

Senato della Repubblica

XIX Legislatura

Commissioni riunite

**7ª Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca
scientifica, spettacolo e sport**

e

**8ª Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici,
comunicazioni, innovazione tecnologica**

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

Audizione del Presidente di Fondazione Inarcassa

Ing. Andrea De Maio

26 marzo 2025

Premessa

La Fondazione Inarcassa, istituita nel 2011 da Inarcassa, la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli Ingegneri ed Architetti Liberi Professionisti, oggi è il punto di riferimento di circa 180.000 iscritti. La Fondazione Inarcassa ha tra gli scopi statutari il sostegno, lo sviluppo, la promozione e la tutela della figura dell'Architetto e dell'Ingegnere che esercitano la libera professione in forma esclusiva. Tra le sue varie attività, Fondazione Inarcassa svolge una attenta analisi della produzione legislativa di riferimento allo scopo di: promuovere le politiche a sostegno della categoria degli architetti e ingegneri liberi professionisti e, al contempo, formulare proposte e osservazioni di carattere tecnico che possano essere di supporto al Legislatore sui temi e ambiti normativi di interesse.

Introduzione

Il disegno di legge in esame rappresenta indubbiamente una importante occasione per mettere ordine in un complesso di norme che presenta diversi elementi critici per i professionisti dell'area tecnica. Gli architetti e ingegneri liberi professionisti, in particolare, ogni giorno si confrontano con una normativa di riferimento talvolta farraginoso e un apparato amministrativo altamente burocratico. Si condividono, pertanto, le finalità del provvedimento volto, in particolare, a garantire la certezza del diritto, tempi più rapidi per le decisioni amministrative e una distribuzione più razionale delle competenze amministrative tra Stato e regioni. Su quest'ultimo punto, come peraltro chiarisce la relazione illustrativa, non solo occorre garantire la qualità della tutela paesaggistica, ma anche evitare che la semplificazione delle procedure si traduca in un mero depotenziamento della capacità amministrativa e decisionale delle Soprintendenze. Se, infatti, occorre un processo di razionalizzazione del sistema delle autorizzazioni volto a non paralizzare – ad esempio, per quanto di interesse per la categoria degli architetti e ingegneri liberi professionisti – l'attività edilizia e urbanistica con procedure lente e complesse, allo stesso tempo, è fondamentale garantire una omogeneità e uniformità interpretativa delle decisioni assunte dalle Soprintendenze sul territorio nazionale, fermo restando le specificità e peculiarità dei siti e/o edifici oggetto di richiesta di intervento.

Sotto questo aspetto, vale la pena considerare quanto codesta Fondazione, già a gennaio 2022, portò all'attenzione Commissione per la semplificazione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa.

Con riferimento alla fattispecie di demolizione e ricostruzione di immobile in zona con vincolo paesaggistico, il decreto semplificazioni-bis (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76), all'art. 10, comma 1, lett. b), apportava modifiche al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia") volte a chiarire gli ambiti di intervento di ristrutturazione edilizia e a specificare, in particolare, che *"Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi*

del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria".

Il Ministero della Cultura, nella risposta all'interrogazione 5-06704 pervenuta in Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati il 22 settembre 2021, dal suo canto, includeva nel termine "immobili", "sia gli ambiti sottoposti a vincolo in quanto tali sia gli edifici ricompresi nei medesimi ambiti". Secondo il Ministero, "la scelta operata dal legislatore è coerente con la nozione stessa di tutela del paesaggio, la quale si riferisce alla «forma» del territorio, nei suoi profili di pregio estetico e testimoniale, atteso che - secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale - «Il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo» (Corte, cost. n. 367 del 2007). Conseguentemente, la tutela paesaggistica intende preservare la conformazione dello stato dei luoghi, salvaguardando il territorio da qualsiasi trasformazione che sia esteticamente percepibile, e include, pertanto, anche gli interventi realizzati su edifici compresi in ambiti vincolati nel loro complesso"¹.

Diverso il parere fornito dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con la circolare emanata l'11 agosto 2021², secondo cui "per gli immobili il cui vincolo risiede nell'essere inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (Parte III del Codice) - sebbene privi di riconosciuto valore storico, artistico o architettonico intrinseco - sia consentito intervenire anche attraverso demolizione e ricostruzione classificabili nella ristrutturazione edilizia".

Appare evidente il cortocircuito interpretativo che, da un lato, rallenta il processo autorizzativo e, dall'altro, aumenta il peso delle responsabilità civili e penali sui professionisti dell'area tecnica che sono chiamati a effettuare interventi su quegli immobili vincolati dal punto di vista delle norme sul paesaggio o dal mero valore artistico/culturale.

¹ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=5-06704&ramo=C&leg=18>

² <https://biblus.acca.it/download/parere-csllpp-n-7944-dell11-agosto-2021-ristrutturazione-con-dmolizione-ricostruzione/>

Osservazioni sul ddl n. 1372 - "Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica"

Art. 2, comma 1, lett. a)

L'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso è condivisibile nella misura in cui consente di semplificare i procedimenti amministrativi.

Trattandosi di una disposizione volta a razionalizzare il sistema delle autorizzazioni, sarebbe opportuno estendere a 60 giorni il termine entro il quale consentire alla soprintendenza di formulare il parere al fine di evitare che molte richieste non vengano esaminate.

Art. 2, comma 2

Le modifiche apportate all'Allegato "A" al DPR 13 febbraio 2017, n. 31, a seguito dell'approvazione della presente legge, escludono, dunque, il controllo del progetto sugli interventi di edilizia libera sottoposti a comunicazione di inizio lavori asseverata, nonché quelli sottoposti a segnalazione certificata di inizio attività 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. Riteniamo che non si possa prescindere in ogni caso dal caso dalla redazione del progetto: un progetto di qualità è condizione fondamentale per un lavoro a regola d'arte.

Art. 3, comma 2, lett. a)

Affinché sia assicurato l'esercizio uniforme delle azioni di tutela a livello nazionale, è fondamentale garantire il coordinamento delle attività delle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio anche attraverso l'implementazione del personale addetto.

Art. 3, comma 2, lett. b)

La disposizione prevede l'esclusione *tout court* delle Soprintendenze dalla competenza in materia di rilascio dei pareri circa gli interventi di lieve entità, di cui all'Allegato "B" al DPR 13 febbraio 2017, n. 31. Gli enti locali, cui l'art. 3, comma 2, lett. b) affida la suddetta competenza, si esprimerebbero in maniera non coordinata e disallineata al livello nazionale. Sarebbe, invece, opportuno fare riferimento solo al Piano paesaggistico regionale (PPR), strumento di garanzia e di uniformità nelle modalità di intervento, benché alcuni di essi siano ormai datati. Occorrerebbe, infatti, aggiornare, con la massima urgenza, questi strumenti per rendere più agili i procedimenti ed il rilascio dei titoli edilizi.

Art. 3, comma 2, lett. d)

Si condivide la previsione di escludere dagli interventi soggetti ad autorizzazione paesaggistica quelli relativi alle parti interne di edifici di cui è vincolata la facciata; per gli edifici adiacenti o in prossimità di edifici vincolati, si propone di estendere l'istituto del silenzio-assenso.

Art. 3, comma 2, lett. e)

Il parere della Soprintendenza può essere obbligatorio e non vincolante a condizione che venga redatto un elenco di interventi tipo e vengano eseguiti rigorosamente solo quelli in esso previsti.

Art. 3, comma 2, lett. i)

Sarebbe opportuno estendere a 60 giorni il termine entro il quale consentire alla Soprintendenza di formulare il parere al fine di evitare che molte richieste non vengano esaminate.