

# LEGACOOOP



Anno Internazionale  
delle Cooperative

## **Atto Senato 1372**

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

*Osservazioni e proposte di emendamento*

**Senato della Repubblica**

*Commissioni riunite*

*Commissione 7<sup>a</sup> – Cultura e patrimonio culturale,  
istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e  
sport*

*e*

*Commissione 8<sup>a</sup> Ambiente, transizione ecologica,  
energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione  
tecnologica*

*04 aprile 2025*

Ringraziando per l'occasione concessa, si espongono di seguito alcune considerazioni e osservazioni sul disegno di legge in oggetto.

Il disegno di legge si propone di apportare una serie di modifiche al codice dei beni culturali, volte a disciplinare in maniera differente il **perimetro e le modalità di intervento delle Soprintendenze** nell'ambito dei procedimenti volti al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. Ciò con le finalità, dichiarate all'art. 1 del d.d.l., di ottenere *“una sensibile riduzione dei tempi amministrativi”*, una *“garanzia di efficacia delle iniziative degli enti locali, nonché dello sviluppo economico e imprenditoriale della nazione”* e, infine, un *“rafforzamento della certezza del diritto”*.

Si tratta, di per sé, di finalità pienamente condivisibili. Infatti, riteniamo che spesso una burocrazia eccessiva, per la mole di adempimenti e per le tempistiche richieste, rappresenti un ostacolo all'azione sia dei privati cittadini sia, a maggior ragione, delle imprese, di qualsiasi settore.

Allo stesso tempo, le norme, per essere agevolmente applicate, devono essere il più possibile chiare e non contraddittorie, al fine di permettere a tutti i soggetti del diritto di fare un ragionevole affidamento sulle modalità con cui le norme stesse saranno applicate.

Tuttavia, non può non ricordarsi che **le norme che qui si discutono (e che il d.d.l. si propone di modificare o integrare) sono poste a tutela del paesaggio, bene pubblico di primaria rilevanza, tanto da godere di specifica tutela costituzionale**, tant'è che l'articolo 9 della Costituzione prevede che *“[La Repubblica] Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*. Pertanto, ogni intervento in questo ambito deve necessariamente essere in grado di assicurare **il miglior grado di tutela del paesaggio, ricchezza in sé del Paese, oltre che fonte di reddito per le comunità** (ad esempio, grazie ai flussi turistici che è in grado di generare).

### **Nel dettaglio:**

La proposta di legge di sostanza in tre articoli:

- L'**articolo 1**, recante le finalità e i principi generali, di cui si è già detto;
- L'**articolo 2**, recante: al comma 1, alcune modifiche puntuali al d.lgs. n. 42/2004 (codice dei beni culturali e del paesaggio); al comma 2, una delega immediatamente operativa al Ministero della Cultura a modificare il D.P.R. n. 31/2017, volta a escludere dalla necessità di autorizzazione paesaggistica una serie di interventi;
- L'**articolo 3**, recante, al comma 1, una delega legislativa al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio secondo una serie di principi e criteri direttivi articolati al comma 2.

## Sulle disposizioni di cui all'articolo 2 del disegno di legge

Come detto, le previsioni di cui all'articolo 2, comma 1, si propongono di apportare delle modifiche puntuali immediatamente operative al codice dei beni culturali e del paesaggio.

In particolare, alle **lettere a), c) e d)** si prevede che nell'ambito del procedimento di rilascio dell'**autorizzazione paesaggistica ordinaria**, di cui all'art. 146 del codice, e dell'**accertamento di compatibilità paesaggistica in sanatoria**, di cui agli artt. 167 e 181 del codice, decorso inutilmente il termine a disposizione della Soprintendenza per formulare il proprio parere si formi il **silenzio assenso**, con potere-dovere dell'Amministrazione competente di provvedere sulla domanda. La norma, con evidente finalità di semplificazione normativa, sembra avere **carattere più ricognitorio di un principio già preesistente che non innovativo**.

Difatti, per la procedura di autorizzazione paesaggistica ordinaria di cui all'art. 146 del codice è già previsto un meccanismo di silenzio assenso, ai commi 8 e 9, seppur con una propria disciplina. Questo, peraltro, potrebbe far ritenere **utile un maggior coordinamento** tra la proposta normativa contenuta all'art. 2, comma, 1, lett. a) del d.d.l. in discussione e le predette disposizioni del codice. Quanto all'accertamento di compatibilità paesaggistica in sanatoria (artt. 167 e 181 del codice), se è vero che fino ad oggi non era prevista una specifica disciplina sul silenzio assenso, è vero anche che l'**art. 17-bis della l. n. 241/1990, introdotto dall'art. 3 della l. n. 124/2015**, ha già previsto una generale estensione del meccanismo del silenzio assenso a tutte le fattispecie in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, compresi i pareri richiesti alle amministrazioni a tutela degli interessi sensibili (compreso il paesaggio).

L'applicabilità di tale principio ai procedimenti di autorizzazione paesaggistica è stata riconosciuta sia dal Ministero dei Beni Culturali e del Turismo, con circolare n. 27158 del 10 novembre 2015, sia dalla giurisprudenza (si veda, ad esempio, la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VII, n. 1093/2024, che ha affermato l'applicabilità del silenzio assenso orizzontale al procedimento di cui all'art. 167 del codice).

Si accoglie, dunque, favorevolmente un chiarimento espresso sull'applicabilità del silenzio assenso direttamente nel testo del codice, anche al fine di ridurre il contenzioso.

Ciononostante, proprio nella stessa ottica di certezza del diritto, non può non rilevarsi come **la formazione dei provvedimenti amministrativi (o dei pareri) per silenzio assenso dovrebbe rappresentare l'eccezione e non la regola**. Ciò anche perché in ogni caso un provvedimento (o parere) espresso, se anche formalmente equivalente, contribuisce maggiormente a creare certezze e affidamenti, anche nell'ottica di un potere di successivo intervento in autotutela

dell'amministrazione che rimane integro anche nel caso, appunto di un provvedimento formatosi in virtù del silenzio assenso.

Se così è, potrebbe essere utile **verificare che le tempistiche previste per l'espressione dei pareri risultino congrue** rispetto all'ampiezza delle valutazioni demandate all'Amministrazione e alla dotazione organica della stessa, in modo da favorire, ordinariamente, la formazione di pareri espressi, lasciando che il silenzio assenso rappresenti idealmente la "sanzione" per ritardi patologici.

\*\*\*\*\*

Alla **lettera b)**, invece, è prevista una modifica dell'art. 152, comma 1, del codice, volta a rendere non vincolante il parere del Soprintendente nei casi di **aperture di strade e di cave, di posa di condotte per impianti industriali e civili e di palificazioni** nell'ambito e in vista delle aree indicate alle lettere c) e d) del comma 1 dell'articolo 136 del codice ovvero in prossimità degli immobili indicati alle lettere a) e b) del comma 1 dello stesso articolo.

Devono esprimersi perplessità sulla modifica proposta, che **andrebbe a creare una differenza di disciplina rispetto all'impianto dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria** (che prevede che il parere ordinariamente sia obbligatorio e vincolante; è invece obbligatorio e non vincolante all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d), nonché della positiva verifica da parte del Ministero, su richiesta della regione interessata, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici).

Differenza di trattamento, peraltro, per **opere potenzialmente molto impattanti** (ricordiamo ancora che si tratta di aperture di strade e di cave, di posa di condotte per impianti industriali e civili e di palificazioni) sicché non se ne comprende bene la *ratio*, visto che proprio il potenziale impatto di tali opere giustificerebbe una tutela paesaggistica almeno pari a quella prevista in via ordinaria.

\*\*\*\*\*

Al **comma 2**, come già detto, si prevede una delega al Ministero della Cultura volta a modificare il D.P.R. n. 31/2017 al fine di introdurre tra gli interventi in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica *(i)* **gli interventi di edilizia libera sottoposti a CILA** e *(ii)* **gli interventi di edilizia libera sottoposti a SCIA nei casi in cui l'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.

Si tratta di previsioni che estenderebbero fortissimamente le eccezioni, già oggi ampiamente previste dall'Allegato A al D.P.R. n. 31/2017 alla generale necessità di ottenere un'autorizzazione paesaggistica e che, per la formulazione generale, rischiano di rendere difficilmente prevedibili gli interventi che concretamente saranno eseguiti senza alcuna necessità di autorizzazione paesaggistica, né ordinaria né semplificata, con **conseguente sottrazione alla tutela di legge di interventi potenzialmente anche molto impattanti**.

### Sulle disposizioni di cui all'articolo 3 del disegno di legge

L'articolo 3 del d.d.l. introduce una delega legislativa volta alla modifica del codice, secondo una serie di principi e di criteri direttivi.

Tra questi, se sono **condivisibili taluni intenti di semplificazione** (come, ad esempio, quello di cui alla **lettera a)**, volto a *“garantire il coordinamento delle attività delle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio, affinché sia assicurato l'esercizio uniforme delle azioni di tutela a livello nazionale”*, con evidente beneficio anche a livello di prevedibilità dell'azione amministrativa), **diverse previsioni destano forte preoccupazione.**

In particolare, il criterio di cui alla **lettera b)** escluderebbe dal parere della Soprintendenza, lasciando alla **competenza esclusiva degli Enti locali, gli interventi di lieve entità di cui all'Allegato B del D.P.R. n. 31/2017, oggi sottoposti ad autorizzazione paesaggistica semplificata**; ciò previa verifica di conformità con il Piano paesaggistico regionale.

Una previsione di tal genere, a nostro avviso, sconta un duplice ordine di problemi: in primo luogo, circa la possibilità stessa di tale verifica, in quanto risulta che, **ad oggi, soltanto una minima parte delle Regioni italiane abbia adottato il Piano paesaggistico regionale**, e pochi Comuni vi hanno adeguato, a loro volta, i propri strumenti urbanistici. In pochissime realtà, quindi, una semplificazione come quella proposta sarebbe effettivamente percorribile.

Né si potrebbe ritenere di superare tale problema con una devoluzione *tout court* agli Enti locali delle autorizzazioni paesaggistiche (semplificate) per gli interventi di lieve entità di cui all'Allegato B del D.P.R. n. 31/2017. Infatti, gli Enti locali (nello specifico, i Comuni quali delegati delle Regioni) molto raramente hanno le competenze adeguate (ci si riferisce, in particolare, a **personale formato dotato di competenze specialistiche**) che sarebbero, invece, necessarie per l'espletamento di valutazioni approfondite in merito alla compatibilità o meno di un intervento prospettato a vincoli paesaggistici generici. Corre l'obbligo di ricordare, infatti, che **il nostro Paese è formato per la grandissima prevalenza da piccoli Comuni**: nel 2024 il 69,9% dei Comuni italiani contava meno di 5.000 abitanti (fonte: IFEL Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat), il che rende evidente che difficilmente potranno avere un organico adeguato per valutazioni tecnico-specialistiche che oggi non erano tenuti a fare, connesse a una tutela che, per sua natura, non è differenziata nel senso di una minore necessità di tutela al decrescere della dimensione dell'Ente. Il tutto senza, peraltro, che sia previsto una adeguata implementazione dell'organico (cosa che il d.d.l., che prevede la non creazione di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, non fa).

\*\*\*\*\*

Il criterio di cui alla **lettera c)** è volto ad attribuire alla competenza della direzione generale competente del Ministero della Cultura l'espressione del parere, nel caso di autorizzazione paesaggistica relativa al **infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale**, di cui all'art. 39 del codice dei contratti pubblici.

La previsione rischia di demandare a un soggetto più distante dal territorio interessato, e, quindi, con minori informazioni sugli impatti e sulle potenzialità del bene, la valutazione, con **potenziali effetti contrari alle esigenze di semplificazione perseguiti e con un potenziale abbassamento del livello di tutela paesaggistica concreta.**

Corre l'obbligo di ricordare che, in ogni, caso, il codice dei contratti pubblici, per le infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, prevede già all'articolo 39, comma 8, una procedura di soluzione degli eventuali dissensi qualificati, che permette di superare, quindi, anche eventuali dissensi delle amministrazioni competenti in materia paesaggistica.

\*\*\*\*\*

Il criterio di cui alla **lettera d)**, volto ad escludere dagli interventi soggetti ad autorizzazione paesaggistica quelli relativi alle **parti interne di edifici di cui è vincolata la facciata nonché quelli che risultano adiacenti o in prossimità di edifici vincolati** appare ultroneo, trattandosi di interventi che già oggi non necessitano di autorizzazione.

\*\*\*\*\*

Quanto al criterio di cui alla **lettera e)**, volto a rendere obbligatorio ma non vincolante il parere della Soprintendenza per una serie di opere sottoposte a parere del Genio civile, con la dichiarata finalità di favorire gli **interventi di prevenzione del rischio idrogeologico**. Pur condividendo l'assoluta necessità di messa in sicurezza del territorio, non si può che evidenziare la **formulazione ambigua della norma**. Inoltre, anche in questo caso, non può che ribadirsi come non si possa ritenere di depotenziare la tutela paesaggistica garantita dal parere vincolante della Soprintendenza, pur in presenza di altri apprezzabili interessi. La Costituzione non prevede, infatti, una cedevolezza della tutela paesaggistica in presenza di altri interessi concorrenti, bensì deve essere sempre garantita una tutela piena, se l'impatto potenziale dell'intervento lo richiede.

\*\*\*\*\*

Il criterio di cui alla **lettera h)** prevede l'individuazione, sentita la Conferenza Unificata, di tipologie di interventi che, qualora realizzati nel rispetto delle condizioni d'obbligo indicate in uno specifico **documento di prevalutazione**, differenziato in relazione alle diverse tipologie di beni tutelati, non comportano incidenze negative dal punto di vista paesaggistico e dunque non hanno bisogno di autorizzazione paesaggistica.

È chiaro l'intento di semplificazione, anche se **appare potenzialmente complessa una pre-determinazione di tali condizioni d'obbligo** differenziate in ragione delle diverse tipologie di beni tutelati, valevoli su tutto il territorio nazionale, senza distinzioni.

\*\*\*\*\*

Il criterio di cui alla **lettera i)** preveda che le disposizioni di cui ai precedenti criteri di delega non si applichino alle **aree di rilevanza paesaggistica nazionale**, la cui individuazione è demandata all'adozione di un decreto del Ministero della Cultura a cadenza annuale. Per tali aree il parere del Soprintendente avrebbe natura vincolante e andrebbe reso entro quarantacinque giorni, con eventuale applicazione del silenzio assenso.

Il criterio in parola sembrerebbe introdurre una nuova categoria di beni paesaggistici (le “*aree di rilevanza paesaggistica nazionale*”, appunto), non definita in origine, in **apparente contraddizione con le esigenze di semplificazione** a base del disegno di legge.

Inoltre, si rischierebbe di creare una **potenziale divisione tra un patrimonio tutelato “di eccellenza” e un patrimonio tutelato “minore”**, cui corrisponderebbero livelli differenziati di tutela. In realtà, a ogni bene, se tutelato, dovrebbe corrispondere un uguale livello di tutela (con differenziazioni di disciplina applicabile che, invece, si giustificano in ragione dell’impatto sul bene degli interventi che ci si propone di effettuare). Ciò anche nell’ottica di valorizzazione del patrimonio delle comunità più piccole, che garantisce, tra l’altro, percorsi virtuosi di partecipazione, condivisione e promozione, anche tramite forme di turismo diffuso ed esperienziale.

### **Conclusioni**

Sintetizzando le osservazioni sopra esposte, se è apprezzabile l’intento di chiarezza e semplificazione su taluni aspetti (come, ad esempio, il richiamo espresso alla disciplina del silenzio-assenso), deve richiamarsi l’attenzione sulla forte esigenza di non abbassare il livello delle tutele del bene paesaggio, costituzionalmente tutelato. Ciò, quindi, evitando di sottrarre alla tutela un ventaglio di interventi troppo elevato, ampliando eccessivamente una casistica già notevolmente semplificata a seguito dell’entrata in vigore del D.P.R. n. 31/2017; garantendo alle Soprintendenze tempistiche adeguate per l’espressione dei pareri, che devono, a nostro avviso, rimanere vincolanti, per la specificità degli interessi tutelati; evitando una devoluzione indiscriminata agli Enti locali di poteri-doveri di valutazione che, nella maggior parte delle amministrazioni che sarebbero coinvolte, non potrebbero essere esercitati con il dovuto grado di preparazione tecnica, portando potenzialmente, oltre a rischi di abbassamento delle tutele paesaggistiche, anche a risultati (contrari alle finalità perseguite) di “blocchi della firma” da parte di funzionari pubblici che temono le conseguenze di eventuali errori nelle scelte che verrebbero loro demandate.