



**Senato della Repubblica
XIX Legislatura**

Commissioni riunite

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

e

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

Documento di osservazioni e proposte

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

(A.S. 1372)

11 aprile 2025

Premessa

“Il territorio è un’opera d’arte: forse la più alta, la più corale che l’umanità abbia espresso.

A differenza di molte opere artistiche (in pittura, in scultura, in architettura) o tecniche che sono prodotte dall’uomo plasmando la materia inanimata, il territorio è prodotto attraverso un dialogo, una relazione fra entità viventi, l’uomo stesso e la natura, nel tempo lungo della storia.

È un’opera corale, coevolutiva, che cresce nel tempo.

Il territorio è generato da un atto d’amore (inclusivo degli atteggiamenti estremi della sottomissione o del dominio), seguita dalla cura della crescita dell’altro da sé.

Il territorio nasce dalla fecondazione della natura da parte della cultura.

L’essere vivente che nasce da questa fecondazione [...] ha carattere, personalità, identità percepibili nei segni del paesaggio.” (A. Magnaghi, Il progetto locale, Bollati Boringhieri, Torino, 2000, pag. 9).

L’Atto Senato 1372, recante “Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica” si prefigge di rivedere il ruolo delle soprintendenze nell’ambito delle procedure di autorizzazione paesaggistica, con un duplice scopo: da un lato, garantire la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico in maniera più efficace e mirata; dall’altro, semplificare i procedimenti amministrativi per evitare che la pubblica amministrazione diventi un ostacolo allo sviluppo economico e territoriale del Paese, attribuendo ai Comuni maggiore autonomia decisionale per gli interventi di minore impatto.

A nostro avviso, entrambe le finalità sono condivisibili. Tuttavia, la prima finalità non viene – a nostro avviso - sufficientemente garantita a fronte di una semplificazione dei procedimenti amministrativi e di controllo, mentre la finalità di attribuire ai Comuni una maggiore autonomia decisionale per gli interventi di minore impatto sposterebbe solo il problema da un’amministrazione ad un’altra, lasciando intatte le criticità derivanti da tempi e modalità di esercizio della tutela. Infatti, a fronte della forte disomogeneità dell’operato delle diverse amministrazioni locali, vi sarebbe il rischio che i processi decisionali risultino differenziati a livello territoriale.

Di seguito le nostre osservazioni nel merito dell’articolato.

Articolo 2 - Silenzio-assenso e parere delle soprintendenze

La disposizione intende semplificare i procedimenti amministrativi attraverso due modifiche al Codice (D.lgs. n. 42/2004):

- ✓ **si introduce il meccanismo del silenzio-assenso** (con le modifiche agli artt. 146, comma 5, 167, comma 5,-181, comma 1-*quater*). Affinché ci siano le condizioni per introdurre il silenzio-assenso, a nostro avviso è necessario valorizzare i Piani paesaggistici, in quanto strumenti urbanistici, territoriali, descrittivi, prescrittivi e propositivi, volti a implementare in maniera coerente le politiche per la salvaguardia della qualità e della diversità del paesaggio;

- ✓ si prevede che **il parere delle soprintendenze, attualmente vincolante, diventi obbligatorio ma non vincolante** (con la modifica dell'articolo 152, comma 1). Tale previsione normativa appare poco comprensibile: sarebbe auspicabile un chiarimento ulteriore rispetto agli effetti di un parere obbligatorio, ma comunque non vincolante.

In un ambito in cui ogni intervento può rivelarsi irrimediabilmente rovinoso se non adeguatamente controllato e guidato da organismi di custodia, qualora i pareri dovessero divergere si rischierebbe di aumentare i contenziosi, appesantendo ulteriormente i procedimenti amministrativi.

Articolo 3 - Interventi di lieve entità, pareri e istituzione di sportelli unici

Riguardo ai principi e criteri direttivi a cui il Governo si dovrà attenere per l'esercizio della delega:

- il comma 2, lettera *b*) prevede che gli interventi di lieve entità, come disciplinati dal Regolamento, non siano sottoposti a parere della Soprintendenza e competano esclusivamente agli enti locali, previa verifica di conformità con il Piano paesaggistico regionale. Va osservato al riguardo che, pur essendo piccoli interventi, si tratta pur sempre di aree tutelate. Non viene, inoltre, specificato il modo in cui competenze di questa natura possano essere espletate da amministrazioni piccole e piccolissime, come sono la stragrande maggioranza dei nostri Comuni. Considerando, oltretutto, che la prevista verifica di conformità coi Piani paesaggistici (che sembrano lo strumento ipotizzato per avere garanzie sul giudizio di merito), potrebbe essere espletata solo in alcune regioni, visto che i Piani paesaggistici approvati sono solo cinque (Puglia, Toscana, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Lazio). Sarebbe quindi necessario chiarire in che modo possa essere garantita la qualità del giudizio laddove i Piani non ci fossero.
 - il comma 2, lettere *c*) ed *f*) interviene sull'impianto organizzativo dell'amministrazione del Ministero della Cultura. In particolare:
 - la lettera *c*), prevede che, per le autorizzazioni paesaggistiche relative 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, n. 36, il parere spetti alla direzione generale competente del Ministero della Cultura. Ciò significa allontanare le decisioni dal territorio e dagli organismi che risultano più contigui e che, a nostro avviso, possono più adeguatamente verificare, controllare ed esprimere pareri;
 - la lettera *f*), prevede l'istituzione di sportelli unici in collaborazione con gli enti locali per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. È una proposta che, pur condivisibile nelle finalità, collide con la realtà amministrativa dei Beni culturali e non tiene conto delle politiche di rafforzamento degli sportelli unici per le attività produttive previste dal PNRR.
- Si consideri, inoltre, che nel 1985, con l'approvazione della cosiddetta legge Galasso (legge 8 agosto 1985, n. 431, poi integrata nel Codice), la superficie tutelata del Paese diventa il 46,90%, a fronte del precedente 17,42%. Di conseguenza gli adempimenti

relativi agli interventi di natura paesaggistica sono aumentati considerevolmente, mentre il personale delle amministrazioni addetto è rimasto invariato, o addirittura è diminuito.

Proposta di semplificazione dell'attività di coltivazione di cava

Al fine di eliminare, per le imprese del settore della coltivazione delle cave, una situazione di grave appesantimento burocratico causato dall'assenza di coordinamento tra l'efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica – della durata di cinque anni – e dell'autorizzazione regionale alla coltivazione delle cave – di durata compresa tra i 10 e i 30 anni (tale mancato coordinamento obbliga l'impresa a rinnovare più volte l'autorizzazione paesaggistica nel corso della propria attività estrattiva anche nel caso in cui il progetto autorizzato con il piano di cava non abbia subito modifiche) si propone di uniformare – attraverso una modifica all'articolo 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – la durata delle due autorizzazioni, attribuendo all'autorizzazione paesaggistica la medesima durata dell'autorizzazione della cava rilasciata dalla Regione e riconoscendo alle amministrazioni competenti di prevedere delle modalità di controllo per verificare la conformità del progetto inizialmente autorizzato e il rispetto della salvaguardia ambientale e della tutela paesaggistica.

Se gli organi competenti accertano e dichiarano la conformità, le due autorizzazioni manterranno la medesima durata. Mentre, in caso di non conformità, è necessario attivare una nuova procedura di rilascio. In questo modo le imprese del settore otterrebbero un beneficio diretto e immediato non dovendo rinnovare l'autorizzazione paesaggistica fino al perdurare dell'autorizzazione alla coltivazione della cava.

Conclusioni

In un Paese come il nostro, caratterizzato da un inscindibile patrimonio di arte e natura, il paesaggio richiede attenzione e rispetto in quanto rappresenta anche *“un immenso deposito di fatiche”* secondo la definizione dello storico Carlo Cattaneo.

Il DPR 31/2017, agli allegati A e B, prevede interventi e opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o con procedimenti autorizzativi semplificati. Tale disposizione normativa già prevede uno snellimento delle pratiche amministrative, senza confutare il vincolo necessario del parere delle Soprintendenze. Tuttavia, pur comprendendo le necessità di semplificazione, ribadiamo l'importanza di valorizzare strumenti già esistenti come i Piani paesaggistici.

Concludendo, è necessario che le Regioni provvedano alla redazione dei piani paesaggistici e lo facciano in modo accurato così da poter individuare meccanismi di autorizzazione automatica, che evitino il giudizio di merito delle soprintendenze.

Più in generale è necessario un potenziamento degli organici delle soprintendenze che vertono in una situazione già precaria, in mancanza di ricambio generazionale.