



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

MIBAC I-UDCM
LEGISLATIVO
0015562-17/05/2017
Cl. 02.01.00/240.1

Alla Direzione generale Archeologia belle arti e
paesaggio – Servizio V

E, p.c.

Alla Soprintendenza Archeologia belle arti e
paesaggio per il comune di Venezia e Laguna

Al Comune di Venezia
Direzione Servizi al cittadino e imprese

LORO SEDI

OGGETTO: Venezia – quesito inerente ai rapporti fra la legge 16 aprile 1973, n. 171, recante *“Interventi per la salvaguardia di Venezia”* e il d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 *“Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata”*

Si fa riferimento alla nota con la quale codesta Direzione generale ha trasmesso la richiesta di parere formulata dalla Soprintendenza Archeologia belle arti e paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna, nonché alla nota prot. n. 0228072 del 12 maggio del Comune di Venezia, Direzione Servizi al cittadino e imprese, pervenuta direttamente allo Scrivente, concernenti l'oggetto.

In particolare, la Soprintendenza, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 13 del d.P.R. n. 31 del 2017 relativamente alla immediata efficacia del regolamento nelle regioni a statuto ordinario, chiede se tale disposizione prevalga o meno sull'applicazione della legge speciale n. 171 del 1973 (*Interventi per la salvaguardia di Venezia*), visto che l'articolo 129 del Codice dei beni culturali e del paesaggio fa salve le leggi speciali aventi ad oggetto singole città o parti di esse, complessi architettonici, monumenti nazionali, siti od aree di interesse storico, artistico od archeologico.

Secondo la citata Soprintendenza, in caso positivo, ovvero qualora si opinasse per la prevalenza della legge speciale, la Commissione di salvaguardia che, ai sensi dell'articolo 5 della legge esplica le funzioni proprie del Soprintendente nelle materie alla Commissione stessa attribuite dal successivo articolo 6, potrebbe continuare la sua attività di tutela, *“esprimendosi su tutti gli interventi di modifica del territorio, valutando anche gli interventi che, a norma del Regolamento in esame, sono esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sono da valutarsi col procedimento semplificato, ivi disciplinato”*.



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Ad avviso dello scrivente Ufficio deve senz'altro escludersi una possibile prevalenza derogatoria della legge n. 171 del 1973, in forza della sua specialità e delle previsioni di cui all'articolo 129 del Codice, sul regolamento di semplificazione di cui al d.P.R. 31 del 2017.

La legge *"Interventi per la salvaguardia di Venezia"*, infatti, disciplina un complesso di materie che vanno dalla tutela dell'ambiente alla salvaguardia dei beni culturali, dall'inquinamento atmosferico, all'assetto territoriale della regione, fino alla istituzione – all'articolo 5 – della Commissione per la salvaguardia di Venezia, chiamata ad esprimere il proprio parere vincolante nei casi previsti dal successivo articolo 6 e richiamati nella nota della Soprintendenza.

Le norme citate non si pongono in un rapporto di specialità sostanziale rispetto alle norme di tutela contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, ma attengono a profili organizzativi e procedurali laddove stabiliscono la competenza della Commissione ad esprimere il proprio parere nelle materie ivi previste e, in tal senso, sono fatte salve dalle disposizioni di cui all'articolo 129 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Per tale motivo non può invocarsi, al riguardo, il principio generale *"lex specialis derogat generali"*.

Una diversa interpretazione, quale quella ipotizzata nella nota che si riscontra, sarebbe inoltre incostituzionale, ove si consideri che, non caso, l'art. 13, al comma 2, non manca di chiarire che le disposizioni di semplificazione del decreto attengono *ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*, ossia ai livelli minimi di semplificazione sostanziale procedimentale esigibili e applicabili in modo necessariamente uniforme su tutto il territorio nazionale.

Di conseguenza, non può ritenersi possibile che la Commissione possa continuare ad esprimersi sulle tipologie di interventi sottratti, in attuazione del d.P.R. n. 31 del 2017, alla necessaria preventiva autorizzazione paesaggistica, ed elencati nell'allegato "A", relativo agli interventi liberalizzati, poiché ciò implicherebbe che, sulla base di ragioni procedurali e di competenza, legate alla predetta legge speciale del 1973, in quei territori continuerebbe ad applicarsi un regime sostanziale diverso rispetto ad ogni altra parte del territorio nazionale, il che appare oggettivamente improponibile.

Non può peraltro non rilevarsi come il dubbio applicativo prospettato dalla Soprintendenza non sia sinora emerso relativamente al previgente d.P.R. n. 139 del 2010, riguardo al quale si sarebbe potuto, in linea puramente teorica, prospettare (per quanto infondatamente) una questione analoga circa il rapporto con l'art. 129 del Codice.

Parimenti infondata è la tesi ipotizzata, invece, dal Comune di Venezia, che sembra mirare allo stesso, inammissibile risultato di ritenere perdurante, nel solo territorio interessato dalla legge n. 171 del 1973, l'antevigente regime autorizzatorio paesaggistico anche per gli interventi di minima entità liberalizzati dall'allegato "A" al d.P.R. n. 31 del 2017, sia pur operando per altra via, ossia mediante il richiamo dell'art. 14 (*Prevalenza del regolamento di delegificazione e rapporti con gli strumenti di pianificazione*), comma 1, ultimo periodo, del testé detto regolamento, secondo il quale *"Sono fatte salve le specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici dettate ai sensi degli articoli 140, 141 e 143, comma 1, lettere b), c) e d), del Codice"*.

Secondo il Comune di Venezia tale "salvezza" implicherebbe la prevalenza della legge speciale del 1973 atteso che la città di Venezia e la sua laguna, *"considerata la peculiarità e unicità dell'assetto*



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

territoriale” sarebbero “sottoposte a speciale vincolo paesaggistico” (sicché tale, presunto, “speciale vincolo paesaggistico” integrerebbe quelle “specifiche prescrizioni d’uso dei beni paesaggistici” fatte salve – ossia escluse dal regime di semplificazione – dal citato secondo periodo del comma 1 dell’art. 14).

In merito, in disparte la considerazione che non sussiste nella laguna e nella città di Venezia alcun vincolo paesaggistico di tipo diverso rispetto a quelli definiti e disciplinati nella Parte III del Codice di settore, è agevole rilevare che, come fatto palese dal significato letterale delle parole usate dalla disposizione regolamentare invocata e ora citata, l’esclusione in questione riguarda solo ed esclusivamente *specifiche prescrizioni d’uso dei beni paesaggistici dettate ai sensi degli articoli 140, 141 e 143, comma 1, lettere b), c) e d), del Codice*, ossia specifiche prescrizioni d’uso introdotte all’interno (ad eventuale integrazione) dei provvedimenti di vincolo di cui all’attuale art. 136 del Codice, delle ricognizioni delle aree *ex lege* “Galasso” (attuale comma 1 dell’art. 142 del Codice), o dei nuovi vincoli disposti direttamente dal piano paesaggistico, *ex art. 134, lettera c), del Codice*; nessun richiamo o riferimento è dunque in alcun modo possibile a leggi speciali e/o ad altri atti-fonte che avessero introdotto speciali e ulteriori vincoli paesaggistici.

Deve altresì evidenziarsi – anche sotto questo profilo limitandosi a riprendere il tenore letterale della disposizione nel suo inequivoco significato – che la norma di “salvezza” non esclude in alcun modo l’effetto di liberalizzazione o il regime autorizzatorio semplificato, ma solo ed esclusivamente il regime sostanziale di tutela del singolo bene cui sono riferite le specifiche prescrizioni d’uso, nel senso che la liberalizzazione e la semplificazione non impediscono che debba e possa restare vietata, in una determinata area, in forza di tali prescrizioni d’uso, la realizzazione di una o più tipologie di intervento o che debbano e possano essere osservate condizioni e limiti (sostanziali) ulteriori rispetto a quelli previsti dall’allegato “A” e dall’allegato “B”, ma in nessun caso la “salvezza” in questione può interpretarsi nel senso che – a fronte di siffatte prescrizioni d’uso – debba continuare a richiedersi, per una tipologia ricompresa nell’allegato “A”, l’autorizzazione paesaggistica (tale d’altro canto è in tutta evidenza il significato nel passaggio alle pagine 17 e 18 della relazione illustrativa del regolamento, secondo il quale l’articolo 14: “*precisa che gli strumenti di pianificazione paesaggistica non possono imporre oneri procedurali maggiori rispetto ai livelli minimi di semplificazione, uniformi su tutto il territorio nazionale, stabiliti dal presente regolamento... La disposizione si premura peraltro di chiarire, a scanso di equivoci, che la suddetta prevalenza non investe i casi di divieti e di limiti sostanziali alla realizzabilità di taluni interventi in determinate aree territoriali che siano stabiliti in sede di “vestizione” dei vincoli o dal piano paesaggistico...*” . I soggetti non vantano “sempre e comunque un diritto soggettivo pieno a realizzare senz’altro tali interventi, dovendo invece considerarsi fermi gli eventuali divieti di realizzazione di tali (o di altri) interventi imposti per determinate aree o per specifici immobili dal piano paesaggistico (o dalle regole d’uso eventualmente contenute nel singolo provvedimento di vincolo).

In conclusione, nessuna eccezione è ipotizzabile alla piena e diretta applicabilità anche nel territorio del Comune di Venezia e della sua laguna di tutte le misure di semplificazione previste per tutto il territorio nazionale dal d.P.R. n. 31 del 2017.

Il Capo dell’Ufficio
(Cons. Paolo Carpentieri)



Comune di Venezia
Data: 12/05/2017, PG/2017/0228072



DIREZIONE SERVIZI AL CITTADINO E IMPRESE
San Marco n. 4023 - Campo Manin - C.A.P. 30124 - VENEZIA
Viale Ancona n. 59 - C.A.P. 30172 - MESTRE
P.E.C. protocollo@pec.comune.venezia.it - mail: dir.cittadinoimprese@comune.venezia.it
telefono 0412748383

Il Direttore - Dott.ssa Stefania Battaglia

Venezia, 8 maggio 2017

Prot 15/5/2017

AL MINISTERO DEI BENI E DELLE
ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO
ROMA

AL MINISTERO PER LA
SEMPLIFICAZIONE
E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
ROMA

Oggetto: Quesito riguardante l'applicabilità del D.P.R. 13 febbraio 2017 n. 31 "Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata" in area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi della Legge speciale per Venezia, Legge 16 aprile 1973 n. 171.

Il legislatore, con il D.P.R. 13 febbraio 2017 n. 31, ha attuato e disciplinato la semplificazione della procedura per l'autorizzazione paesaggistica con riguardo a interventi di lieve entità.

Ora, considerata la specialità della disciplina di salvaguardia della città di Venezia e la sua laguna, si chiede parere in ordine alla corretta applicazione di detto Regolamento nel territorio di Venezia e al coordinamento con la Legge speciale 16 aprile 1973 n. 171.

In particolare, si chiede se la Legge speciale, alla luce del principio generale "*lex specilis derogat legi generali; lex posteriori generali non derogat legi priori speciali*", prevalga o meno sull'applicazione del Regolamento di delegificazione.

La prima lettura potrebbe trovare conferma nell'art. 14 del D.P.R. 31/2017 (come precisato anche nella stessa relativa relazione illustrativa al progetto di regolamento).

La norma, infatti, sembra escludere la prevalenza del suddetto regolamento nei casi di divieti e limiti sostanziali alla realizzabilità di taluni interventi in determinate aree territoriali che siano stabiliti in sede di vestizione dei vincoli o del piano paesaggistico, disponendo che "*sono fatte salve le specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici dettate ai sensi degli articoli 140, 141, 142 e 143 comma 1 lett. b), c), d), del Codice dei Beni Culturali*".



Comune di Venezia
Data: 12/05/2017, PG/2017/0228072



DIREZIONE SERVIZI AL CITTADINO E IMPRESE

San Marco n. 4023 - Campo Manin - C.A.P. 30124 - VENEZIA

Viale Ancona n. 59 - C.A.P. 30172 - MESTRE

P.E.C. protocollo@pec.comune.venezia.it - mail: dir.cittadinoimprese@comune.venezia.it
telefono 0412748383

Il Direttore - Dott.ssa Stefania Battaggia

Considerata la peculiarità e unicità dell'assetto territoriale della città di Venezia e della sua laguna, sottoposta a speciale vincolo paesaggistico, con il quesito in oggetto si intende, pertanto, ottenere un chiarimento circa la compatibilità di interventi liberi e semplificati come previsti dal D.P.R. 31/2017 rispetto alla disciplina speciale L. 171/1973.

In attesa di cortese riscontro, si resta a disposizione per tutto quanto fosse necessario.

Il Direttore (*)
Stefania Battaggia

(*) Documento sottoscritto con firma elettronica ai sensi e con gli effetti di cui al d.lgs del 7 marzo 2005 n. 82 e ss.mm.; sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa.