



Dott. Mauro Cavicchini

Consulente di urbanistica e di edilizia
Via San Vitale n. 43
27010 – Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

Sanatoria paesaggistica: una mezza soluzione? L'art. 17 comma 1 del D.P.R. 13 febbraio 2017 n. 31

Chiunque abbia avuto a che fare almeno una volta con la sanatoria paesaggistica (o accertamento di compatibilità paesaggistica che dir si voglia) prevista dall'art. 167 comma 4 del Codice del paesaggio si è certamente reso conto che questa norma qualche problema grosso ce l'ha: se non per gli aspetti strettamente e finemente giuridici, almeno per gli aspetti pratici, che sono quelli, d'altra parte, che interessano di più i comuni mortali che la norma devono applicare.

Il problema grosso di cui si diceva è, in sostanza, il fatto che il criterio di accesso al o di esclusione dal procedimento di sanatoria è, secondo l'interpretazione che va per la maggiore e che è stata esplicitata dalla circolare Mbac n. 33 del 2009, un criterio di natura edilizia o paraedilizia (si pensi all'esclusione in linea di principio di qualunque intervento che determini "*creazione di superfici utili o di volumi*"), nonostante il contesto sia quello del Codice del paesaggio, dove valutazioni di natura edilizia o paraedilizia non dovrebbero nemmeno avere il diritto di esistere e dovrebbero lasciare il posto alle sole valutazioni di natura paesaggistica, per le quali ciò che conta è la compatibilità o l'incompatibilità con i valori tutelati.

Con ciò, si aggiunge, che il criterio appena ricordato si porta dietro, cioè la sanzione senza alternative della rimessione in pristino (della demolizione) per tutte le opere che non possono accedere al procedimento di sanatoria e che, comunque, non conseguono l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria, indipendentemente da ogni valutazione sulla loro compatibilità o meno, anche quando in tutta evidenza non producono un danno al paesaggio, anzi magari lo qualificano pure (e dopo la demolizione potrebbero essere oggetto di una domanda di autorizzazione con esito positivo).

Una situazione siffatta altro non può essere definita che assurda, e l'assurdità, a dire il vero, l'hanno ben vista non solo i soliti comuni mortali, ma anche l'Ufficio legislativo del Mbac che, nel 2010, in una nota indirizzata all'Anci, ha fatto ragionamenti che, benché privi di valore normativo, sono radicalmente diversi dalla circolare già citata del 2009 (dello stesso Ministero...) e alcuni (rari) pronunciamenti del giudice amministrativo (tra i quali Tar Lombardia, Brescia, 8 gennaio 2015 n.



Dott. Mauro Cavicchini

Consulente di urbanistica e di edilizia
Via San Vitale n. 43
27010 – Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

14 : *“L’utilità del volume sotto il profilo paesistico non è ... definibile solo in via astratta mediante categorie giuridiche, ma richiede anche l’accertamento in concreto di alcuni elementi materiali”*).

Tutto ciò detto, avendo esperienza di come vanno le cose nel nostro Paese, era impossibile pensare, e sperare, che il legislatore affrontasse di petto il problema e togliesse di mezzo l’assurdità con una netta e audace innovazione normativa - nemmeno poi tanto audace, perché sarebbe bastato dire che anche per la sanatoria paesaggistica, in coerenza con tutto il Codice del paesaggio, quel che conta non è l’opera in termini edilizi bensì la sua compatibilità o incompatibilità paesaggistica: se poi non ci si fida dei soggetti e degli organismi che hanno per legge la responsabilità di esprimere le valutazioni paesaggistiche, con la quantità per niente modica di discrezionalità che esse comportano, o si ritiene che quelle valutazioni siano spesso viziate *in radice* da una cultura paesaggistica deficitaria o inesistente, è tutta un’altra cosa, e soprattutto una cosa che, nel bene e nel male, non riguarda, purtroppo, solo il tema specifico delle sanatorie.

Se però una innovazione normativa netta e audace era ed è da annoverare tra le cose allo stato impossibili, meglio una mezza innovazione che niente, perché, come si dice, nel paese degli orbi anche chi ci vede da un occhio solo ha la vista di un’aquila. E può darsi che proprio a una mezza innovazione, non troppo impegnativa, pensasse il legislatore quando ha scritto l’art. 17 comma 1 del recentissimo D.P.R. n. 31/2017, che ha riformulato il regolamento riguardante le autorizzazioni paesaggistiche semplificate, tra l’altro allegando ad esso (anche questo elemento non è certo irrilevante) un elenco di trentuno interventi esclusi dalla necessità dell’autorizzazione. Magari il legislatore ci pensava, ma il problema è se ci è riuscito, e come ci è riuscito.

L’art. 17 comma 1 recita come segue:

“Nel caso di violazione degli obblighi previsti dal presente decreto, fermo restando quanto previsto dall’articolo 181 del Codice, si applica l’articolo 167 del Codice. In tali casi l’autorità preposta alla gestione del vincolo e il Soprintendente, nell’esercizio delle funzioni di cui all’articolo 167, comma 4, del Codice, dispongono la rimessione in pristino solo quando non sia in alcun modo possibile dettare prescrizioni che consentano la compatibilità paesaggistica dell’intervento e delle opere”.



Dott. Mauro Cavicchini

Consulente di urbanistica e di edilizia
Via San Vitale n. 43
27010 – Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

Ora, non c'è dubbio che, richiamando l'art. 167 comma 4, la norma trascritta parla delle autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria. Non ci può nemmeno essere dubbio che la norma, parlando di autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria, dice chiaramente che il diniego della domanda di accertamento di compatibilità, a cui deve far seguito in automatico (ai sensi dell'ultima parte del comma 5) il provvedimento di rimessione in pristino, è condizionato non solo, come è ovvio, da una valutazione di incompatibilità paesaggistica, ma anche e soprattutto da una valutazione di incompatibilità per così dire "speciale", nel senso che ha preso approfonditamente in considerazione la possibilità che la incompatibilità si trasformi in compatibilità attraverso prescrizioni la cui realizzazione modifichi l'intervento, concludendo che questa trasformazione non può esserci "*in alcun modo*".

Sarebbe imperdonabile non vedere che questi contenuti dell'art. 17 comma 1 una qualche rilevanza ce l'hanno: in primo luogo, perché confermano, al di là di ogni possibile dubbio, anche per le sanatorie paesaggistiche, il principio fondamentale che quel che è decisivo è la valutazione di compatibilità paesaggistica degli interventi (nel caso, una valutazione evidentemente *ex post*), e non una loro valutazione in termini edilizi o paraedilizi; in secondo luogo, perché danno alla valutazione paesaggistica, per quanto riguarda le sanatorie, una forma "collaborativa" che ne esalta le caratteristiche specifiche, la orienta al risultato di conseguire interventi compatibili e la finalizza, in tutta evidenza, a ridurre sensibilmente i casi di diniego e di rimessione in pristino.

La forma che l'art. 17 comma 1 imprime alla valutazione paesaggistica è senza dubbio una forma obbligatoria, e la sua violazione determinerebbe la illegittimità del diniego e del provvedimento di rimessione in pristino. Certo, niente può garantire che la norma che la impone non sia applicata soltanto ritualmente, eludendone così la sostanza e la finalità. Niente se non la volontà dei soggetti che sono chiamati a darle applicazione.

Restano comunque, nell'art. 17 comma 1, due grosse ombre. La prima è quella del suo ambito di applicazione, perché la formulazione della norma sembrerebbe restringerlo alle sole sanatorie che riguardano gli interventi assoggettati ad autorizzazione paesaggistica semplificata. Ma perché mai, considerato che non c'è un procedimento di sanatoria per questi interventi distinto e diverso da quello per gli interventi assoggettati ad autorizzazione paesaggistica ordinaria?



Dott. Mauro Cavicchini

Consulente di urbanistica e di edilizia
Via San Vitale n. 43
27010 – Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

La seconda ombra, molto più minacciosa della prima, è se la norma riguardi esclusivamente gli interventi che hanno superato con successo i criteri di accesso alla sanatoria individuati dalle lettere a), b) e c) dell'art. 167 comma 4 e interpretati in termini edilizi o paraedilizi oppure se, rimettendo esplicitamente al centro la valutazione paesaggistica nella sua irriducibile specificità rispetto alla valutazione edilizia e dandole la forma speciale più sopra indicata, investa anche i criteri di accesso, chiedendo per essi una interpretazione propriamente paesaggistica, coerente con i principi del Codice, e non quella edilizia o paraedilizia che oggi va per la maggiore.

Non è un problema di facile soluzione. E' legittimo però domandarsi perché mai, per quale logica che risponda a criteri e principi paesaggistici, un intervento di ampliamento non dovrebbe avere la stessa *chance* di un intervento diverso di essere sottoposto ad una valutazione propriamente paesaggistica che concluda per la sua incompatibilità o, al contrario, per la sua compatibilità anche per effetto di prescrizioni che lo modificano. In ogni caso, infatti, se l'intervento risultasse, alla valutazione paesaggistica, incompatibile (pur dopo che fossero state considerate eventuali modifiche), la domanda di sanatoria sarebbe oggetto di un diniego e, successivamente, l'intervento sarebbe colpito da un provvedimento di rimessione in pristino. E l'interesse pubblico sarebbe salvo - in conseguenza di una valutazione paesaggistica e non di una esclusione precedente motivata da caratteristiche edilizie.

Se il legislatore ha pensato all'art. 17 comma 1 come a una mezza soluzione per i problemi dell'art. 167 comma 4, che correggesse con poco impegno e tante allusioni la sua "deriva" paraedilizia, bisogna riconoscere che, per le luci compensate dalle ombre, forse non può essere considerato nemmeno questo, almeno quanto alla formulazione in sé della norma. Rimangono poi la sua interpretazione e la sua applicazione, e per questi aspetti, fondamentali per i comuni mortali, è ancora tutto da vedere.