

XIX legislatura

Dossier del Servizio Studi sull'A. S. 1372

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

Aprile 2025
n. 464



servizio studi del Senato

Ufficio ricerche nei settori della
cultura, dell'istruzione, dell'università
e della ricerca



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche nei settori della cultura,
dell'istruzione, dell'università e della ricerca

TEL. 06 6706-2451 -  studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 464

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 (<i>Finalità e principi generali</i>)	5
Articolo 2 (<i>Disposizioni in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica</i>).....	6
Articolo 3 (<i>Delega al Governo per il riordino delle procedure di autorizzazione paesaggistica</i>)	9

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 *(Finalità e principi generali)*

L'articolo 1 individua la finalità del disegno di legge che consiste nella **revisione delle disposizioni concernenti le procedure di autorizzazione paesaggistica**, disciplinate dal codice dei beni culturali e del paesaggio ([decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#)).

L'**articolo 1** specifica, altresì, che la suddetta revisione della disciplina sulle autorizzazioni paesaggistiche persegue le **finalità** della riduzione dei tempi amministrativi, dell'efficacia delle iniziative degli enti locali e dello sviluppo economico e imprenditoriale della nazione nonché il rafforzamento della certezza del diritto.

Articolo 2

(Disposizioni in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica)

L'articolo 2 introduce modifiche al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, recante codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il **comma 1, lettera a)**, inserisce, nel dettaglio, all'articolo 146, comma 5, dopo il primo periodo un nuovo periodo che prevede che il parere del soprintendente deve essere reso entro il termine perentorio di quarantacinque giorni decorso il quale si intende formato il silenzio-assenso e l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione.

Si intende qui fare riferimento alla domanda di autorizzazione che devono presentare i proprietari, possessori o detentori di beni immobili inseriti a qualsiasi titolo in aree paesaggistiche che vogliano effettuare interventi sui suddetti beni o introdurvi modificazioni che possono recare pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.

È bene precisare che l'intervento legislativo mira a risolvere un contrasto di opinioni giurisprudenziali emerso in seno al Consiglio di Stato circa la possibilità di applicare l'istituto del **silenzio - assenso tra pubbliche amministrazioni** come disciplinato dall'articolo 17-bis della legge numero 241 del 1990 anche ai procedimenti autorizzatori di cui all'articolo 146 del codice dei beni culturali.

Il **filone contrario all'operatività** del silenzio assenso muove dalla configurazione del provvedimento in questione come mono-strutturato, essendo il relativo procedimento attivato ad istanza (e nell'interesse) della parte privata. Il rapporto tra regione/ente locale e soprintendenza, che ai sensi dell'articolo 146 sono i soggetti protagonisti del procedimento amministrativo autorizzatorio, è dunque meramente interno, ossia finalizzato a co-gestire la fase istruttoria e non quella decisoria: pertanto non potrebbe trovare applicazione l'istituto di cui all'articolo 17 bis della legge numero 241 del 1990 destinato ad operare solo nella fase decisoria del procedimento amministrativo. (Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4765; id., 29 marzo 2021, n. 2640; id., sez. I, 28 giugno 2021, n. 1114; id., sez. IV, 7 aprile 2022, n. 2584).

Un **opposto orientamento** si esprime in senso totalmente favorevole all'applicabilità del silenzio assenso al parere della soprintendenza, muovendo dalla considerazione per cui quest'ultimo, come tutti i pareri vincolanti, partecipa alla formazione di un provvedimento finale pluri-strutturato, in quanto la decisione dell'amministrazione precedente richiede per legge il consenso inderogabile di un'altra amministrazione: pertanto la soprintendenza partecipa pienamente alla fase decisoria del procedimento autorizzatorio, ciò che consente di qualificare il provvedimento finale come pluri-strutturato e pertanto rientrante nell'ambito di applicazione dell'istituto del silenzio assenso nei rapporti orizzontali tra pubbliche amministrazioni disciplinato dal suddetto articolo 17-bis. (Cfr. Cons. Stato, comm.

spec., 23 giugno 2016, n. 1640 su specifico quesito posto dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione; id., sez. VI, 1° ottobre 2019, n. 6556; id., sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4559; id., sez. V, 14 gennaio 2022, n. 255.)

La **lettera b)** interviene invece sull'articolo 152, comma 1, sostituendo le parole: «parere vincolante» con le parole «parere obbligatorio non vincolante».

Per effetto di siffatta modifica il parere reso dal soprintendente viene trasformato da vincolante, in obbligatorio non vincolante. Di conseguenza l'amministrazione procedente sarà obbligata in fase istruttoria ad acquisire il parere (pena il vizio di violazione di legge), ma tale parere non sarà vincolante e quindi non acquisirà natura co-decisoria. Più semplicemente il parere che dovrà obbligatoriamente essere acquisito, potrà poi essere disatteso previa congrua motivazione da parte dell'amministrazione procedente. Operando un raffronto con gli istituti di semplificazione della legge numero 241 del 1990, per effetto della modifica normativa potrà trovare applicazione al caso di specie l'istituto dell'articolo 17 della legge numero 241 del 1990 destinato ad operare nella fase istruttoria del procedimento amministrativo.

Viceversa il parere vincolante avendo natura di atto autonomamente impugnabile è equiparato agli atti a natura decisoria e pertanto è da collocare nella fase decisoria, e non istruttoria, del procedimento amministrativo cui attiene semmai l'istituto dell'art. 17 bis della l. n. 241 del 1990.

La **lettera c)** interviene sul comma 5 dell'articolo 167, al secondo periodo, aggiungendo un'ulteriore previsione secondo cui decorso il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni, si intende formato il silenzio-assenso e l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione.

Si intende qui fare riferimento al particolare procedimento previsto dall'articolo 167 del codice dei beni culturali secondo cui il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati da particolari tipologie di interventi (lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; oppure per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; oppure per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria) presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi.

La **lettera d)** interviene sull'articolo 181, comma 1-*quater*, aggiungendo un'ulteriore previsione secondo cui decorso il termine perentorio di 180

giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di 90 giorni si intende formato il silenzio-assenso e l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione.

La norma intende fare riferimento ai procedimenti di sanatoria per l'ipotesi di opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa.

Il **comma 2** prevede invece che con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro della cultura, all'Allegato A al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, recante elenco degli interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, sono apportate le modificazioni necessarie al fine di includervi gli interventi di edilizia libera sottoposti a comunicazione di inizio lavori asseverata, nonché quelli sottoposti a segnalazione certificata di inizio attività nei casi in cui l'eventuale 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.

Articolo 3

(Delega al Governo per il riordino delle procedure di autorizzazione paesaggistica)

L'**articolo 3, comma 1**, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la modifica della disciplina sulle procedure di autorizzazione paesaggistica contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio. Il **comma 2** reca i criteri e i principi direttivi della delega. I **commi 3 e 4** dispongono circa l'adozione degli schemi di decreto emanati in attuazione della suddetta delega e la loro trasmissione alle Camere per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Il **comma 5** demanda ai medesimi decreti legislativi il coordinamento delle nuove disposizioni con la legislazione vigente, mentre il **comma 6** reca disposizioni concernenti l'adozione di eventuali decreti legislativi correttivi o integrativi. Il **comma 7** reca le disposizioni finanziarie.

Il **comma 1** delega il Governo ad adottare, entro **sei mesi** dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, uno o più decreti legislativi per la modifica del codice dei beni culturali e del paesaggio (di cui al [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#)), per quanto concerne le **procedure di autorizzazione paesaggistica**.

Il **comma 2**, suddiviso nelle **lettere a)-i)**, elenca i **principi e criteri direttivi**.

La **lettera a)** stabilisce che nell'esercizio della delega si debba garantire il **coordinamento delle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio**, al fine di assicurare l'**uniformità**, a livello nazionale, delle azioni di tutela.

La **lettera b)** dispone che si debba prevedere che gli **interventi “di lieve entità” non siano sottoposti al parere della Soprintendenza**. Tali interventi sono attribuiti alla competenza esclusiva dell'**ente locale** interessato, previa verifica della conformità al Piano paesaggistico regionale. Per quanto concerne l'individuazione di tali interventi, la disposizione richiama esplicitamente l'allegato B al [d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31](#) (“Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata”). Tale allegato B contiene un elenco (da B1 a B42) di interventi, qualificati “di lieve entità”, soggetti al **procedimento autorizzatorio semplificato** disciplinato dal Capo II del medesimo regolamento.

L'articolo 8 del citato d.P.R. n. 31 del 2017 reca disposizioni concernenti la semplificazione documentale, stabilendo (al comma 1) che per gli interventi di lieve entità elencati nell'allegato B si può presentare l'istanza di autorizzazione

paesaggistica compilando - anche in modalità telematica - un modello semplificato corredata da una relazione paesaggistica semplificata, redatta da un tecnico abilitato. Il modello semplificato e le forme della relazione semplificata sono contenuti, rispettivamente, negli allegati C e D al medesimo d.P.R. n. 31. L'articolo 9 dispone circa la concentrazione procedimentale e la presentazione dell'istanza di autorizzazione paesaggistica semplificata; l'articolo 10 fissa un termine tassativo per la conclusione del procedimento semplificato di 60 giorni.

L'articolo 11 del regolamento in oggetto disciplina il **procedimento**. Si prevede che quando l'amministrazione precedente intenda formulare una proposta di accoglimento dell'istanza, entro 20 giorni dal ricevimento dell'istanza (o delle eventuali integrazioni documentali richieste) l'amministrazione medesima trasmette al **Soprintendente**, per via telematica, la suddetta proposta di accoglimento, motivandola, corredata dalla documentazione annessa.

In caso di valutazione positiva del Soprintendente, questi, entro il termine tassativo di venti giorni dal ricevimento della proposta, esprime il proprio parere vincolante, per via telematica, all'amministrazione precedente, la quale adotta il provvedimento nei dieci giorni successivi.

In caso di valutazione negativa del Soprintendente, questi ne comunica i motivi al richiedente, per via telematica, entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della proposta, indicando le modifiche necessarie ai fini dell'accoglimento, quando ciò sia possibile. La comunicazione del Soprintendente sospende il termine del procedimento; è assegnato al richiedente un termine di quindici giorni entro il quale presentare le proprie osservazioni e il progetto adeguato. Decorso il termine, la Soprintendenza, ove ne ricorrono i presupposti, entro venti giorni, adotta il provvedimento motivato di diniego fornendo specifica motivazione.

Si prevedono casi in cui il parere della Soprintendenza è obbligatorio ma non vincolante.

Si prevede, inoltre, che in caso di mancata espressione del parere vincolante del Soprintendente nei tempi previsti, si formi il **silenzio assenso**.

La **lettera c)** dispone che si debba prevedere il **parere della direzione generale competente del Ministero della cultura** in caso di autorizzazione paesaggistica relativa ad **infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale** di cui all'[articolo 39](#) del decreto legislativo n. 36 del 2023 (codice dei contratti pubblici).

L'articolo 39 qui richiamato detta la disciplina delle procedure di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie. La norma stabilisce che le opere siano definite tali con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate, ovvero su proposta delle regioni al Governo, sentiti i Ministri competenti. L'elenco delle opere strategiche è inserito nel documento di programmazione, aggiornato, di norma, con cadenza annuale, denominato "Documento di programmazione delle infrastrutture strategiche" (DPIS). Per approfondimenti, cfr. i [rapporti sulle infrastrutture strategiche](#) reperibili nella pagina SILOS sul sito della Camera dei deputati.

La **lettera d)** stabilisce l'esclusione dall'autorizzazione paesaggistica in relazione agli interventi su **parti interne di edifici la cui facciata sia soggetta a vincolo o che siano adiacenti a edifici vincolati**.

La **lettera e)** prevede che i decreti legislativi dispongano che il **parere della Soprintendenza** ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica sia **obbligatorio e non vincolante** per i seguenti interventi relativi ad **aree di interesse paesaggistico**:

- **i territori costieri** compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare (art. 142, comma 1, lett. *a*) del d.lgs n. 42/2004);
- **i territori contermini ai laghi** compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi (art. 142, comma 1, lett. *b*) del d.lgs n. 42/2004);
- **i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua** iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici ([regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775](#)) e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna (art. 142, comma 1, lett. *c*) del d.lgs n. 42/2004);
- **le montagne** per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole (art. 142, comma 1, lett. *d*) del d.lgs n. 42/2004).

La medesima disposizione si applica per le **opere di difesa idraulica sottoposte al parere del Genio civile**.

La finalità dichiarata di tale principio di delega è quella di favorire la realizzazione di interventi di difesa dal rischio idrogeologico.

La **lettera f)** prevede l'istituzione, in collaborazione con gli enti locali, di **sportelli unici** per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche e urbanistiche. Tali sportelli dovranno assicurare agli utenti un riscontro entro quarantacinque giorni dalla presentazione delle istanze.

La **lettera g)** stabilisce che si debba prevedere la presentazione di **autocertificazione**, asseverata da un tecnico abilitato, in luogo della presentazione di nuova istanza, quando si tratti di **interventi o richieste autorizzativa annuali ripetitive**. Rimane ferma la facoltà di effettuare controlli a campione ai fini dell'irrogazione della decadenza dei benefici oppure delle sanzioni penali di cui, rispettivamente, agli articoli del d.P.R. n. 445 del 2000 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”).

La **lettera h)** delega il Governo, sentita la Conferenza Stato- regioni, a prevedere l'individuazione di tipologie di interventi **esenti da autorizzazione paesaggistica** in quanto privi di incidenza negativa, qualora realizzati nel rispetto delle condizioni d'obbligo indicate in uno specifico **documento di prevalutazione**, differenziato in relazione alle diverse tipologie di beni tutelati.

La **lettera i)**, infine, prevede che debba essere demandato a un decreto del Ministero della cultura di cadenza annuale l'individuazione, a livello nazionale, di **aree di particolare interesse escluse dall'applicazione delle disposizioni contenute nelle lettere precedenti**. Per tali aree il parere del Soprintendente dovrà essere reso entro il termine di **quarantacinque giorni**, decorso il quale si intende formato il silenzio-assenso.

Il **comma 3** stabilisce che i decreti legislativi in questione siano adottati su proposta del Ministro della cultura, sentita la Conferenza Stato-regioni. Gli schemi di decreto dovranno essere corredati di relazione tecnica.

Si rammenta che l'art. 17, comma 3, della legge di contabilità [n. 196 del 2009](#), stabilisce che a ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

Il **comma 3 in esame** prevede, inoltre, che le Commissioni parlamentari competenti per materia esprimano il proprio parere nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione degli schemi al Parlamento. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

Qualora il suddetto termine per l'espressione del parere scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega previsto al **comma 1**, o successivamente, il termine per l'espressione del parere è prorogato di quarantacinque giorni (**comma 4**).

Il **comma 5** demanda ai decreti legislativi le modificazioni e le abrogazioni delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché di altre disposizioni vigenti, in contrasto con le norme recate dai decreti legislativi medesimi.

Il **comma 6** dispone circa i decreti legislativi correttivi o integrativi, oppure contenenti ulteriori norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale con le altre disposizioni vigenti. Tali decreti dovranno essere adottati dal Governo entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di attuazione della delega, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo.

Il **comma 7** reca una clausola di invarianza finanziaria. Si specifica che, qualora uno o più decreti legislativi di cui al presente articolo determinino

nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità a quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

L'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità, qui richiamato, stabilisce che le leggi di delega comportanti oneri debbano prevedere i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega medesima. Si prevede, tuttavia, che la quantificazione degli effetti finanziari dei decreti legislativi sia effettuata al momento dell'adozione dei medesimi decreti quando la complessità della materia trattata renda impossibile la determinazione di tali effetti finanziari in sede di conferimento della delega. L'art. 17, co. 2, in oggetto dispone che i decreti legislativi recanti nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.