



SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissioni riunite Cultura e Ambiente

**DDL recante “Delega al Governo per la revisione del codice dei
beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di
autorizzazione paesaggistica” AS1372**

Roma, 15 aprile 2025

Premessa

IL DDL in esame prevede una serie di misure finalizzate alla semplificazione complessiva delle procedure di autorizzazione paesaggistica.

In particolare, il DDL prevede:

- alcune modifiche puntuali al D. lgs. 42/2004 (articolo 2, comma 1), finalizzate a garantire maggiore certezza dei tempi di rilascio, ad esempio, dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria (articolo 146 D.lgs. 42/2004) e dell'accertamento di compatibilità paesaggistica in sanatoria (artt. 167 e 181 D.lgs. 42/2004);
- la 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 (articolo 2, comma 2);
- la delega alla revisione del D.lgs. 42/2004 con specifico riguardo alle procedure di autorizzazione paesaggistica, secondo una serie di principi e criteri direttivi (articolo 3).

Dunque, il disegno di legge in commento, dopo una serie di interventi normativi di carattere frammentario sulle procedure disciplinate dal D.lgs. 42/2004 e dal DPR n.31/2017, ha l'obiettivo di affrontare in modo complessivamente più organico la materia.

Si esprime pertanto apprezzamento per l'iniziativa legislativa e si valutano positivamente i contenuti del provvedimento pur ribadendo e auspicando, comunque, la necessità che la riforma proposta, seppur parziale, della disciplina delle autorizzazioni paesaggistiche avvenga nel rispetto della tutela del paesaggio e dei beni culturali costituzionalmente garantiti.

Le procedure di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica sono molto complesse e rappresentano uno dei principali fattori di rallentamento e di complessità dell'attività amministrativa dei Comuni, fattori che incidono significativamente sui tempi di attesa dei privati cittadini e delle imprese, a danno della certezza del diritto e a discapito della competitività complessiva del sistema Paese. La tempestività dell'azione amministrativa, che richiede sia garantita la conclusione dei procedimenti avviati su istanza di parte in tempi certi e rapidi, rappresenta infatti un elemento cruciale per la crescita socio economica dei territori, essendo il fattore tempo una variabile essenziale della programmazione finanziaria privata, di cui è necessaria una ragionevole prevedibilità.

Anche alla luce dell'importante e spesso ondivago contezioso maturato sul tema, appare quanto mai necessaria la definizione di una disciplina paesaggistica equilibrata, attraverso il pieno utilizzo degli strumenti di semplificazione amministrativa definiti dalla legge 241/1990, in grado di bilanciare e tutelare i diversi interessi coinvolti, garantendo il rispetto dell'interesse alla tutela del paesaggio e dei beni culturali con la rimodulazione dei

tempi amministrativi, la semplificazione del procedimento e il rafforzamento della certezza del diritto.

Ciò detto, tuttavia, si evidenzia la necessità di ulteriori precisazioni, anche ai fini di un miglior coordinamento con le discipline di settore ed in particolare la disciplina **dei titoli edilizi**.

Le osservazioni e le proposte contenute nel documento attengono dunque:

- **ad una riformulazione del silenzio assenso** nella procedura ordinaria di autorizzazione paesaggistica che garantisca certezza all'intero procedimento;
- **ad un'estensione dei criteri di delega anche a:**
 1. **introduzione del principio per cui ove gli atti regolamentari siano adottati dai Comuni di concerto con le competenti Soprintendenze, i singoli interventi edilizi** proposti dal privato, purché conformi alle previsioni regolamentari, **sono esenti dall'autorizzazione paesaggistica**;
 2. **superamento delle sequenze istruttorie** attualmente previste per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, prevedendo che il Soprintendente effettui le proprie verifiche sulla proposta progettuale **contestualmente** alla Regione/altro Ente delegato;
 3. **inserimento di un principio che renda vincolante la piena digitalizzazione** della procedura e la conseguente trasmissione telematica degli atti in ogni fase del procedimento;
 4. **razionalizzazione del giudizio di compatibilità paesaggistica**, esplicitando i profili da indagare ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, limitando i margini di valutazione estetica e di decisionalità soggettiva, rendendo i provvedimenti dell'amministrazione in materia di autorizzazione paesaggistica motivati e ripetibili;
 5. **previsione di procedure omogenee nell'intero territorio nazionale** secondo principi di massima semplificazione della documentazione da presentare unitamente all'istanza e relativa Modulistica da adottarsi con atti di Conferenza Unificata;
 6. **esclusione dell'autorizzazione paesaggistica in caso di piani attuativi** in cui le Soprintendenze abbiano già espresso il loro parere e gli interventi edilizi siano conformi a tali piani;
 7. **allineamento dei termini di efficacia delle autorizzazioni con i titoli edilizi**.

Facendo seguito a quanto rappresentato in premessa, si evidenzia quanto segue.

✓ **Disposizioni in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica (Art. 2)**

Relativamente al **comma 1, lett. a): la proposta di modifica dell'articolo 146**, volta ad introdurre in maniera espressa il silenzio assenso nella procedura di autorizzazione paesaggistica, decorsi 45 gg senza che il Soprintendente abbia rilasciato il proprio parere, **è condivisibile ma nella sua formulazione non appare pienamente efficace e rispondente all'obiettivo dichiarato.**

La previsione del silenzio assenso viene, infatti, semplicemente aggiunta al comma 5 senza un coordinamento con le previsioni del comma 9 (che nella formulazione vigente già prevede che l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione "*decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere*") e senza introdurre espressamente l'inefficacia del parere tardivo.

Per garantire coerenza e certezza della procedura, si propone pertanto di modificare l'articolo 146 come segue:

- Al comma 5, le parole "*, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti, decorsi i quali l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione.*" sono soppresse;
- Al comma 9, il primo periodo è sostituito dal seguente: "*Decorsi inutilmente quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, si intende formato il silenzio assenso e l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione. Eventuali pareri resi dopo la scadenza del termine sono inefficaci ai sensi dell'articolo 2, comma 8-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.*"

Relativamente al **comma 1, alle lettere c. e d.**, recanti proposte di modifica degli artt. 167 e 181, si condivide la finalità ma, per maggiore chiarezza, si ritiene opportuno inserire la precisazione sull'inefficacia di eventuali pareri tardivi ai sensi dell'articolo 2, comma 8-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Si ritiene altresì utile proporre una lettera aggiuntiva, di modifica all'articolo 153 del Codice, il quale regolamenta una fattispecie autorizzatoria per cartelli e impianti pubblicitari siti nell'ambito e in prossimità dei beni paesaggistici con numerose criticità applicative: innanzitutto, il campo di applicazione dell'articolo 153 non appare chiaro, in quanto si estende ad un non meglio precisato ambito di *prossimità* rispetto ai beni

paesaggistici; in secondo luogo, il rapporto fra la previsione dell'articolo 153 e l'autorizzazione paesaggistica - comunque dovuta all'interno dell'ambito sottoposto a tutela - non è chiaro. Oltre a configurare una sovrapposizione e la necessità di acquisire un doppio parere del Soprintendente per la medesima fattispecie, non è chiaro se i casi esenti da autorizzazione paesaggistica ai sensi del d.P.R. n. 31/2017 siano comunque tenuti all'acquisizione del parere del Soprintendente ai sensi dello stesso articolo 153.

Si propone pertanto di aggiungere la seguente lett. e)

e) all'articolo 153, i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti: *“Nell'ambito dei beni paesaggistici indicati nell'articolo 134, la posa in opera di cartelli o altri mezzi pubblicitari è soggetta alla previa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146.”.* *“Sono fatte salve le esenzioni e le semplificazioni introdotte dal regolamento di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 10.6”*

In riferimento inoltre alla delega (**articolo 2 comma 2**) per la modifica dell'allegato A) del dpr 31/2017, che disciplina gli interventi di opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica al fine di includervi gli interventi di edilizia libera sottoposti a CILA e quelli sottoposti invece a SCIA nei casi in cui l'eventuale aumento di volume non ecceda il 20 per cento dell'esistente, se **ne condividono gli obiettivi** ma si ribadisce la necessità già espressa in audizione sul Decreto cd salva casa dello scorso anno (DL 69/2024) di un non più rinviabile coordinamento dei casi di esclusione già previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio con la disciplina edilizia del Dpr 380/2001. In particolare, il coordinamento è tanto più necessario dopo le modifiche del succitato decreto “salva casa” in tema di attività edilizia libera, tolleranze costruttive, sanatorie delle difformità.

Inoltre, si evidenzia anche la necessità di un coordinamento con le previsioni della delega già contenuta nell'art. 26 comma 13 della legge n. 118/2022, il cui termine è stato recentemente ampliato dal Decreto legge 202/2024 (cd decreto milleproroghe) che ha spostato al 27 agosto 2026 il termine per riordinare, ampliare e precisare le categorie di interventi di live entità soggetti ad autorizzazione semplificata e di quelli del tutto esclusi dalla stessa ed operare ulteriori semplificazioni procedurali e documentali.

Inoltre, per quanto riguarda le modifiche della disciplina dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria di cui all'articolo 146 del decreto lgs.vo 42/2004 si sottolinea anche la necessità di coordinare l'efficacia della autorizzazione paesaggistica con quella del **titolo edilizio** connesso con riferimento ai termini di durata complessiva evitando così il rischio di dover fermare i lavori per acquisire uno dei due atti.

✓ ***Delega al Governo per il riordino delle procedure di autorizzazione paesaggistica (Art. 3)***

Si condivide la previsione di una norma di delega di carattere ampio, finalizzata al complessivo riordino delle procedure di autorizzazione paesaggistica. **Si esprime apprezzamento** per la previsione dell'attribuzione del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata alla competenza esclusiva degli enti locali previa verifica di conformità con il Piano paesaggistico regionale. Si rileva, tuttavia, la necessità di eliminare il riferimento alla conformità con il piano paesaggistico regionale laddove sono così poche le Regioni ad averlo approvato che si finirebbe per vanificare la modifica normativa che si vuole introdurre.

Al fine di meglio raggiungere l'obiettivo prefissato, si propongono le seguenti proposte migliorative del testo.

Relativamente al **comma 2, lettera d)**, si ritiene che la formulazione non sia efficace, confondendo l'autorizzazione paesaggistica con l'autorizzazione per il vincolo monumentale di cui agli artt. 21-22 del medesimo d.lgs. n. 42/2004. Infatti, le opere interne che non modificano l'aspetto esteriore degli edifici sono già esenti da autorizzazione paesaggistica ai sensi del d.P.R. n. 31/2017, anche per gli immobili vincolati, per cui la previsione normativa non introduce alcuna semplificazione rispetto al quadro attuale che sembra, anzi, essere aggravato, in contrasto con gli obiettivi del DDL.

Si propone pertanto lo stralcio delle lett. d).

Relativamente al **comma 2, lett. e)**, si propone di inserire tra le aree per le quali il parere della Soprintendenza sia obbligatorio ma non vincolante, anche quelle di cui alle lettere f) e g), art. 142, d.lgs. 42/2004 (codice dei beni culturali), ossia i parchi e i boschi. Tale modifica, alla luce degli eventi alluvionali degli ultimi anni, ha l'obiettivo di agevolare e favorire gli interventi di difesa idrogeologica per quelle aree coperte da boschi o su cui vi sono parchi regionali, dove molto spesso si verificano frane. In queste aree, al fine di contenere il terreno franoso, è necessario intervenire tempestivamente con gabbionate e reti che hanno un certo impatto dal punto di vista paesaggistico. Agevolarne l'installazione consente, quindi, una migliore difesa idrogeologica.

Relativamente al **comma 2, lett. f)**, non si comprende collocazione e finalità dei nuovi "sportelli unici" l che sembrano sovrapporsi a quanto già oggi assicurano, nei Comuni il SUAP, Sportello Unico per le Attività produttive, ed il SUE, Sportello Unico edilizia.

Si propone pertanto lo stralcio della lett. f)

Relativamente al **comma 2, lettera g)**, non se ne comprende la finalità, dal momento che

l'autorizzazione paesaggistica ha una validità di cinque anni e già allo stato attuale consente, nel periodo di validità, la riproposizione del medesimo intervento ricorrente senza necessità di acquisire una nuova autorizzazione. Sarebbe auspicabile uniformare i termini dell'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica con quelli del titolo edilizio connesso; Relativamente al **comma 2, lett. h)**, in considerazione dei rilevanti profili di interesse degli enti locali nella disciplina in oggetto, si ritiene necessario un coinvolgimento della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, in luogo della Conferenza Stato regioni.

Al **comma 3**, appare necessario prevedere che i decreti delegati, in considerazione dei rilevanti profili di interesse degli enti locali nella disciplina in oggetto, siano adottati sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, in luogo della Conferenza Stato regioni.

Si propongono inoltre le seguenti ulteriori semplificazioni, da inserire tra i principi e criteri direttivi della delega:

1. Estendere alla generalità degli interventi il principio già previsto nell'ambito della *Delega al Governo in materia di strutture amovibili funzionali all'attività dei pubblici esercizi* recata dall'Art. 26 della Legge n. 193/2024, secondo cui ove gli atti regolamentari siano adottati dai Comuni di concerto con le competenti Soprintendenze, i singoli interventi proposti dal privato, purché conformi alle previsioni regolamentari, sono esenti dall'autorizzazione paesaggistica. Ciò consentirebbe di alleggerire gli oneri amministrativi a carico dei privati e al contempo sgravare le pubbliche amministrazioni di una mole significativa di lavoro, nel pieno rispetto delle esigenze di tutela paesaggistica dei beni e delle aree coinvolte;
2. superare le sequenze istruttorie attualmente previste per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, prevedendo che il Soprintendente effettui le proprie verifiche sulla proposta progettuale contestualmente alla Regione/altro Ente delegato. La disciplina attuale prevede infatti che i termini per l'espressione del parere da parte del Soprintendente decorrono solo dalla ricezione del progetto accompagnato da una relazione e da una proposta di provvedimento da parte della Regione/ente delegato, ciò comporta che i tempi per le verifiche istruttorie dei due enti competenti si sommino. Laddove invece si prevedesse il superamento di tale meccanismo, prevedendo che il Soprintendente esprime un parere direttamente sulla proposta progettuale entro un termine congruo (es. 45 giorni), e la Regione/ente delegato, compiute le proprie verifiche e acquisito il parere del Soprintendente, provvede con un termine complessivo leggermente superiore (es.

60 giorni), si otterrebbe un rilevante effetto di accelerazione senza nel contempo comprimere i tempi a disposizione di ogni Ente;

3. occorre poi inserire un principio che renda vincolante la piena digitalizzazione della procedura e la conseguente trasmissione telematica degli atti in ogni fase del procedimento; attualmente il non utilizzo in alcuni contesti territoriali di tali strumenti rende molto gravoso il lavoro dei SUAP e dei SUE, costretti ad utilizzare canali di comunicazione con le locali Sovrintendenze non conformi agli standard tecnologici in uso;
4. circoscrivere e razionalizzare il giudizio di compatibilità, esplicitando i profili da indagare ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, limitando i margini di valutazione estetica e di decisionalità soggettiva, rendendo i provvedimenti dell'amministrazione in materia di autorizzazione paesaggistica motivati e ripetibili;
5. previsione di procedure omogenee nell'intero territorio nazionale secondo principi di massima semplificazione della documentazione da presentare unitamente all'istanza e relativa Modulistica da adottarsi con atti di Conferenza Unificata;
6. evitare che in caso di piani attuativi in cui le Sovrintendenze abbiano già espresso il loro parere non sia necessario richiederlo per quegli interventi edilizi conformi a tali piani evitando così un'inutile duplicazione di autorizzazioni.