

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

**Delega al Governo per la
revisione del codice dei beni
culturali e del paesaggio in
materia di procedure di
autorizzazione paesaggistica
DDL 1372/S**

Audizione ANCE

**Commissioni Cultura e
Ambiente del Senato**

26 marzo 2025

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL	4

VALUTAZIONI GENERALI

L'Ance valuta positivamente il disegno di legge in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica che rappresenta un primo passo importante per arrivare alla definizione di una disciplina paesaggistica più equilibrata e assicurare la certezza del diritto.

Il disegno di legge **affronta**, infatti, **per la prima volta in modo più organico il tema delle procedure di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica** che rappresenta **uno dei principali "colli di bottiglia" dell'attività amministrativa.**

A parere dell'Ance, si tratta di un'iniziativa positiva perché, nonostante i diversi interventi normativi che hanno interessato queste procedure – disciplinate dal D.lgs. 42/2004 (rilascio autorizzazione ordinaria) e dal Dpr 31/2017 (rilascio autorizzazione semplificata) – si continuano a registrare dei **rallentamenti e, in alcuni casi, anche dei blocchi** per molte **procedure edilizie private** relative ai tanti immobili soggetti a vincolo paesaggistico o ubicati in aree o ambiti soggetti ad esso.

Le principali criticità risiedono nella natura stessa della procedura che implica un **provvedimento finale pluri-strutturato**, in quanto la decisione dell'amministrazione procedente (Regione e/o Comune se delegato) richiede il consenso vincolante di un'altra amministrazione (le Soprintendenze) con il rischio che queste ultime non si esprimano nel termine assegnato oppure che la Regione (o il comune), pur in presenza del parere favorevole della soprintendenza, non rilasci il provvedimento.

Una **doppia competenza non calibrata** in considerazione sia delle **caratteristiche degli interventi edilizi** (che in molti casi sono di entità minima), sia della stessa **organizzazione amministrativa** che, in determinate realtà, porta ad un numero eccessivo di presentazione delle pratiche con il rischio di non porre una reale attenzione ad interventi che avrebbero necessità di una maggiore valutazione.

L'iniziativa del provvedimento risulta quindi utile per poter arrivare alla definizione di una disciplina paesaggistica più equilibrata e in grado di tutelare tutti gli interessi in gioco, garantendo, come dichiarato all'art. 1:

- la rimodulazione dei tempi amministrativi;
- l'efficacia delle iniziative degli enti locali e dello sviluppo economico e imprenditoriale;
- il rafforzamento della certezza del diritto.

In particolare, il provvedimento prevede **tre misure** per la semplificazione di queste procedure:

- alcune modifiche puntuali al D. lgs. 42/2004 (art. 2, comma 1), finalizzate a garantire maggiore certezza dei tempi di rilascio, ad esempio, dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria (art. 146 D.lgs. 42/2004) e dell'accertamento di compatibilità paesaggistica in sanatoria (artt. 167 e 181 D.lgs. 42/2004);

- una delega alla revisione dell'Allegato A del Dpr 31/2017 recante l'elenco degli interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, per estenderlo ad ulteriori casistiche (art. 2, comma 2);
- una delega alla revisione del D.lgs. 42/2004 con specifico riguardo alle procedure di autorizzazione paesaggistica, secondo una serie di principi e criteri direttivi (art. 3).

Complessivamente è da valutare positivamente l'attenzione che il DDL fornisce a questo tema ma sarebbero **auspicabili ulteriori previsioni, alcune precisazioni, nonché un maggior coordinamento con le normative collegate alla disciplina paesaggistica** (es. conferenza di servizi, disciplina dei titoli edilizi, ecc.).

In particolare, si evidenzia l'opportunità che la **delega alla revisione del Dpr 31/2017 sul rilascio dell'autorizzazione semplificata sia ampliata e coordinata con quanto recentemente previsto dal Decreto Proroga Termini 2025** che ha portato al 27 agosto 2026 il termine per riordinare, ampliare e precisare le categorie di interventi di lieve entità soggetti ad autorizzazione semplificata e di quelli del tutto esclusi dalla stessa ed operare ulteriori semplificazioni procedurali e documentali.

Con riferimento, invece, alla **delega per rivedere il regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica nell'ambito del D.lgs. 42/2004**, essa prevede **molteplici snellimenti, alcuni dei quali di notevole rilevanza** (come la modifica dell'assetto delle competenze attraverso l'attribuzione l'autorizzazione paesaggistica semplificata alla competenza esclusiva degli enti locali previa verifica di conformità con il Piano paesaggistico regionale), **ma sarebbero opportuni alcuni miglioramenti** (ad es. il rilascio dell'autorizzazione semplificata da parte degli enti locali previa verifica di conformità con il Piano paesaggistico non tiene conto che molte Regioni sono prive di piano; il criterio sugli Sportelli Unici per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche necessita di coordinamento con la disciplina della conferenza di servizi, ecc.) **e dovrebbe essere implementata con ulteriori criteri di delega, in quanto non sono stati presi in considerazione diversi aspetti importanti** (ad es. l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica, la rimodulazione dei termini, la previsione in via espressa e generale del silenzio assenso e di altri meccanismi per il superamento dell'inerzia, l'eliminazione del "doppio passaggio" degli interventi edilizi conformi ai piani attuativi che sono stati già sottoposti a valutazione paesaggistica, etc.).

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL

Modifiche puntuali al D.lgs. 42/2004 (Art. 2, comma 1)	La norma prevede che: <ul style="list-style-type: none">- nell'ambito del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria di cui all'art. 146 (art. 2, comma 2, lett. a) e dell'accertamento di compatibilità paesaggistica in sanatoria di cui agli artt. 167 e 181 (art. 2, comma 1, lett. c e d), decorso inutilmente il termine a disposizione della Soprintendenza per rendere il proprio parere, si intende formato il silenzio assenso (attualmente non previsto) e l'amministrazione competente (Regione o comune delegato) provvede in via immediata sulla domanda (senza aspettare ulteriori giorni);- nel caso di aperture di strade e di cave, di posa di condotte per impianti industriali e civili e di palificazioni in vista delle aree o in prossimità di immobili vincolati con decreto ai sensi dell'art. 136, l'amministrazione competente ai sensi dell'art. 152 del D.lgs. 42/2004 ha facoltà di prescrivere distanze, misure o varianti a progetti in corso di esecuzione, previo parere della Soprintendenza obbligatorio ma non più vincolante (art. 2, comma 1, lett. b).
---	--

Valutazione: le norme contenute nel comma 1 dell'art. 2 sono positive in quanto volte a garantire maggiore certezza dei tempi di rilascio delle procedure autorizzatorie paesaggistiche, tuttavia si ritiene che, **per una maggiore efficacia delle stesse, siano necessarie alcune modifiche.**

In particolare, con riferimento alla norma della lettera a) – che introduce all'art. 146, comma 5 il silenzio assenso decorsi 45 gg. senza che il soprintendente abbia rilasciato il proprio parere e consente in questi casi all'amministrazione competente di provvedere in via immediata sulla domanda (senza aspettare ulteriori giorni) – essa **va a sovrapporsi con quanto previsto in modo parzialmente difforme dai commi 8 e 9 del medesimo articolo 146, con il forte rischio di ingenerare confusione e incertezza.**

Infatti, il comma 8 già prevede che il parere del soprintendente debba essere reso entro 45 gg e il comma 9 stabilisce che l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione decorsi inutilmente 60 gg.

Si propone quindi di **modificare i commi 8 e 9 dell'art. 146, anziché il comma 5**, in modo da garantire coerenza e certezza alla procedura e reale efficacia alla semplificazione del silenzio assenso prevista dal DDL.

Inoltre, si propone di introdurre ulteriori modifiche della procedura disciplinata dall'art. 146 per:

- **intervenire anche su altre parti della procedura**, massimizzando l'obiettivo del DDL di dare al proponente una risposta in tempi certi e minori. Sarebbe importante in tal senso prevedere: **la completa digitalizzazione della pratica, la definizione di una modulistica unificata** con semplificazione dei documenti da allegare, **una disciplina più puntuale del passaggio fra amministrazione**

competente e Soprintendenza, nonché delle diverse casistiche relative alle determinazioni della Soprintendenza (non solo l'inerzia, ma anche il rilascio di un parere positivo, positivo con prescrizioni, ecc.);

- **garantire il coordinamento con la disciplina della conferenza di servizi** di cui agli articoli 14 e ss. della Legge 241/1990, prevedendo **sempre** in questi casi l'indizione della **conferenza di servizi semplificata in modalità asincrona**;

- **allineare l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica a quella del titolo edilizio connesso**, con riferimento sia al momento del decorso, sia alla durata complessiva di essa, comprese eventuali proroghe ordinarie o straordinarie che dovessero intervenire. Ciò in considerazione del fatto che attualmente, ai sensi del comma 4 dell'art. 146, l'autorizzazione ha durata pari a 5 anni (ovvero 6 anni se i lavori sono iniziati nel quinquennio), mentre la Scia ha una efficacia di 3 anni, il permesso di costruire al massimo 4 anni (1 per iniziare i lavori + 3 anni per portarli a termine) e il permesso di costruire convenzionato la cui validità può essere modulata in relazione agli stralci funzionali previsti dalla relativa convenzione. Pertanto, essendo diversi i termini di inizio e fine dell'efficacia, si verificano nella pratica situazioni in cui i lavori devono arrestarsi per acquisire uno dei due atti.

- **accompagnare la formazione del silenzio assenso con procedure automatiche** di attestazione dello stesso da parte dell'amministrazione.

Delega alla revisione dell'Allegato A del Dpr 31/2017 La norma prevede una delega – da esercitarsi entro quarantacinque giorni dalla sua entrata in vigore – alla modifica dell'Allegato A del Dpr 31/2017, recante l'elenco degli interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, al fine di includervi:

(Art. 2, comma 2)

- gli interventi di edilizia libera sottoposti a Cila;
- quelli sottoposti a Scia nei casi in cui l'eventuale aumento di volume non ecceda il 20 per cento dell'esistente ovvero le modifiche, come asseverate dal tecnico abilitato, rispettino il carattere dell'immobile interessato.

Valutazione: la previsione, in linea con quanto da tempo auspicato dall'Ance, è **positiva, sebbene debba essere maggiormente ampliata coordinandola anche con la delega che già è prevista su questo tema.**

A tal fine si ricorda che, come proposto dall'Ance, è stata di recente approvata nell'ambito della conversione del Decreto-legge 202/2024 cd. "proroga termini" **l'estensione fino al 27 agosto 2026 del termine per l'esercizio della delega alla revisione del Dpr 31/2017, contenuta nell'art. 26 comma 13 della Legge 118/2022.** Tale delega prevede di:

- riordinare, ampliare e precisare le categorie di interventi di lieve entità soggetti ad autorizzazione semplificata e di quelli del tutto esclusi dalla stessa;
- operare ulteriori semplificazioni procedurali e documentali.

Infatti, **la revisione del Dpr 31/2017 dovrebbe interessare anche l'allegato B relativo agli interventi di lieve entità soggetti ad autorizzazione paesaggistica semplificata e in generale tutto il Dpr**, per ampliare e precisare tutte le categorie di interventi e opere di lieve entità, operare altre semplificazioni procedurali e documentali, **coordinando meglio il provvedimento con le previsioni dell'art. 149 del D.lgs.** (che esclude dall'autorizzazione paesaggistica

gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, consolidamento statico e restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici) e con **la disciplina edilizia del Dpr 380/2001**, in particolare con le previsioni intervenute negli ultimi anni ad esempio **quelle introdotte dal Decreto-legge 69/2024 cd. "salva casa"** in tema di attività edilizia libera, tolleranze costruttive, ecc. e **quelle che hanno liberalizzato l'installazione degli impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici.**

Delega per il riordino delle procedure di autorizzazione paesaggistica (Art. 3)

La norma prevede una delega al Governo alla revisione del D.lgs. 42/2004 con riguardo alle procedure di autorizzazione paesaggistica, secondo una serie di principi e criteri direttivi, fra cui si evidenziano:

- prevedere che gli interventi di lieve entità, come definiti dall'Allegato B al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, non siano sottoposti a parere della Soprintendenza e competano esclusivamente agli enti locali, previa verifica di conformità con il Piano paesaggistico regionale;
- prevedere che, nel caso di autorizzazione paesaggistica relativa a infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale di cui all'articolo 39 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, il parere spetti alla direzione generale competente del Ministero della cultura;
- escludere dagli interventi soggetti ad autorizzazione paesaggistica, gli interventi relativi alle parti interne di edifici di cui è vincolata la facciata nonché quelli che risultino adiacenti o in prossimità di edifici vincolati;
- istituire, in collaborazione con gli enti locali, sportelli unici per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche e urbanistiche, assicurando agli utenti un riscontro entro quarantacinque giorni dalla presentazione dell'istanza;
- escludere dall'applicazione delle disposizioni di cui alle lettere precedenti le aree di rilevanza paesaggistica nazionale la cui individuazione è demandata all'adozione di un decreto del Ministero della cultura a cadenza annuale, e prevedere che, per le medesime aree, il parere del soprintendente debba essere reso entro il termine di quarantacinque giorni, decorso il quale si intende formato il silenzio-assenso.

Valutazione: positivo l'aver previsto, accanto a misure immediate, anche una delega per rivedere tutto il regime dell'autorizzazione paesaggistica nell'ambito del D.lgs. 42/2004, con molteplici snellimenti, primo fra tutti la modifica dell'assetto delle competenze attraverso l'attribuzione del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata alla competenza esclusiva degli enti locali previa verifica di conformità con il Piano paesaggistico regionale.

Al fine di garantire la migliore efficacia degli obiettivi di semplificazione e certezza normativa, si ritiene opportuno che vengano apportati:

- **alcuni aggiustamenti** sia per la presenza di alcune imprecisioni, sia per un supplemento di valutazione su determinati aspetti;

- **ulteriori criteri di delega**, in quanto **non sono stati presi in considerazione diversi aspetti di rilievo** come l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica, la rimodulazione dei termini, la previsione in via espressa e generale del silenzio assenso e di altri meccanismi per il superamento dell'inerzia.

In particolare, nel merito dei singoli criteri di delega si evidenzia che:

Articolo 3, comma 2, lett. b) – questo criterio appare molto positivo in quanto **opera un importante riassetto delle competenze paesaggistiche**, attribuendo esclusivamente agli enti locali il rilascio dell'autorizzazione semplificata per gli interventi di cui all'allegato B del Dpr 31/2017, previa verifica di conformità con il Piano paesaggistico regionale.

Sul punto però si ritiene necessario valutare **l'estensione del riassetto delle competenze anche all'autorizzazione paesaggistica ordinaria demandandone, in via speculare, il rilascio alle sole Soprintendenze.**

In sostanza, come da tempo auspicato dall'Ance, **sarebbe importante modificare in modo organico l'assetto delle competenze in materia**, prevedendo che le autorizzazioni paesaggistiche su interventi più rilevanti cd. "ordinarie" (ex art 146 del Dlgs 42/2004) siano affidate direttamente alle valutazioni della Soprintendenza, mentre quelle minori cd. "semplificate" (ex Dpr 31/2017) siano attribuite alla Regione (o al Comune).

Nel merito di quanto previsto dal criterio, si sottolinea inoltre che **poche Regioni hanno approvato il piano paesaggistico** (es. Toscana, Puglia, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Sardegna per il solo ambito costiero) e pertanto si propone di modificare il criterio di delega **eliminando la condizione della verifica di conformità a tale piano ovvero introducendo la clausola "ove approvato"**.

Articolo 3, comma 2, lett. d) – si sottolinea che **l'Allegato A del Dpr 31/2017 già prevede l'esclusione dall'autorizzazione paesaggistica per le "opere interne che non alterano l'aspetto esteriore degli edifici, comunque denominate ai fini urbanistico-edilizi, anche ove comportanti mutamento della destinazione d'uso"** (punto A.1). Inoltre, con riferimento alla previsione dell'esclusione dall'autorizzazione paesaggistica degli interventi su edifici adiacenti o in **prossimità di quelli vincolati**, si evidenzia che non è prevista, a differenza della disciplina sui vincoli culturali, la possibilità di assoggettare ad autorizzazione anche immobili contermini a quelli vincolati sotto il profilo paesaggistico. Si tratta di un **aggravamento della tutela** in contrasto con gli obiettivi del DDL e pertanto **se ne propone la soppressione.**

Articolo 3, comma 2, lett. f) - il **criterio sugli Sportelli Unici** per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche e urbanistiche, necessita di modifiche:

- sotto il profilo formale, perché a livello locale esistono gli Sportelli unici dell'edilizia e delle attività produttive, che peraltro in alcune realtà regionali sono unificati;

- sotto il profilo sostanziale, perché il problema del miglior coordinamento fra comuni e soprintendenze deve essere risolto con una implementazione dello strumento a tal fine preposto e cioè la disciplina della conferenza di servizi.

Si propone pertanto di **sostituire il criterio con altro che preveda la garanzia del miglior coordinamento della procedura di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica con la disciplina della conferenza di servizi.**

Articolo 3, comma 2, lett. i) – il criterio prevede l'individuazione da parte del Mic di **aree di rilevanza paesaggistica nazionale** per le quali, in caso di interventi, il parere del soprintendente deve essere reso entro il termine di quarantacinque giorni, decorso il quale si intende formato il silenzio-assenso. Pur nell'intento positivo di semplificazione, la norma desta dubbi in quanto **sembra presupporre la creazione di una nuova categoria di beni che possono essere vincolati (le aree di rilevanza paesaggistica nazionale)** che verrebbe a complicare la normativa, andando peraltro oltre il perimetro della delega che è limitata alle procedure autorizzatorie paesaggistiche. Si propone pertanto di **sopprimere questo criterio**.

Si propone infine di inserire all'art. 3 **ulteriori criteri di delega** finalizzati a riformare anche i seguenti aspetti:

- uniformare il termine di inizio e di fine dell'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica con quelli del titolo edilizio connesso (Scia, permesso di costruire, permesso di costruire convenzionato), comprese eventuali proroghe ordinarie o straordinarie che dovessero intervenire;
- garantire la completa digitalizzazione della pratica;
- semplificare la documentazione da allegare all'istanza;
- rimodulare i tempi di rilascio rispetto a quelli attuali e i meccanismi finalizzati a garantire tempi certi di chiusura del procedimento e al superamento dell'inerzia della p.a. competente;
- garantire il coordinamento con la disciplina della conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e ss. della Legge 241/1990, prevedendo sempre in questi casi l'indizione della conferenza di servizi semplificata in modalità asincrona;
- prevedere che laddove il piano paesaggistico sia stato approvato d'intesa fra Regione e Ministero della cultura, per piani o programmi urbanistici di livello attuativo conformi ad esso, il parere a fini paesaggistici previsto dall'art. 16 della Legge 1150/1942 viene rilasciato solo dalla Regione;
- prevedere inoltre che, nel caso di piani urbanistici attuativi o atti similari che hanno già passato il vaglio della Sovrintendenza, non sia necessaria la ripresentazione della pratica per gli interventi edilizi conformi a tali piani con eliminazione di una "duplicazione" di valutazione oppure prevedere che l'autorizzazione sia rilasciata sempre dalla Regione o dall'ente subdelegato competente.