

Senato della Repubblica

Commissioni riunite

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

e

7^a Commissione Permanente (Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica)

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

Onorevoli Senatori,

Federmanager, nella sua funzione di rappresentanza del management industriale, è da tempo impegnata in un lavoro di studio e analisi per favorire la promozione di politiche industriali a vantaggio del sistema produttivo e del Paese. In tale azione, ha avviato specifici gruppi di lavoro composti da manager esperti dei diversi settori, al fine di elaborare proposte utili alle istituzioni.

Pertanto, sulla base delle conoscenze e delle competenze dei manager da noi rappresentati, Il presente documento vuole essere un contributo ai lavori sull'A.S 1372 recante "Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica" e in particolare si concentra **sulle tempistiche di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche nell'ambito dei procedimenti autorizzativi legati all'installazione di infrastrutture di telecomunicazioni.**

Il vincolo paesaggistico e l'art. 44, comma 10, del Codice delle Comunicazioni elettroniche

Il percorso operativo che porta alla realizzazione di una infrastruttura di telecomunicazioni mobile risulta fortemente legato ai tempi di autorizzazione della struttura stessa. Mediamente oltre l'80% del tempo che trascorre dall'individuazione dell'area nella quale realizzare il manufatto e l'ottenimento dei permessi per la costruzione è dovuto ai tempi dell'iter autorizzativo. Circa il 50% dei permessi presentati subiscono un diniego, che dopo il necessario ricorso al TAR nella quasi totalità dei casi risulta ingiustificato. Questo comporta un allungamento dei tempi di realizzazione con conseguente aggravio di costi, non solo per le aziende di Telecomunicazioni ma anche per la collettività.

Nonostante il Codice delle Comunicazioni Elettroniche, ovvero il D. Lgs. 259/2003, definisca dei termini perentori entro i quali fornire formale diniego e in caso contrario l'applicabilità del silenzio assenso, rimangono ancora presenti situazioni che non permettono di garantire tale perentorietà, influenzando negativamente i piani operativi delle aziende, rallentando lo sviluppo della digitalizzazione tramite le reti mobili e creando incertezza negli investimenti.

Il contributo predominante a questa incertezza nei tempi viene in particolare dalla presenza del Vincolo paesaggistico e dall'applicazione o meno del silenzio assenso decorso il termine definito.

L'attuale formulazione dell'articolo 44, comma 10, del Codice di Comunicazioni Elettroniche (D. Lgs. 259/2003), ha sollevato sotto vari profili la questione se, in caso di installazione di un impianto per telefonia in area soggetta a vincolo paesaggistico ex D. Lgs. 42/2004, possa considerarsi acquisito per silenzio assenso anche il vincolo paesaggistico, laddove decorra il termine perentorio (i.e. oggi 60 giorni) senza che sia pervenuto "...un dissenso, congruamente motivato, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali."¹

Se, da un lato, infatti la formulazione letterale dell'articolo lascerebbe intendere che - in assenza di un espresso diniego - effettivamente si possa considerare accolta l'istanza, una volta decorso il termine; dall'altro lato, il mancato coordinamento tra questo articolo, come emendato, con le normative di riferimento, ossia lo stesso D. Lgs. 42/2004 e, soprattutto, la L. 241/1990, che prevedono a contrario la necessità del rilascio del nulla osta espresso per i vincoli attinenti la materia paesaggistica, inducono a ritenere ancora oggi necessario, quanto meno in una ottica di maggior prudenza, l'ottenimento di tale nulla osta per considerare assentita l'installazione dell'impianto.²

Giova, in tal senso, ricordare in questa sede che gli illeciti in materia paesaggistico-ambientale sono sanzionabili da un punto di vista sia penale sia amministrativo, e che la prescrizione opera solo per i profili penali dell'opera, ma non per quelli amministrativi.

¹ "Le istanze di autorizzazione si intendono accolte qualora, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda, ((non sia stata data comunicazione di una determinazione decisoria della conferenza o di)) un parere negativo da parte dell'organismo competente ad effettuare i controlli, di cui all'articolo 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, ove ne sia previsto l'intervento, e non sia stato espresso un dissenso, congruamente motivato, da parte di un'Amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali."

² Cfr. art. 146, 4 comma, D. Lgs. 42/2004 e art. 20, comma 4, L. 241/1990.

Detto in altri termini, l'autorità competente può, in qualsiasi momento, richiedere la demolizione del manufatto asseritamente realizzato in assenza del relativo nulla osta, senza alcun limite temporale.

Sul piano giurisprudenziale, si segnalano recenti sentenze del TAR che sembrano avallare l'interpretazione per cui il titolo ex art. 44 D. Lgs. 259/2003 si formi in maniera silente, a prescindere dal rilascio di un titolo paesaggistico espresso.³ Tuttavia, non bisogna farsi trarre in inganno da queste pronunce apparentemente "aperturiste", perché esse non chiariscono se il detto titolo "edilizio" ex D. Lgs. 259/2003 consenta di inglobare in sé anche l'autorizzazione paesaggistica.

Piuttosto, occorre considerare la contrapposta posizione espressa in materia dal Consiglio di Stato che, con le pronunce n. 3597/2023, n. 714 e 716/2024 e n. 404/2024, mantiene una posizione decisamente conservativa e restrittiva sul punto.

Per i motivi di incertezza sopra indicati, anche sul piano giurisprudenziale, **appare quanto mai opportuno un intervento del Legislatore che, operando i necessari coordinamenti normativi o adottando specifiche misure legislative o, in via subordinata, fornendo l'interpretazione autentica, possa chiarire, una volta per tutte, l'effettiva ampiezza e portata dell'art. 44, comma 10, del D. Lgs. 259/2003.**

Per le analoghe ragioni di cui sopra ed in aggiunta a, sembra, altresì, necessario chiarire se il silenzio assenso nei 60 giorni dalla presentazione dell'istanza, di cui al citato art. 44, comma 10, possa operare in presenza di vincoli diversi da quello sanitario e paesaggistico, nel caso in cui il Comune non abbia indetto la relativa conferenza dei servizi.

Nello specifico, considerato che il richiamato comma prevede la possibilità di significare il titolo decorsi i 60 giorni ove il Comune – nei 7 giorni successivi – non abbia rilasciato il relativo provvedimento.

Si segnala, per mera completezza, che quanto sopra esposto non si riferisce, invece, all'ipotesi di cui all'art. 44, comma 7 del D. Lgs. 259/2003⁴, ossia al caso in cui in presenza di uno o più vincoli, l'ente preposto convochi la conferenza di servizi.

In questo caso, l'eventuale mancata partecipazione e/o espressione del relativo parere da parte dell'autorità competente alla tutela del vincolo, anche paesaggistico, non giustificata da errata e/o mancata notifica della convocazione da parte dell'ente preposto, può essere ritenuta idonea a giustificare la formazione del silenzio assenso e la possibilità, quindi, di considerare assentita l'opera sotto tale profilo.

A latere del tema di cui si tratta, appare, altresì, opportuno in questa sede menzionare la posizione degli Enti ENAC/ENAV, nel caso di installazioni di impianti per telecomunicazioni

³ *Ex multis*, TAR Veneto 13.2.2024, n. 251; TAR Campania - Salerno 29.1.2024, n. 308; TAR Calabria - Catanzaro, 28.2.2023, n. 298; TAR Lazio - Latina, 27.7.2023, n. 616.

⁴ "Quando l'installazione dell'infrastruttura è subordinata all'acquisizione di uno o più provvedimenti, determinazioni, pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di concessione, autorizzazione o assenso, comunque denominati, ivi comprese le autorizzazioni previste dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, da adottare a conclusione di distinti procedimenti di competenza di diverse amministrazioni o enti, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici, il responsabile del procedimento convoca, entro cinque giorni lavorativi dalla presentazione dell'istanza, una conferenza di servizi, alla quale prendono parte tutte le amministrazioni, gli enti e i gestori comunque coinvolti nel procedimento ed interessati dalla installazione..omissis"

all'interno di zone soggette a vincolo aereo. Anche qui sarebbe opportuno un intervento del Legislatore volto a imporre il coinvolgimento di tali enti nei procedimenti di valutazione e formazione del titolo autorizzativo (conferenza dei servizi) ovvero a chiarire se sia applicabile l'istituto del silenzio assenso.

Proposte di modifica

Ciò premesso, **con specifico riferimento all'A.S. 1372** recante *“Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica”* (art. 2 decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), laddove propone di rendere il parere del soprintendente o del Ministero obbligatorio ma non vincolante (la norma vigente prevede il parere come vincolante) per quanto riguarda *“l'apertura di strade e di cave, di posa di condotte per impianti industriali e civili e di palificazioni nell'ambito e in vista di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale (inclusi i centri ed i nuclei storici), di bellezze panoramiche o in prossimità degli immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica (ivi compresi gli alberi monumentali) e le ville, i giardini e i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza”*, **si chiede di precisare che l'obbligatorietà del parere non deve essere intesa nel senso che il soprintendente o Ministero debbano in ogni caso esprimersi e che il procedimento sotteso si intenda sospeso sino alla pronuncia di tale parere perché, se così fosse, verrebbe vanificata la ratio stessa della riforma ove introduce con estremo favore la formazione del silenzio assenso che viene anche proposto di ridurre a 45 giorni.** Al contrario, sembra corretto prevedere che, decorso il termine indicato, deve intendersi formato il silenzio-assenso anche in assenza di suddetto parere e, dunque, l'amministrazione competente può provvedere al rilascio del titolo sulla domanda di autorizzazione.