

AVV. PROF. VITTORIO DOMENICHELLI
ORDINARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO
NELL' UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

GALLERIA G. BERCHET, 4 - 35131 PADOVA
TEL. 049 - 8751575 (R. A.) TELEFAX 049 - 8738202

Padova, 29 novembre 2012

Ill.mo

Signor Sindaco

del Comune di

30100 - VENEZIA

*Oggetto: parere pro-veritate in ordine all'assoggettabilità dell'area
ove dovrà sorgere il c.d. Palais Lumière al regime autorizzatorio di
cui all'art. 146 del D.Lgs 42/2004.*

Illustre Signor Sindaco,

esprimo qui di seguito il mio parere sul
quesito che mi è stato posto relativo alla assoggettabilità o meno
alla autorizzazione prevista dall'art. 146 T.U. 42/2004 (Codice dei

beni culturali e del paesaggio) del progettando intervento edilizio da realizzarsi a Marghera denominato "Palais Lumière".

Ritiene infatti la Direzione per i beni culturali e paesaggistici del Veneto, dopo aver acquisito il parere dall'ufficio legislativo del Ministero, che l'area interessata dall'intervento sia sottoposta al vincolo paesaggistico ex lege di cui all'art. 142, co. 1 lett. a) del D.Lgs. 42/2004 in quanto ricompresa all'interno della fascia di 300 mt. dalla sponda del canale industriale ovest, incluso nella perimetrazione della laguna di Venezia operata dal Magistrato alle acque e adottata con D.M. 9/2/1990. Sostiene il Ministero, infatti, che tale sponda sarebbe assimilabile alla "linea di battigia" che costituisce la linea della costa del mare rispetto alla quale la legge (art. 142, 1° co. lett. a), individua una fascia di tutela della profondità di 300 metri.

Tale posizione non può essere condivisa.

Ricordo, innanzitutto, che il sistema di vincoli ex lege fu introdotto ancora dalla c.d. legge Galasso (D.L. 312/1985 conv. in L. 431/1985) per fronteggiare le difficoltà del sistema dei vincoli paesaggistici previsti dall'allora vigente L. 1497/1939: sistema che prevedeva particolari procedure di individuazione delle "bellezze naturali", ovvero degli immobili o complesso di immobili, delle ville e giardini e delle bellezze panoramiche che, appunto, per la loro particolare bellezza, meritavano di essere tutelate attraverso l'inserimento in elenchi che comportavano l'assoggettamento dei

beni in essi inclusi al regime specifico di tutela previsto dalla legge ed in particolare al regime autorizzatorio per ogni modifica che potesse pregiudicare il loro "aspetto esteriore" (cfr. art. 7, L. 1497/1939). Sistema un po' macchinoso che la legge Galasso ha inteso implementare con la tutela di interesse categorie di beni individuati già dalla legge (vincoli *ex lege*): i territori compresi entro certe distanze dalle coste, dai laghi o dai fiumi, le montagne sopra una certa altezza, i ghiacciai, le foreste, i boschi, etc.

Tale sistema veniva ad affiancarsi a quello preesistente, come protezione generale rispetto a quella specificata rappresentata dai vincoli di bellezza naturale, derivanti dall'inclusione negli elenchi di determinati complessi immobiliari o di particolari siti, intendendo il legislatore ritenere comunque di interesse paesaggistico, a prescindere dall'individuazione specifica derivante dall'inclusione negli elenchi, alcune aree ritenute di per sé rilevanti paesaggisticamente (anche se in concreto potevano non rivestire i caratteri di interesse pubblico richiesti per la sottoposizione a tutela).

La disciplina così delineata è confluita nel Codice dei beni culturali e ambientali, approvato con D.Lgs. 42/2004 che include nei beni paesaggistici tanto le aree protette *ex lege* (art. 142), quanto i beni oggetto di specifico procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico (art. 138-141) fra quelli di cui all'art. 136 (cose immobili che hanno cospicuo carattere di bellezza

naturale, le aree, i giardini, i complessi di cose immobili, le bellezze panoramiche) che si conclude con un provvedimento dichiarativo del notevole interesse pubblico del bene che assoggetta il bene così individuato al capo III (piano paesaggistico) e al regime autorizzativo di cui al capo IV (art. 146 e ss.).

In questo quadro normativo è evidente, innanzitutto, che le “aree tutelate per legge” (art. 142) sono esclusivamente quelle individuate dalla legge stessa e che le definizioni normative sono di stretta interpretazione in quanto dalla inclusione di quei beni nelle categorie legislative deriva la loro sottoposizione ad un regime vincolistico molto pregnante e limitativo delle facoltà dei privati proprietari e delle stesse competenze delle amministrazioni pubbliche.

Le definizioni legislative non possono dunque essere “interpretate” né è ammissibile che ai beni individuati dalla legge se ne aggiungano altri ad essi “assimilabili”.

Escludo dunque la correttezza dell’argomento contenuto nella nota soprarichiamata là dove si pretende di “assimilare” alla “linea di battigia” prevista dall’art. 142, co. 1 lett. a) con riferimento ai territori costieri compresi in una fascia di 300 mt. (dal mare), la linea rappresentata dalla “conterminazione lagunare”, non potendo certo questa rappresentare la “linea lungo cui l’onda marina batte la spiaggia” secondo la definizione di “battigia” del dizionario Devoto-Oli, ed. 1990 (ovvero, più tecnicamente, “la parte superiore

della zona intertidale o piano mesolitorale che è compresa fra la bassa e l'alta marea"). Di fronte ad un significato così inequivoco del termine "battigia" – così inequivoco che il legislatore si è preoccupato di doverlo estendere anche alle coste dove non c'è spiaggia, come "i terreni (costieri) elevati sul mare " - non vedo come si possa "assimilare" la linea di battigia alla linea di conterminazione lagunare che definisce in via amministrativa i confini della Laguna di Venezia, che costituisce all'evidenza un bene specifico e ben diverso dalla fascia costiera o litorale marino.

La assoluta peculiarità della Laguna di Venezia – rispetto alla totalità delle coste marine assoggettate alla tutela ex lege – è tale che è oggetto di una specifica disciplina legislativa di cui la "conterminazione" di cui al D.M. 9/2/1990 è uno degli elementi, ma anche oggetto di specifica protezione proprio ai sensi della L. 1497/1939 e, oggi, del D.Lgs. 42/2004.

Anzi, ritengo che la "conterminazione" effettuata dal Ministro dei Lavori Pubblici con decreto 9/2/1990 (in G.U. 22/2/1990 n. 44) sia stata indebitamente richiamata nella nota sopra richiamata della Direzione regionale dal momento che tale linea di delimitazione è stata espressamente determinata "ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 della L. 5/3/1963 n. 366" che ha assoggettato la Laguna di Venezia – così come definita dall'art. 1 ^(N) e poi

^N "La laguna di Venezia è costituita dal bacino demaniale marittimo di acqua salsa che si estende dalla foce del Sile (conca del Cavallino) alla foce del Brenta (conca di Brondolo) ed è compreso fra il mare e la terraferma.

delimitata ai sensi dell'art. 2 con il decreto ministeriale LL.PP. del 1990 – alle norme di tutela contenute nella legge stessa.

Ma la L. 366 si preoccupava esclusivamente dell'equilibrio idraulico della Laguna, affidando al Magistrato alle Acque competenze di vigilanza e di autorizzazione per tutte le opere e le attività che avrebbero potuto incidere sull'equilibrio lagunare stesso.

Invece, per quanto riguarda i profili di specifico interesse degli Uffici dei beni culturali e paesaggistici è evidente che la conterminazione "idraulica" debba recedere e lasciare il passo alla perimetrazione effettuata dal D.M. 1/8/1985 emanato specificatamente dal Ministero per i beni culturali e ambientali per fini di tutela paesaggistica ai sensi della allora vigente L. 1497/1939 (e della successiva L. 431/1985).

Invero con tale D.M. la Laguna Veneziana – così come individuata cartograficamente in allegato allo stesso provvedimento - è stata dichiarata di notevole interesse pubblico, in quanto *"eccezionale complesso paesaggistico e ambientale, caratterizzato da una serie di connotazioni, complementari ed esplicative dello stesso"* oltre che per le innumerevoli ragioni indicate nella amplissima motivazione del decreto: *"esempio unico di sistema*

Essa è separata dal mare da una lingua naturale di terra fortificata per lunghi tratti artificialmente, in cui sono aperte tre bocche o porti, ed è limitata verso terraferma da una linea di confine marcata da appositi cippi o pilastri di muro segnati con numeri progressivi. Tale linea delimita il territorio lagunare nel quale debbono essere osservate le norme e prescrizioni contenute nella presente legge a salvaguardia della laguna".

ambientale... in cui sono presenti e si compenetrano valori naturalistici, singolarità ecologiche, ricche presenze archeologiche e storiche...".

Il Decreto si preoccupa di tutelare *"tale sistema ambientale unico al mondo"* in modo che non venga *"scisso dal suo diretto entroterra, sia per ragioni naturalistiche, archeologiche e storiche, sia perché questo costituisce lo sfondo naturale della Laguna e come tale partecipa dialetticamente alla suggestione percettiva che tale insediamento produce, talchè ogni modificazione dell'entroterra si riflette conseguentemente sulla Laguna. Ne viene che anche in queste aree vanno estesi i principi di tutela e salvaguardia"*. Così l'area della Laguna, comprensiva del suo diretto entroterra (quello ritenuto rilevante dal Ministero), è stata esattamente individuata nel decreto di vincolo e non comprende, a quanto risulta documentalmente, l'area dove dovrebbe essere insediato il Palais Lumière.

Escludo dunque che il perimetro della Laguna di Venezia, così individuato specificatamente dal Ministero competente come ambito paesaggistico e naturalistico di notevole interesse pubblico - con una così minuziosa descrizione delle ragioni della tutela delle aree e dei luoghi in essa compresi, che specifica persino quali aree dell'entroterra sono tutelate e perché lo siano - possa essere pretermesso e debbano invece essere considerati i confini della conterminazione lagunare, assunta per ben altri fini, ipotizzando che

essi possano essere considerati come "linea di battigia" del mare, per ampliare strumentalmente l'ambito della tutela rispetto a quella stabilita nel decreto del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali. Se il Ministero ha inteso preservare il complesso lagunare con un vincolo già così eccezionalmente esteso in ragione della sua eccezionalità paesaggistica e ambientale, non può l'interprete ampliarlo ancor di più per includervi aree, come quelle in esame, poste all'interno della zona industriale di Marghera e ragionevolmente ritenute dagli organi competenti prive di qualsiasi valore paesaggistico o naturalistico.

Conclusivamente, la tesi della Direzione non convince sia per ragioni strettamente interpretative, non essendo concesso all'interprete operare là dove il legislatore non è stato equivoco (*"in claris non fit interpretatio"*); sia perché un'interpretazione estensiva o analogica non è ammissibile dove il legislatore ha imposto limitazioni ai diritti dei privati e alle competenze degli enti territoriali; sia perché appare del tutto irragionevole pretendere di sovrapporre una norma di tutela generica (quella che protegge tutte le aree costiere fino a 300 mt. dal mare) alla tutela specifica e peculiare dell'area lagunare veneziana, oggetto di un provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico che già si è preoccupato di definire esattamente l'ambito della tutela, comprendendovi anche i terreni dell'entroterra direttamente

AVV. PROF. VITTORIO DOMENICHELLI

interessati e collegati all'ecosistema lagunare, sia sotto il profilo ambientale sia sotto il profilo visivo.

E poiché nell'ambito delle aree oggetto del vincolo non è compreso il terreno ove dovrebbe sorgere il Palais Lumière, escludo che l'intervento edilizio in progetto possa essere sottoposto alla procedura amministrativa dell'art. 146 D.Lgs 42/2004.

Questo il mio pensiero in tutta scienza e coscienza.

Con i miei migliori saluti.

Vittorio Domenicelli

