

Genova, 27 gennaio 2020

Spett.le  
Ordine degli Architetti di Genova  
Piazza San Matteo, 18  
GENOVA

Oggetto: Applicazione del D.P.R. n. 31/2017 – Interventi di “realizzazione o modifica di aperture esterne o di finestre a tetto”

A fronte delle difficoltà applicative segnalate da diversi iscritti, codesto spett.le Ordine ha chiesto il mio parere in ordine all'applicazione del D.P.R. n. 31/2017, segnatamente al fine di chiarire il regime (libero, semplificato, ordinario) al quale ricondurre alcune categorie di intervento, con particolare riferimento alla “realizzazione o modifica di aperture esterne o di finestre a tetto”.

Esaminata attentamente la questione, rassegno qui di seguito le mie considerazioni al riguardo, non senza evidenziare che la materia presenta margini di incertezza e nella prassi si incontrano e si potranno incontrare, come spesso accade, interpretazioni tra loro diverse e potrà essere non sempre agevole superare dubbi e perplessità, soprattutto legate al caso concreto o all'orientamento assunto dal singolo Ufficio / Ente.

\*

Come noto, con il Decreto n. 31/2017 sono state introdotte rilevanti innovazioni in tema di liberalizzazioni e semplificazioni in **materia paesaggistica**, nell'ambito di un più ampio contesto di interventi riformatori di semplificazione amministrativa (legge n. 124/ 2015) e di liberalizzazioni (in edilizia, artt. 6 e 6-bis D.P.R. n. 380/2001; in materia di destinazioni d'uso, art. 23-ter D.P.R. n.



380/2001; art. 51 L.R. n. 12/2005).

Per una migliore comprensione della portata innovativa del D.P.R. n. 31/2017, che ha esplicitato e ampliato l'elenco degli interventi "liberi", occorre svolgere preliminarmente una breve illustrazione del quadro normativo di riferimento.

a) L'art. 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42/2004 (c.d. Codice Urbani), coerentemente con quanto indicato all'articolo 10 della legge delega n. 137/2002, stabilisce quali siano gli "*Interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica*", individuandoli negli interventi edilizi che "*non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici*, liberi non perché "esonerati" ma perché **insuscettibili già in astratto di ledere i valori paesaggistici protetti**.

Tale elenco non è tassativo, poiché non esaurisce il novero degli atti e degli interventi che non rilevano sul piano paesaggistico: infatti, l'obbligo di chiedere la preventiva autorizzazione opera solo qualora "*il progetto degli interventi*" e "*i lavori da avviare*" possano in astratto introdurre "*modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione*", come emerge da una lettura combinata dell'art. 149 con l'art. 146, commi 1 e 2, del Codice Urbani.

La **rilevanza paesaggistica** è, dunque, il parametro normativo da valutare per sottoporre atti e comportamenti a controllo preventivo.

b) Nel 2010, in attuazione dell'art. 146, comma 9, secondo periodo, del Codice Urbani, è stato approvato il regolamento di cui al D.P.R. n. 139/2010 nel quale sono state elencate 39 tipologie di **interventi di lieve entità**, a basso impatto paesaggistico, sottoposti a procedura semplificata.

c) Successivamente, il legislatore nel 2014 - con l'art. 12, comma 2, del D.L. n. 83/2014, convertito nella Legge n. 106/2014 (e s.m.i.) - ha attribuito al Governo il potere di redigere un nuovo elenco di interventi liberi per i quali l'autorizzazione non è richiesta, "*ai sensi dell'art. 149*"; potere che si sostanzia

in due compiti:

- ampliare e precisare l'elenco degli interventi di lieve entità,
- apportare una parziale delegificazione dell'elenco degli interventi liberi anche **oltre** la lettera dell'art. 149 del Codice, sia trasmigrando interventi soggetti a procedura semplificata in ambito di attività libera, sia individuando ulteriori interventi minori privi di rilevanza paesaggistica.

d) In attuazione delle previsioni di legge sopra indicate è stato adottato il D.P.R. n. 31/2017, oggetto della presente disamina, con il quale è stato abrogato il precedente D.P.R. n. 139/2010 ed è stata introdotta la liberalizzazione di alcune tipologie di interventi.

Sul punto, va da subito precisato che la liberalizzazione così disposta ha natura esclusivamente formale / procedurale e non comporta una deregolamentazione del regime sostanziale degli interventi, con le seguenti conseguenze:

- (i) laddove lo strumento urbanistico (o il piano paesaggistico) preveda, ad esempio, l'inedificabilità assoluta, neppure gli interventi indicati all'allegato A (liberi) saranno ammissibili;
- (ii) l'esclusione dall'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica non incide sull'eventuale necessità di acquisire altri titoli autorizzatori (ad esempio, per gli immobili sottoposti oltre che a tutela paesaggistica anche a vincolo storico, artistico o archeologico, ai sensi della Parte II del Codice).

In particolare, l'elenco degli interventi liberi contenuto nell'allegato A del DPR n. 31/2017 contiene ben 31 tipologie di interventi paesaggisticamente irrilevanti o esonerati da autorizzazione semplificata.

L'allegato B indica, poi, 42 tipologie di intervento assoggettate a controllo preventivo semplificato e comprende tra esse alcuni interventi presenti anche nell'allegato A ma che si distinguono per differenze "di grado" in ragione delle differenti caratteristiche realizzative e del maggior impatto sul paesaggio.

\*

In questo contesto normativo, è evidente che la qualificazione di un intervento tra quelli liberi piuttosto che tra quelli soggetti a controllo preventivo comporta conseguenze di non poco rilievo in termini generali e anche in capo al professionista, gravato in prima battuta della valutazione (a volte complessa e di carattere tecnico, ma non scevra da elementi e giudizi discrezionali) sulle caratteristiche proprie dell'intervento, tenuto altresì conto dell'assunzione di responsabilità nei confronti del cliente e dei risvolti anche di carattere penale che tale valutazione può comportare.

\*

I due elenchi contenuti negli allegati A (interventi liberi) e B (interventi soggetti a controllo semplificato) sono parzialmente speculari e interessano in parte le medesime categorie di intervento, che vengono differenziate qualora interessino o meno beni soggetti a tutela rafforzata nonché a seconda delle caratteristiche realizzative di maggiore o minore impatto paesaggistico.

\*

A fronte di quanto sopra, provo quindi a tracciare qui di seguito un percorso tecnico - logico che può essere compiuto dal professionista nell'approccio alla problematica in esame.

1. La prima domanda che potrà (dovrà) porsi l'operatore per inquadrare correttamente le opere a progetto è se l'intervento sia o meno **rilevante sul piano paesaggistico**.

Qualora l'intervento attenga alla fisiologia ordinaria dell'organismo naturale o edilizio, con finalità prettamente conservative o di gestione e adattamento, non comportando innovazione sull'esistente, esso sarà (come già è ai sensi dell'art. 149 del Codice) "libero": manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; opere interne che non alterino l'aspetto esteriore degli edifici, seppure comportanti modifica della destinazione d'uso purché non

incidente sulla forma del territorio (A.1 DPR n. 31/2017).

2. La seconda domanda potrà (dovrà) riguardare la **natura del vincolo paesaggistico** operante. Infatti, per alcuni beni paesaggistici ritenuti di maggior pregio o più delicati si è conservato il controllo preventivo, anche se semplificato. Si tratta dei beni sottoposti a vincoli quali quelli previsti all'art. 136:

- lett. **a)** le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica ivi compresi gli alberi monumentali (cd. “bellezze individue”);
- lett. **b)** le ville, i giardini e i parchi (non tutelati come beni culturali) che si distinguono per la loro non comune bellezza (anch'essi ricompresi nelle cd. “bellezze individue”);
- lett. **c)** limitatamente agli immobili di interesse storico-architettonico o storico testimoniale - compresa l'edilizia rurale tradizionale - singoli edifici o complessi edilizi di interesse culturale ricompresi nei centri o nuclei storici (“cd. bellezze d'insieme”).

2.1 La regola generale è che gli interventi sui beni soggetti ai vincoli sopra menzionati sono **sempre** soggetti a controllo preventivo, con un'eccezione prevista all'art. 4 del DPR n. 31/2017, che riguarda espressamente gli interventi relativi alla **realizzazione o modifica di aperture esterne o finestre a tetto** riguardanti beni soggetti a vincolo rafforzato che sono esonerati da autorizzazione qualora nel provvedimento di vincolo paesaggistico siano contenute prescrizioni “specifiche” intese ad assicurare la conservazione e la tutela del bene paesaggistico.

Caso davvero rarissimo, perché tali prescrizioni, per essere utili, devono essere appunto “specifiche”, nel senso che devono presentare un livello di dettaglio tale da consentire al professionista di verificare la conformità (o meno) dell'intervento a progetto rispetto alle caratteristiche proprie dell'organismo esistente.

Questo consente di trarre un principio: in sintesi, quanto più le modalità di intervento sono dettagliate a monte, tanto più - a valle - l'intervento sarà liberalizzato poiché non sarà più necessaria una valutazione discrezionale di compatibilità paesaggistica, residuando una mera verifica di conformità paesaggistica.

**2.2** Fermo quanto sopra, rilevo che non creano restrizioni alla liberalizzazione i vincoli di bellezza panoramica di cui alla lett. d) art. 136 del Codice (le bellezze panoramiche e quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico) e i vincoli *ex lege* Galasso (l'attuale art. 142), fermo ovviamente il rispetto dell'eventuale piano del colore e delle caratteristiche formali e sostanziali dell'organismo naturale o edilizio.

Nel caso di sovrapposizione sul medesimo bene di entrambe le tipologie di vincolo, rafforzato e non [ad esempio, vincoli ex art. 136 lett. c) e d), vincolo architettonico puntuale e vincolo di bellezza d'insieme], dovrà applicarsi il regime più restrittivo previsto dal D.P.R. n. 31/2017 per la lett. c).

**2.3** Qualora il vincolo (lett. c) tuteli un complesso indistinto di immobili (ad es. **nucleo storico**) per il suo valore storico - testimoniale, è possibile che all'interno dell'area siano individuabili oltre a elementi di pregio, distintivi dell'edilizia storica stratificata (pure sotto il profilo stilistico), anche elementi che esprimono un linguaggio architettonico di modesto o di nessun interesse storico, sostituzioni edilizie incongrue (quali ad esempio, gli edifici costruiti successivamente al secondo dopoguerra, dal dicembre 1945).

Orbene, per tali singoli elementi non può escludersi a priori l'applicazione dell'esonero dall'autorizzazione, seppure si tratti di zona tutelata ex lett. c), ma l'ipotesi di intervento dovrà essere attentamente valutata con riferimento ai contenuti del provvedimento di vincolo per come effettivamente apposto.

**3. La terza verifica** che può (deve) essere compiuta riguarda quest'aspetto: se l'intervento rispetti, o meno, gli "*eventuali piani del colore vigenti nel comune*", ove esistenti, nonché "*le caratteristiche architettoniche, morfo-tipolo-*

*giche, dei materiali e delle finiture esistenti”.*

Con l’aggettivazione “*eventuali*” il legislatore ha voluto chiarire che, qualora il Comune sia dotato di strumenti specifici e settoriali (quale il piano del colore), l’intervento dovrà essere conforme alle prescrizioni in esso contenute ma che, in difetto, la disciplina speciale del DPR n. 31/2017 si applicherà comunque sin dalla data di entrata in vigore del medesimo Decreto.

La verifica circa la sussistenza della condizione relativa al rispetto delle caratteristiche formali e sostanziali, architettoniche e costruttive, dell’organismo esistente comporta un giudizio di fatto, frutto di conoscenza tecnica ed espressione di un apprezzamento di coerenza che è rimesso alle valutazioni e alla sensibilità del professionista di settore, che è tenuto a effettuare un’attenta fase istruttoria presso gli uffici tecnici competenti, anche attraverso gli strumenti informatici messi a disposizione in rete dagli enti.

In sintesi, l’inserimento di una bucatiera ovvero la trasformazione di una finestra in porta - finestra potrà essere esonerata dall’autorizzazione qualora l’intervento non interessi un edificio soggetto ai vincoli ex art. 136 lett. a), b) e c), purché conforme al piano del colore, ove esso esista, e purché sia coerente con le caratteristiche architettoniche, dei materiali e delle finiture “esistenti” dell’edificio.

Il riferimento espresso all’ “*esistente*”, come è stato chiarito nella circolare MIBAC 21/7/2017 n. 42, non deve essere interpretato in senso letterale ma deve essere riferito agli elementi di pregio dell’immobile, mentre eventuali elementi eterogeni o spuri che siano stati inseriti erroneamente nel contesto (ovviamente) non meritano una “conferma” negli interventi successivi.

\*

A titolo meramente esemplificativo, può essere in conclusione indicata la seguente “griglia” di valutazioni, concernenti sempre la **realizzazione o la modificazione di aperture esterne**:

I) qualora interessi le cosiddette “bellezze individue” soggette a vincolo paesaggistico ex art. 136 lett. a) e b), ovvero gli edifici “*di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l’edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici*” essa corrisponderà a un intervento:

- **libero** ove consistente nella “realizzazione o modifica di aperture esterne o finestre a tetto” se nel provvedimento di vincolo (o nel piano paesaggistico) siano contenute prescrizioni specifiche intese ad assicurare la conservazione e la tutela del bene paesaggistico (art. 4 DPR n. 31/2017);
- **soggetto a procedura semplificata** ove eseguito “*nel rispetto delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti*” (B.2 realizzazione o modifica di aperture esterne o finestre a tetto);
- **soggetto a procedura ordinaria** se comporta alterazione “*delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti*”;

II) qualora interessi immobili soggetti ad altra tipologia di vincolo paesaggistico, essa corrisponderà a un intervento:

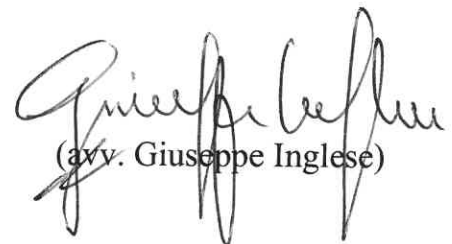
- **libero**, ove eseguito “sui prospetti o sulle coperture degli edifici”, **nel rispetto** dei piani del colore vigenti nel comune (ove esistenti) e **nel rispetto** delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti (A.2 realizzazione o modifica di aperture esterne o finestre a tetto);
- **soggetto a procedura semplificata**, se si tratta di interventi “sui prospetti” comportanti “*alterazione dell’aspetto esteriore degli edifici mediante modifica delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti*” (B.3 riconfigurazione aperture esterne, realizzazione, modifica e chiusura balconi o terrazzi);
- **soggetto a procedura semplificata**, se si tratta interventi “sulle copertu-



re” comportanti “*alterazione dell’aspetto esteriore degli edifici mediante modifica delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti* (B4 realizzazione di terrazze a tasca, realizzazione di finestre a tetto, lucernari, abbaini o elementi consimili).

\*

Rimango a disposizione per ogni eventuale, ulteriore chiarimento o approfondimento. Con l’occasione, invio i migliori saluti.



(avv. Giuseppe Inglese)

