



*Ministero della Cultura*

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER  
LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

*Ravenna*, data della protocollazione

All'Unione dei Comuni della Valle del Savio  
[protocollo@pec.unionevallesavio.it](mailto:protocollo@pec.unionevallesavio.it)

*e. p. o.*

**Regione Emilia Romagna**

Servizio Pianificazione territoriale e urbanistica, dei  
trasporti e del paesaggio

[urbapae@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:urbapae@postacert.regione.emilia-romagna.it)

[vipsa@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:vipsa@postacert.regione.emilia-romagna.it)

**Provincia di Forlì-Cesena**

Pianificazione Territoriale

[provfc@cert.provincia.fc.it](mailto:provfc@cert.provincia.fc.it)

*Class.* 34.28.04/8.1; 34.28.04/50.1; 34.28.04/77.4

*Risposta al Foglio* 31668 del 12.09.2023

*No. Prot. Entrata n.* 14021 del 13.09.2023

*Oggetto:* **BAGNO DI ROMAGNA - MERCATO SARACENO - VERGHERETO (FC)**  
**Piano Urbanistico Generale (PUG) intercomunale dei Comuni, comprensivo di Variante cartografica al PTPR e al PTCP ai sensi degli artt. 52 e 65 della L.R. 24/17**  
**Avviso di assunzione della proposta di Piano a norma dell' Art. 45, co. 2 della L.R. 21 Dicembre 2017, n. 24 comprensivo di proposta di variante al P.T.C.P./P.T.P.R.(Comune di Bagno di Romagna), ai fini degli adempimenti di cui agli Artt. 19 e 52 della L.R. 24/17 - Comunicazione dell'avvenuto deposito ai sensi dell' Art. 45, co. 6**  
**Considerazioni, proposte e osservazioni di competenza**

In relazione all'oggetto, analizzata la documentazione pubblicata e resa consultabile nei siti web deputati, si comunica quanto segue.

Per quanto attiene agli aspetti di tutela archeologica, come anticipato nel corso della partecipazione alla giornate di Consultazione preliminare ai sensi dell'art. 44 L.R. n. 24/17, questa Soprintendenza rileva che, nonostante nello stralcio del Regolamento edilizio sia presente un articolo (A1.15) dedicato al "Glossario per l'elaborazione della Carta delle potenzialità archeologiche del territorio", nel "Quadro conoscitivo" non sia stato fatto alcuno studio o approfondimento ulteriore rispetto a quanto già riportato nei vecchi piani territoriali (in particolare il P.T.C.P.) e ormai da considerarsi superato dal susseguirsi delle scoperte, delle verifiche e delle indagini archeologiche.

Si ritiene quanto mai opportuno pertanto procedere all'elaborazione della **Carta delle potenzialità archeologiche del territorio**, in accordo con le Linee Guida per la sua elaborazione emanate nel 2014 da Regione Emilia-Romagna e l'allora Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.



SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

48121 RAVENNA - Via San Vitale,17 - Tel.: 0544.543711 Fax: 0544.543732 - PEC: [sabap-ra@pec.cultura.gov.it](mailto:sabap-ra@pec.cultura.gov.it) - PEO: [sabap-ra@cultura.gov.it](mailto:sabap-ra@cultura.gov.it)

C.F.: 80 008 760 391 - Codice iPA: 50M43M



## Ministero della Cultura

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER  
LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

In particolare, attraverso le conoscenze storico-archeologiche e l'inquadramento geologico e geomorfologico dei territori oggetto di analisi, dovranno essere presi in considerazione le profondità di giacitura dei depositi archeologici noti, la cronologia e il grado di conservazione di questi ultimi, nonché la vocazione insediativa dei diversi contesti storico-geografici identitari.

Lo scrivente Ufficio si rende disponibile a coordinare e supervisionare il lavoro specialistico di studio ed elaborazione della *Carta*, a garantire l'accesso al proprio Archivio degli interventi archeologici, e a supportare la stesura delle relative norme di attuazione.

Si segnala che una *Carta delle potenzialità archeologiche* complessiva per i tre Comuni in oggetto risulterebbe particolarmente significativa per la conoscenza, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale, e oltremodo efficace nel perseguire una tutela del patrimonio archeologico non più solo emergenziale, ma preventiva, ossia sempre più capace di indirizzare, prevedere e corresponsabilizzare in merito alle scelte urbanistiche del prossimo futuro.

Ad ogni buon conto risulta pertinente ricordare che la **Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico** (La Valletta, 16 gennaio 1992, ratificata dall'Italia con L. 29 aprile 2015, n. 57) prevede all'art. 5 - Conservazione integrata del patrimonio archeologico che:

*«Ogni Parte si impegna:*

- *a cercare di conciliare e articolare i bisogni dell'archeologia e della pianificazione, facendo in modo che degli archeologi partecipino:*
  - alle politiche di pianificazione volte a definire delle strategie equilibrate di protezione, conservazione e valorizzazione dei siti di interesse archeologico;*
  - allo svolgimento delle diverse fasi dei programmi di pianificazione;*
- *a garantire una consultazione sistematica tra archeologi, urbanisti e pianificatori del territorio, al fine di permettere:*
  - la modifica dei progetti di pianificazione che rischiano di alterare il patrimonio archeologico (...).*

Per quanto attiene alla tutela paesaggistica, si ritiene opportuno, in questa sede, porre l'attenzione su alcuni aspetti metodologici che è fondamentale inquadrare immediatamente, in vista della più approfondita discussione, che potrà attuarsi in sede di riunione del CUAV, sia di questi aspetti che del complesso della strategia di piano nelle sue possibili ricadute sulla tutela paesaggistica e monumentale.

Si pone pertanto, già da ora, l'attenzione sull'allegato QC1.a al quadro conoscitivo, riguardante *Aree soggette al rilascio di autorizzazione paesaggistica*, D.lgs 42/2001 art. 146.

Il documento, volto a registrare la metodologia di ricognizione e di recepimento, all'interno del quadro conoscitivo, delle aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 142 e dell'art. 136 del D.Lgs. 42/2004, prende atto correttamente della disponibilità degli esiti delle ricognizioni effettuate in sede di Comitato Tecnico Scientifico operante per l'adeguamento del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale in relazione ai beni paesaggistici ai sensi dell'art. 156, comma 3 del D.Lgs. 22/01/2004 n. 42, sulla base dell'Intesa istituzionale tra la Regione Emilia – Romagna e il Segretariato Regionale del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo approvata con DGR n.1777 del 2015. Gli estensori della proposta di PUG rilevano che, al momento della redazione del documento, la ricognizione effettuata dal CTS sulle aree sottoposte a tutela paesaggistica riguardava i beni relativi alle lettere a), b), c), d), e), f), g) e i) dell'art. 142 del D.Lgs. 42/2004.





## Ministero della Cultura

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER  
LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

Si informa, come contributo all'aggiornamento ancora possibile fino ad approvazione del piano, che si è di recente conclusa anche la ricognizione relativa alle lettere h) (usi civici) e che è di imminente rilascio quella riguardante le lettere m).

Più sostanziale l'osservazione che riguarda, ancora in relazione all'allegato QC1.a, la descritta metodologia al paragrafo 2, "Aspetti metodologici", per la ricognizione e la conseguente rappresentazione cartografica delle aree escluse dalla tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 142 comma 2 del D.Lgs. 42/2004. Si tratta, com'è noto, e come già accennato in fase di consultazione preliminare, di materia estremamente controversa, sulla quale è fondamentale tentare uno sforzo chiarificatore proprio nella fondamentale occasione della elaborazione dei nuovi PUG dei Comuni.

Il metodo di ricognizione adottato e descritto dalla proposta di piano fa riferimento a quanto a suo tempo delineato all'interno dell'accordo siglato nel 2003 (B.U.R. n. 161 del 27 ottobre 2003) tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, la Regione Emilia-Romagna e le Associazioni delle Autonomie Locali Emilia-Romagna, accordo che, tuttavia, apparve già superato dall'entrata in vigore del D.Lgs. 42/2004 che, all'art. 142 comma 2, riporta la metodologia di individuazione delle aree escluse entro i confini ben netti e ristretti già peraltro definiti dal Decreto Galasso, ribadendo che *"La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985: a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B; b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del [decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444](#), come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate; c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'[articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865](#)"*.

A corroborare tale lettura ristretta e letterale, poi, subentrarono, come diffusamente spiegato più avanti, la sentenza n. 66/2012 della Corte Costituzionale sull'art. 12 della legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10 e la sentenza n. 110 del 23.03.1994 sull'art. 11, lett. a), della legge regionale del Piemonte 3 aprile 1989, n. 20, tasselli che non è possibile ignorare e che illuminano sulla problematicità delle interpretazioni fin qui operate in materia.

Si ritiene, pertanto, che possa costituire contributo utile, in questa fase, innanzi tutto una ricostruzione delle principali fasi di sviluppo della vicenda nell'ambito della regione Emilia Romagna, al fine di avere più ampia comprensione del punto di arrivo e di quanto ancora da raggiungere in termini di chiarezza operativa e di orientamento per il futuro.

La complessa questione dell'applicazione del comma 2, art. 142 D. Lgs. 42/2004 e s.m.i., può farsi risalire alla divergenza tra legislazione statale e quella regionale. Infatti la Legge urbanistica regionale n. 47/1978 all'art. 13 individuava zone territoriali omogenee (Z.T.O.) differenti per nomenclatura funzione e contenuto, non classificate per indici urbanistici, da quelle definite dal D.M. 1444/1968, cui faceva riferimento il c.1 dell'art.1 della L.431/1985 (c.d. Legge Galasso), come poi assunto dal D.Lgs.42/2004, art.142, c.1. Si riportano sinteticamente tali differenze nella seguente tabella:





## Ministero della Cultura

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER  
LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

r\_emiro.Giunta - Prot. 13/12/2023.1236020.F

CONFRONTO D.M. 1444/1968 ( ART. 2) e L.R. N 47/1978		
ZONA OMOGENEA	D.M. 1444/1968 ( art. 2)	L.R. 47/1978 ( art. 13)
B	le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;	Le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate diverse dalle zone A e a prevalente destinazione residenziale turistico residenziale;
C	le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B);	Le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti residenziali o turistico-residenziali;
D	le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;	Le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate e quelle da destinare a nuovi insediamenti a prevalente funzione produttiva di tipo industriale, artigianale, commerciale, direzione e turistica.

Com'è noto, la L.431/1985 (c.d. Legge Galasso) all'art.1, c.2 individua quali aree escluse dalla tutela paesaggistica *ipso jure* – istituita al precedente c.1 – quelle ricadenti nelle Zone A e B “*e - limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione, alle altre zone, come delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del Decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, e, nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ai centri edificati perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865*”. A sua volta il Codice dei Beni Culturali e del paesaggio all'art.142, c.2 conferma, precisa e integra la Legge Galasso, specificando alla lett. b) che sono escluse dalla tutela paesaggistica anche “*le zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate*”.

La norma urbanistica regionale era antecedente al 06 settembre 1985 quando divenne efficace la Legge 431/1985 che individuava le aree tutelate per legge; essa rimase tale dopo l'entrata in vigore della Legge Galasso e non ci furono interventi correttivi da parte della Regione per adeguare le disposizioni regionali a quelle statali.

Per ovviare a tale discrepanza, le amministrazioni comunali individuavano le zone escluse dalla tutela, nei casi più approfonditi, sulla base di considerazioni analogiche di sostanza fra quanto previsto dalla legge regionale e quanto disposto invece dal D.M. 1444/1968, *assimilando* alle ZTO “A” e “B” zone diversamente denominate e differenti dal punto di vista funzionale, ma equiparabili ad esse dal punto di vista quantitativo (parametri urbanistici di superficie fondiaria e densità territoriale), quindi zone con caratteristiche simili a quelle escluse dalla Legge. Tale prassi è stata seguita per molti anni ed è ancora seguita da moltissime amministrazioni locali in Emilia-Romagna. Il risultato era che anche per le zone territoriali omogenee “C” e “D” (e addirittura in qualche caso per le zone “F” e fintanto le “E”), le amministrazioni locali sostenevano l'inesistenza del vincolo paesaggistico.





## Ministero della Cultura

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER  
LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

Questa Soprintendenza informò quindi il superiore Ministero di tale prassi interpretativa.

In prima istanza si rivolse all'Ufficio Legislativo del Ministero per un parere sui criteri di esclusione assunti dal Comune di Misano Adriatico in occasione dell'ampliamento del porto turistico in località Portoverde. Con nota n. 2313 del 02.06.1995, l'Ufficio Legislativo del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali sostenne la necessità della corrispondenza letterale delle zone omogenee con il D.M. 1444/1968, come parametro di riferimento nazionale per individuare i presupposti dell'esclusione delle aree dalla tutela paesaggistica.

Nel 1997 questa Soprintendenza chiese nuovamente al Superiore Ministero indicazioni procedurali questa volta in merito a difficoltà interpretative sui criteri di esclusione dalla tutela nel Comune di Rimini. L'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici del Ministero per i beni Culturali e Ambientali, con nota SG/113/5306/97 del 18.02.1997, inviò una comunicazione al Presidente della Regione Emilia-Romagna e al Commissario di Governo, con la quale, dopo avere richiamato le disposizioni di esclusione dalla tutela paesaggistica previste dalla legge 431/1985, invitava la Regione ad impartire le opportune disposizioni alle amministrazioni comunali.

La Regione Emilia-Romagna, assessorato territorio, programmazione e ambiente, con nota n. 17236 del 03.07.1997, inviò una comunicazione ai Comuni con la quale precisava che l'autorizzazione paesaggistica non era dovuta solo quando le opere ricadevano in zone che avessero, alla data di entrata in vigore della legge 431/1985, le caratteristiche definite dal D.M. n. 1444/1968 per le zone "A" e "B", cioè quando ricadevano nelle parti del territorio interessate da agglomerati urbani storici e in quelle totalmente o parzialmente edificate, in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non fosse inferiore a 1/8 della superficie fondiaria della zona e la densità territoriale fosse superiore a 1,5 mc/mq, indipendentemente dalla classificazione effettuata dallo strumento urbanistico ai sensi della legge regionale n. 47/1978.

L'Ufficio centrale per i beni ambientali e paesaggistici, con nota n. 23614 del 01.08.1997 (ALL. 4), prendeva atto della circolare regionale n. 17236 del 25.07.1997. Evidenziava tuttavia che il 6° comma dell'art. 82 del DPR 616/1977, così come introdotto dalla legge 431/1985, richiamava *esplicitamente* la definizione di zone "A" e "B", definizione che presupponeva l'adozione di uno specifico strumento urbanistico, e – limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione – includeva nella deroga le altre zone delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del D.M. n. 1444/1968 e, laddove non sussistevano tali strumenti, estendeva la deroga medesima ai centri edificati perimetrati ai sensi dell'art. 18 della legge 865/1971. Pertanto solo la sussistenza di una delle caratteristiche evidenziate appariva elemento idoneo a configurare l'esclusione dal vincolo ope legis.

La Direzione Generale per i beni architettonici e paesaggistici del Ministero per i beni e le attività culturali, con nota prot. n. 26759 del 12.07.2002, ribadì quali sono le aree escluse dalla tutela allegando copia della decisione resa dalla Suprema Corte di Cassazione – Sez. III Penale n. 256 del 29.01.2001 evidenziando quanto esplicitato alle pag. 12-13 della stessa. Con medesima nota inviò anche a quest'Ufficio copia del parere n. 116642 del 14.11.2000 dell'Avvocatura Generale dello Stato in merito alla corretta interpretazione delle aree escluse dalla tutela paesaggistica, come previsto dal 6° comma dell'art. 82 del D.P.R. n. 616/1977 così come introdotto dalla legge 431/1985.

Per cercare di ovviare a tutte le discordanze interpretative e applicative il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, la Regione Emilia-Romagna e le Associazioni delle Autonomie Locali Emilia-Romagna nel 2003 siglarono un Accordo (B.U.R. n. 161 del 27 ottobre 2003) che si proponeva di dare soluzione anche alle difficoltà di gestione ordinaria della tutela paesaggistica. In particolare il problema della delimitazione delle aree sottoposte a tutela



SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

48121 RAVENNA - Via San Vitale, 17 - Tel.: 0544.543711 Fax: 0544.543732 - PEC: [sabap-ra@pec.cultura.gov.it](mailto:sabap-ra@pec.cultura.gov.it) - PEO: [sabap-ra@cultura.gov.it](mailto:sabap-ra@cultura.gov.it)  
C.F.: 80 008 760 391 - Codice IPA: 50M43M





## Ministero della Cultura

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER  
LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

paesaggistica veniva affrontato nell'allegato B, paragrafo **Ambito di applicazione**, che per facilità di consultazione si riporta:

*“Pertanto i Comuni, attraverso la suddetta variante, sono chiamati a operare, ai fini di assicurare la certezza degli ambiti sottoposti a vincolo e quelli esclusi dallo stesso vincolo, la ricognizione non già delle zone omogenee individuate dai piani regolatori alla data del 6 settembre 1985, ma l'accertamento, ora per allora, delle parti del tessuto urbano che, alla data suddetta, presentavano le caratteristiche proprie delle zone A e B secondo quanto definito dall'art. 2 del D.M. 1444/68.*

*Tali ambiti sono costituiti dalle parti del territorio totalmente o parzialmente edificate nelle quali la superficie coperta dagli edifici esistenti non fosse inferiore a 1/8 della superficie fondiaria delle zone e la densità territoriale superiore a 1,5 mc/mq, ovvero delle parti dello stesso territorio urbano ricomprese nei piani Pluriennali di attuazione (PPA) previsti in zone diverse da quelle A e B, o, nei Comuni sprovvisti di tali strumenti urbanistici, delle aree che ricadevano all'interno della perimetrazione di centri edificati effettuate ai sensi dell'art. 18 della Legge 22 ottobre 1971, n. 865.*

*Questa verifica si impone in quanto le definizioni delle zone omogenee fissate dalla L.R. 47/78 si discostano da quelle determinate dal citato D.M. 1444/68.*

*A tale scopo, i Comuni dovranno, innanzitutto, avere riguardo delle risultanze degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985.*

*Qualora, poi, alla stessa data risultasse adottato uno strumento urbanistico, approvato successivamente ad essa, destinato a dare una rappresentazione più aggiornata degli effettivi ambiti relativi agli agglomerati urbani che presentavano le caratteristiche proprie delle zone A e B, i Comuni dovranno tenere conto, altresì, delle indicazioni di detti piani adottati, in quanto questi concorrono alla ricostruzione dell'effettivo stato: del tessuto urbano nel periodo di riferimento.*

*Deve essere, infine, sottolineato che i PPA adottati successivamente alla suddetta data del 6 settembre 1985, non producono l'effetto di esonero dal vincolo concesso dall'art. 146 del Testo Unico...”.*

Tale Accordo risultò però immediatamente superato dall'entrata in vigore del D.Lgs.42 del 22.01.2004, che all'art.142. c.2 confermò, precisò e integrò le disposizioni della Legge Galasso sui criteri di esclusione delle aree urbane dal perimetro dei vincoli paesaggistici ope legis.

Malgrado ciò, la Direzione Generale Programmazione Territoriale e Sistemi di Mobilità della Regione Emilia-Romagna, con circolare n. 4815 del 17.03.2006, “Circolare interpretativa in merito alla individuazione delle aree urbane escluse dalla tutela paesaggistica – art.142, c.2, D. Lgs.42/2004”, confermava disposizioni in merito, ancora in contrasto con la legislazione statale. La circolare, inviata a tutti i comuni, disponeva che le amministrazioni comunali, nell'effettuare le perimetrazioni richieste dall'art. 46, commi 4-6, della L.R. n. 31/2002, dovevano individuare le parti del proprio territorio che, alla data del 6 settembre 1985, risultavano consolidate dal punto di vista degli insediamenti urbani negli strumenti urbanistici vigenti o adottati.

Pertanto occorre specificare, “ora per allora”, i perimetri continui dei territori urbani consolidati a quella data, che comprendevano tutte le aree edificate con continuità e i lotti interclusi, e in particolare:

- Le zone omogenee classificate come A;
- Le zone omogenee classificate come B, quando erano contigue alle suddette zone A;
- Le altre zone omogenee classificate diversamente da A e B, soltanto nel caso in cui fossero contigue alle zone urbanizzate di cui sopra e qualora possedessero analoghe caratteristiche insediative e funzionali; in



SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

48121 RAVENNA - Via San Vitale,17 - Tel.: 0544.543711 Fax: 0544.543732 - PEC: [sabap-ra@pec.cultura.gov.it](mailto:sabap-ra@pec.cultura.gov.it) - PEO: [sabap-ra@cultura.gov.it](mailto:sabap-ra@cultura.gov.it)  
C.F.: 80 008 760 391 - Codice iPA: 50M43M



## Ministero della Cultura

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER  
LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

questo caso era però necessario verificare la loro corrispondenza ai parametri quantitativi di cui all'art. 2 del D.M. 1444/1968 (parti del territorio totalmente o parzialmente edificate nelle quali la superficie coperta dagli edifici esistenti non fosse inferiore a  $1/8$  « uguale a  $0.125 \text{ mq/mq}$  » della superficie fondiaria delle zone omogenee prese a riferimento e la densità territoriale superiore a  $1,5 \text{ mc/mq}$  « uguale a  $0,50 \text{ mc/mq}$  »).

Doveva quindi considerarsi escluso dal vincolo *ope legis* tutto quanto rientrava nel perimetro continuo così identificato dal Comune.

Si considerava inoltre che fosse applicabile l'esclusione dal vincolo paesaggistico di cui al comma 2 dell'art. 142 del D. Lgs. 42/2004 anche alle aree pubbliche quali strade, piazze e aree a verde che alla data indicata fossero esterne alle zone omogenee di edificazione, ma comunque incluse nel territorio urbanizzato ai quali si era fatto riferimento.

Un elemento di novità importante e probabilmente dirimente è rappresentato dalla sentenza n. 66/2012 della Corte Costituzionale, che ha ritenuto incostituzionale l'articolo 12 della legge della Regione Veneto 26 maggio 2011, n. 10, che introduceva parametri per certi aspetti simili a quanto disposto dalla Regione Emilia-Romagna con circolare 4815 del 17.03.2006, per individuare l'esclusione delle aree soggette a tutela paesaggistica *ope legis*.

La Corte Costituzionale ha sentenziato : *“...Questa Corte ha avuto modo di affermare come la stessa qualificazione di «norma di grande riforma economico-sociale» – che già designava il sistema vincolistico in materia di paesaggio introdotto dalla cosiddetta “legge Galasso” – dovesse essere mantenuta in riferimento, proprio, all'art. 142 del D.Lgs. n. 42 del 2004, la cui elencazione delle aree vincolate per legge rappresentava nella sostanza un continuum rispetto alla precedente disciplina (sentenza n. 164 del 2009). Per altro verso, a sottolineare l'assoluta centralità di tale disciplina – ed il risalto che, sul piano costituzionale, ad essa deve essere effettivamente riconosciuto –, sta anche l'osservazione per la quale, attraverso le disposizioni dettate dal codice dei beni culturali e del paesaggio, proprio laddove hanno reintrodotto la tipologia dei beni paesaggistici e ne hanno operato la relativa ricognizione, si è inteso dare «attuazione al disposto del (citato) articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007). Ci si muove, dunque, nell'ambito di una rigorosa tipizzazione di tassative ipotesi vincolistiche, alla quale corrisponde una altrettanto dettagliata previsione di casi, ugualmente nominati e tassativi, di deroga.*

*Ebbene, nel caso di specie, la normativa regionale impugnata opera una modifica sostanziale del regime delle esclusioni dalla tutela prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio, attraverso una “assimilazione” fra aree individuate dalla legislazione statale come sottratte al regime vincolistico e aree che, pur con denominazioni diverse rispetto a quelle indicate nel decreto ministeriale n. 1444 del 1968, presenterebbero, rispetto alle prime, caratteristiche simili, sia pure per relationem. Si tratta, dunque, di una operazione normativa da ritenersi in sé non consentita, in quanto direttamente incidente su materia riservata alla legislazione statale, rispetto alla quale la legislazione regionale può solo fungere da strumento di ampliamento del livello della tutela del bene protetto e non – all'inverso, come nel caso qui in esame – quale espediente dichiaratamente volto ad introdurre una restrizione dell'ambito della tutela, attraverso l'incremento della tipologia delle aree cui il regime vincolistico non si applica.*

*Non è, infatti, senza significato rammentare, sul punto, come questa Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale proprio dell'art. 40 della legge urbanistica della Regione Veneto (legge n. 11 del 2004) – ora, tra l'altro, modificato dalla disposizione oggetto di impugnativa – ne abbia escluso il contrasto con la normativa statale in tema di tutela dei beni culturali in quanto, appunto, funzionale alla tutela non già sostitutiva di quella statale, bensì aggiuntiva, nella disciplina del governo del territorio (sentenza n. 232 del 2005).*



SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

48121 RAVENNA - Via San Vitale, 17 - Tel.: 0544.543711 Fax: 0544.543732 - PEC: [sabap-ra@pec.cultura.gov.it](mailto:sabap-ra@pec.cultura.gov.it) - PEO: [sabap-ra@cultura.gov.it](mailto:sabap-ra@cultura.gov.it)  
C.F.: 80 008 760 391 - Codice iPA: 50M43M



## Ministero della Cultura

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER  
LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

r\_emi.ro.Giunta - Prot. 13/12/2023.1236020.F

*D'altra parte, anche ove si ritenesse di annettere, come la difesa della Regione sembra prospettare, una portata restrittiva al concetto di "assimilazione" utilizzato dalla disposizione denunciata, resterebbe il fatto che un simile procedimento, ancorché apparentemente ricognitivo, e tuttavia ampliativo, della deroga (trattandosi di identificare "ora per allora" le caratteristiche di omogeneità fra le aree), potrebbe essere previsto e disciplinato soltanto da una legge statale, avuto riguardo, fra l'altro, alla esigenza di attribuire ad una siffatta previsione una portata generale e uniforme, valida, cioè, per tutto il territorio nazionale.*

*Né può tacersi come, attraverso la previsione normativa oggetto di censura, la Regione Veneto sia giunta a prevedere una sostanziale "delegificazione" della materia, risultando in concreto demandata all'autorità amministrativa l'individuazione dei territori che presentavano, alla data del 6 settembre 1985, caratteristiche analoghe a quelle inserite nelle zone "A" e "B" degli strumenti urbanistici generali. Sicché, mentre in riferimento ad alcune aree la deroga al vincolo risulta "cristallizzata" dalla legislazione statale, con efficacia erga omnes e con un vincolo di intangibilità che scaturisce dalla legge, in riferimento ad altre aree, secondo la norma censurata, la deroga finirebbe per essere direttamente determinata dall'amministrazione locale, senza che – per di più – lo Stato risulti in alcun modo chiamato a partecipare al relativo procedimento.*

*La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima."*

Si richiama, analogamente, anche la sentenza n. 110 del 23.03.1994 con la quale la Corte Costituzionale aveva dichiarato «...l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, lett. a), della legge regionale del Piemonte 3 aprile 1989, n. 20 (Norme in materia di beni culturali, ambientali e paesistici), limitatamente all'inciso: "nelle zone **assimilate** alle zone "A" e "B" del d. M. 2 aprile 1968, n. 1444 e cioè nei centri edificati, nei nuclei minori, nelle aree sia residenziali che produttive a capacità insediativa esaurita o residua e in quelle di completamento così come definiti nei Piani regolatori approvati ai sensi del titolo III della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 e successive modificazioni ed integrazioni».

Alla luce della complessa vicenda fin qui esposta, questa Soprintendenza valuta che l'applicazione del comma 2, art. 142 del D.Lgs.42/2004 debba essere applicata in modo stringente in quanto il richiamo alle zone "A" e "B" ex D.M. n 1444/1968 ha un carattere formalistico e non contenutistico. Infatti tale norma esige una stretta interpretazione per la quale le zone escluse dal vincolo ope legis sono soltanto quelle indicate e riferibili al D.M. 1444/1968 e gli strumenti urbanistici dovevano essere stati adottati prima dell'entrata in vigore della legge 431/1985.

Si sottolinea inoltre che la tecnica legislativa della Legge Galasso rispondeva all'esigenza fondamentale di ancorare a certezza giuridica il ricorrere di presupposti costitutivi di un vincolo paesaggistico imposto direttamente dalla legge, senza la mediazione di una valutazione amministrativa tecnico-discrezionale.

Come principio generale, si deve ribadire che la legislazione regionale può dettare norme maggiormente restrittive, ma mai regole che portino di fatto ad un allargamento delle esclusioni e dunque a un abbassamento del livello di tutela.

Nello specifico caso della proposta di PUG di Bagno di Romagna, Mercato Saraceno e Verghereto, in particolare, l'applicazione dei criteri di individuazione "per analogia", prettamente basati sulla verifica degli indici, conduce ad includere nell'esenzione all'obbligo di autorizzazione paesaggistica, ad esempio, come elencato nell'allegato in discussione, alcune aree classificate D e D1, a vocazione esclusivamente o prevalentemente produttiva, quali ad esempio molte delle zone artigianali sorte in comune di Bagno di Romagna lungo le sponde del Savio e l'asse della superstrada E45.







## Ministero della Cultura

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PER  
LE PROVINCE DI RAVENNA FORLÌ-CESENA E RIMINI

Si ritiene che nessun tentativo di lettura interpretativa e conciliativa della discrepanza di classificazione tra la Legge urbanistica regionale n. 47/1978 e il DPR 1444/1968 possa giustificare o motivare l'allargamento dell'esclusione dalla tutela paesaggistica addirittura alle zone D dalle caratteristiche prettamente e tanto marcatamente produttive e artigianali, né tanto meno, come proposto, alle zone F. Tale ampliamento appare palesemente in contrasto con il senso della norma originaria, indipendentemente dal soddisfacimento dei requisiti quantitativi di superficie fondiaria e densità territoriale.

Si ritiene, pertanto, che sia opportuno prendere atto dell'incongruenza interpretativa fin qui ripetutasi; ciò va nella direzione, peraltro, di non precludere, nel merito, per aree che sono indubbiamente ambiti di più scarsa qualificazione attuale in un territorio complessivamente ancora caratterizzato invece da elevati livelli di qualità ambientale, l'occasione data da una progettualità futura che includa uno sguardo al possibile miglioramento dell'inserimento paesaggistico e ambientale di tali comparti, nell'ottica della intenzionalità di miglioramento e di riqualificazione anche paesaggistica e ambientale che il piano, sulla base degli indirizzi della legge regionale, si pone come obiettivi fondamentali.

Si ritiene pertanto non corretta l'esclusione delle zone D e D'e F rappresentate nella scheda dei vincoli e si ribadisce che si ritengono da escludere dalla tutela paesaggistica esclusivamente le aree che, alla data del 26 maggio 1986 erano denominate negli strumenti urbanistici vigenti come zone A e B, oltre alle zone oggetto, alla stessa data, di programma pluriennale di attuazione, a patto che tali previsioni siano state effettivamente realizzate (nel periodo di vigenza del PPA).

Si resta naturalmente a disposizione per qualsiasi ulteriore confronto o chiarimento e l'occasione è gradita per porgere distinti saluti.

**IL SOPRINTENDENTE**  
(Dott.ssa Federica Gonzato)  
*firmato digitalmente*

Istruttoria Patrimonio archeologico: Dott.ssa Romina Pirraglia  
Funzionario archeologo – [romina.pirraglia@cultura.gov.it](mailto:romina.pirraglia@cultura.gov.it)

Istruttoria Patrimonio monumentale e paesaggistico: Arch. Alessandra Del Nista  
Funzionario architetto – [alessandra.delnista@cultura.gov.it](mailto:alessandra.delnista@cultura.gov.it)

