

Prof. Alberto Roccella
già professore associato di Diritto urbanistico nell'Università degli Studi di Milano
roccella.alberto@gmail.com

Memoria presentata al Senato della Repubblica, VIII Commissione Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica, sul disegno di legge n. 1372, d'iniziativa dei senatori Marti e altri, comunicato alla Presidenza il 5 febbraio 2025, *Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica*

1. Il disegno di legge n. 1372 (<https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/58850.htm>) si compone di tre articoli. L'art. 1 reca *Finalità e principi generali*. L'art. 2 reca al comma 1 puntuali modifiche a quattro disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 41) concernenti rispettivamente l'autorizzazione paesaggistica (art. 146, comma 5), gli interventi soggetti a particolari prescrizioni (art. 152, comma 1), l'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica in caso di violazione degli obblighi previsti dal codice (art. 167, comma 5) e la relativa procedura (art. 181 comma 1-*quater*). Lo stesso art. 2, inoltre, prevede al comma 2 modifiche da apportare in via regolamentare all'allegato A, *Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica*, del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, *Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*. Infine l'art. 3 del disegno di legge reca delega legislativa al Governo per il riordino delle procedure di autorizzazione paesaggistica, stabilisce (ai sensi dell'art. 76 Cost.) i principi e i criteri direttivi per la delega legislativa, detta disposizioni procedurali per la delega e prevede la possibilità di emanare, entro due anni dall'esercizio della delega legislativa, decreti correttivi e integrativi.

Il disegno di legge risulta dunque più ampio di quanto risulta dal suo titolo poiché, oltre alla delega legislativa disciplinata all'art. 3, reca anche alcune modifiche immediate alla vigente disciplina legislativa dell'autorizzazione paesaggistica e altre modifiche da apportare alla disciplina regolamentare dell'autorizzazione medesima.

Peraltro il disegno di legge ha un oggetto limitato poiché riguarda non tutta la disciplina di tutela paesaggistica, ma esclusivamente alcuni aspetti dell'autorizzazione paesaggistica.

2. Gli oggetti del disegno di legge n. 1372 rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Al riguardo si rammenta la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui l'autorizzazione paesaggistica costituisce istituto di protezione ambientale ed è soggetta a disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale e non derogabile dalla legislazione regionale. Spetta dunque alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente (Corte cost., 10 maggio 2024, n. 82, <https://giurcost.org/decisioni/2024/0082s-24.html>, par. 5.1.3 del *Considerato in diritto*, con indicazione dei precedenti di giurisprudenza della stessa Corte).

3. Il disegno di legge n. 1372 individua all'art. 1 le finalità di una sensibile riduzione dei tempi amministrativi, della garanzia di efficacia delle iniziative degli enti locali nonché dello sviluppo economico e imprenditoriale della nazione e del rafforzamento della certezza del diritto. Le finalità generali indicate dall'art. 1 e le specifiche discipline contenute nei successivi artt. 2 e 3 sono pienamente riconducibili alla semplificazione normativa che costituisce oggetto del disegno di legge n. 1192 di iniziativa del Governo, comunicato alla presidenza del Senato il 15 luglio 2024, recante *Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie*

(disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento).

Tuttavia la relazione al disegno di legge n. 1372 non illustra le ragioni che possano giustificare una specifica iniziativa legislativa parlamentare per la semplificazione della disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, distinta dalla ben più articolata iniziativa legislativa del Governo la quale trae origine dal Documento di Economia e Finanza (DEF) per il 2023 e dalla relativa Nota di aggiornamento ove, a completamento della manovra di bilancio 2024-2026, era stato previsto, tra i disegni di legge collegati alla decisione di bilancio, un disegno di legge contenente *Misure in materia di semplificazione normativa*.

In considerazione del nesso di carattere generale già istituito tra la manovra di finanza pubblica e la semplificazione normativa si prospetta quindi l'opportunità di considerare il disegno di legge n. 1372 come una sollecitazione politica al Governo affinché la materia dell'autorizzazione paesaggistica venga individuata come oggetto del prossimo disegno di legge di semplificazione, che dovrebbe essere presentato dal Governo entro i prossimi tre mesi.

Appare invece vivamente inopportuno dare seguito direttamente al disegno di legge il quale rompe il nesso tra manovra di bilancio e semplificazione normativa e i cui contenuti non si prestano a esprimere un giudizio motivato. Il problema è non soltanto di *merito* ma innanzi tutto di *metodo* giacché il disegno di legge non corrisponde ai criteri di riforma legislativa ai quali lo stesso Senato già nella XVII legislatura ha dato rilievo (riprendendo anche indicazioni dell'Ocse) col dossier *Better regulation for better results*, curato dal Servizio per la Qualità degli Atti normativi (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00921083.pdf>).

4. L'autorizzazione paesaggistica comporta attività delle pubbliche amministrazioni (Sabap, ossia Soprintendenze antichità, belle arti e paesaggio, nonché Regioni o enti locali delegati dalle Regioni) secondo una disciplina posta nel 2004 dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e in seguito ripetutamente modificata in via legislativa nonché integrata dapprima col d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139 (*Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni*), poi col citato d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, attualmente in vigore.

Ogni proposta di modifica della vigente disciplina dell'autorizzazione paesaggistica dovrebbe quindi essere impostata non soltanto sulla base di obiettivi politici e finalità generali (come previsto all'art. 1 del disegno di legge), ma anche a partire da una valutazione critica dei problemi emersi in sede di applicazione della disciplina vigente, valutazione critica che nella scarna relazione al disegno di legge è del tutto mancante.

Il metodo corretto per il riordino della disciplina dell'autorizzazione paesaggistica consiste nel rispetto delle regole poste dall'art. 14 della l. 28 novembre 2005, n. 246, che ha disciplinato l'Air, Analisi dell'impatto della regolamentazione, come strumento di supporto in ordine all'opportunità dell'intervento normativo, e la Vir, Verifica dell'impatto della regolamentazione, quale valutazione del raggiungimento delle finalità e stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Si dovrà inoltre osservare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, recante *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*.

In particolare appare essenziale che la Verifica dell'impatto della regolamentazione in vigore comprenda l'acquisizione di dati non solo aggregati, ma anche disaggregati per singole Soprintendenze, sul numero annuale di domande di autorizzazione presentate distinte in domande di autorizzazione ordinaria e di autorizzazione semplificata, sul numero di provvedimenti positivi e negativi emessi, sui tempi medi di evasione delle domande, sui carichi di lavoro in relazione al numero di unità di personale disponibile. Solo un'approfondita Verifica dell'impatto della regolamentazione in vigore consentirà di assumere decisioni meditate sulla nuova disciplina,

individuando obiettivi realistici e articolando la nuova disciplina in coerenza con gli obiettivi medesimi.

In mancanza di Vir non è invece possibile esprimere un giudizio di ragionevolezza e proporzionalità sulla nuova disciplina, intendendo la ragionevolezza come coerenza della nuova disciplina con le finalità che si intendono perseguire e la proporzionalità come non eccedenza della nuova disciplina rispetto a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi da perseguire. Si rammenta, al riguardo, che la Corte costituzionale ormai da molti anni risolve le questioni di legittimità costituzionale portate al suo giudizio non soltanto alla luce delle specifiche disposizioni costituzionali di cui si lamenta la violazione, ma anche alla luce dei predetti principi di ragionevolezza e proporzionalità, derivanti dal principio di uguaglianza.

5. Quanto al merito del disegno di legge, si rileva che l'art. 2, comma 1, lettera *a*), introduce il principio del *silenzio assenso* in caso di vano decorso del termine di 45 giorni assegnato al Soprintendente per l'espressione del proprio parere sulle domande di autorizzazione paesaggistica.

Si noti che secondo la disposizione in esame (e l'illustrazione fattane nella relazione al disegno di legge) non si forma il silenzio assenso sulla domanda di autorizzazione, sulla quale l'amministrazione competente (la Regione o l'ente locale da essa delegato) deve comunque pronunciarsi in modo espresso. Si tratta invece soltanto di silenzio assenso nei rapporti tra pubbliche amministrazioni (cd. silenzio assenso orizzontale), che consente all'amministrazione competente (la Regione o l'ente delegato) di pronunciarsi sulla domanda nonostante il silenzio della soprintendenza. Il tema è stato affrontato dal Servizio studi del Senato nel Dossier n. 474 (<https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DOSSIER/0/1449792/index.html>) relativo al disegno di legge in oggetto, ma tenendo conto della giurisprudenza amministrativa soltanto fino al 2022. Successivamente sono però intervenute altre importanti sentenze, le quali hanno attirato l'attenzione della dottrina e richiedono specifica valutazione ai fini della loro incidenza sulla proposta di nuova disciplina legislativa (sul punto v. R. Leonardi, *L'applicazione del silenzio assenso orizzontale al parere della soprintendenza nel procedimento autorizzatorio paesaggistico come atto codecisorio di un procedimento pluristrutturato* (nota a Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610, in *Giustizia insieme.it*, <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/2985-lapplicazione-del-silenzio-assenso-orizzontale-al-parere-della-soprintendenza-nel-procedimento-autorizzatorio-paesaggistico-come-atto-codecisorio-di-un-procedimento-pluristrutturato-nota-a-cons-stato-sez-iv-2-ottobre-2023-n-8610>); L.B. Molinaro, *Accertamento di compatibilità paesaggistica applicabile il silenzio assenso al parere della soprintendenza il consiglio di stato benedice il difficile connubio tra 17-bis e 167* (CdS, VII, 2 febbraio 2024, n. 1093), in *Federalismi.it*; A. Ferruti, *Paesaggio, edilizia e silenzio-assenso: i chiarimenti del Consiglio di Stato nelle sentenze della sez. IV n. 8610/2023 e n. 9969/2023*, in *Lexitalia.it*).

Infatti la più recente giurisprudenza ammette già la formazione del silenzio assenso orizzontale, ai sensi dell'art. 17-*bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241 in caso di inerzia del Soprintendente, come del resto espressamente previsto per il procedimento autorizzatorio semplificato dall'art. 13, comma 9, del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (v. Cons. St. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610). Un'accurata valutazione della più recente giurisprudenza potrebbe dunque condurre alla conclusione che l'art. 2, comma 1, lettera *a*), del disegno di legge costituisca disposizione inutile in quanto puramente ricognitiva di un ormai affermato indirizzo giurisprudenziale.

Analoga osservazione può essere formulata per l'art. 3, comma 2, lettera *d*), del disegno di legge che comprende tra i criteri della delega legislativa l'esclusione dalla previa autorizzazione paesaggistica degli interventi relativi alle parti interne di edifici di cui è vincolata la facciata. La disposizione appare inutile perché l'allegato A al d.P.R. 1 febbraio 2017, n. 31 alla voce A.1 già comprende fra gli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica alla "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".

6. Solo il criterio metodologico proposto nella presente memoria per l'elaborazione della proposta di nuova disciplina consentirà di evitare svarioni o incoerenze sistematiche e di attribuire il

giusto rilievo alla pianificazione paesaggistica la quale ha per legge carattere necessario già da quarant'anni (d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in l. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-*bis*), come confermato dal Codice dei beni culturali con la disciplina (art. 135) della copianificazione del paesaggio in accordo tra Stato e Regione interessata. La Corte costituzionale ha considerato la copianificazione del paesaggio una grande riforma economico-sociale (Corte cost., 23 dicembre 2021, n. 178), ma a quanto consta essa è stata effettivamente realizzata soltanto in sei Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana).

La disciplina dell'autorizzazione paesaggistica potrà anche essere differenziata a seconda che sia in vigore o meno un piano paesaggistico a norma del Codice dei beni culturali.

Appare tuttavia prematuro inoltrarsi in valutazioni del disegno di legge e in suggerimenti per la nuova disciplina. L'elemento essenziale su cui si insiste è soltanto il ruolo indispensabile del Ministero della cultura nella Vir e nell'Air per l'elaborazione della proposta di nuova disciplina dell'autorizzazione paesaggistica e nella necessità di tener conto non solo dell'autorizzazione ma del sistema complessivo di tutela del paesaggio in cui l'autorizzazione si inserisce.

7. Si osserva infine che in data 6 febbraio 2025 è stata presentata alla Camera dei deputati la proposta di legge n. 2230, d'iniziativa dei deputati Bof e altri, recante *Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e delega al Governo per il riordino delle procedure di autorizzazione paesaggistica*. Questa proposta di legge e la relativa relazione corrispondono, con lievissime variazioni, al disegno di legge presentato al Senato col n. 1372. Le osservazioni qui formulate possono quindi intendersi riferite anche alla proposta di legge n. 2230, pendente alla Camera dei deputati.

Milano, 14 aprile 2025

Prof. Alberto Roccella