

LEGACOOOP

**Proposte di legge A.C. 2606, A.C. 1429, A.C. 2230 e A.C. 2529,
in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica**

Camera dei Deputati

(VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici)

Audizione del 4 febbraio 2026

Memoria

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

Ricordiamo che la proposta di legge A.S. 2606 è già stato approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica, mentre le altre tre proposte di legge in oggetto sono state abbinare alla luce del fatto che vertono sulla medesima materia.

La proposta di legge A.S. 2606 contiene una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la revisione del d.lgs. n. 42/2004 (codice dei beni culturali) con riguardo alle procedure di autorizzazione paesaggistica, e ciò con la dichiarata finalità (art. 1 della p.d.l.) di **“contemperare le esigenze di tutela del patrimonio culturale con la semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia paesaggistica”**.

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 tutte e quattro le proposte di legge abbinare si propongono 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.

Quanto alla p.d.l. 2606, frutto di un ampio lavoro emendativo della proposta originaria da parte della competente Commissione del Senato, che ha tenuto conto del contributo conoscitivo apportato da numerosi soggetti auditi, crediamo che rappresenti un buon compromesso tra le esigenze di semplificazione e le fondamentali esigenza di tutela del patrimonio paesaggistico del Paese.

In particolare:

- apprezziamo che lo strumento utilizzato sia la delega legislativa, che consente un intervento organico e coerente sul complesso del testo del codice (operazione difficile con interventi “spot”, che rischierebbero di aprire a incongruenze con altre parti del dettato normativo;
- condividiamo l'esigenza di un intervento di coordinamento delle norme del codice con le generali norme in materia di silenzio-assenso di cui alla l. n. 241/1990. Infatti, 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; quanto all'accertamento di compatibilità paesaggistica in sanatoria (artt. 167 e 181 del codice), è vero che fino ad oggi non era prevista una specifica disciplina sul silenzio assenso, ma 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). Un intervento di coordinamento è, quindi, quanto mai opportuno, anche a tutela della certezza del diritto. Tuttavia, proprio nella stessa ottica, 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.

- Apprezziamo che, rispetto alla formulazione originaria, la non sottoposizione a parere della Soprintendenza e attribuzione esclusiva agli enti territoriali per gli **interventi di lieve entità di cui all'Allegato B al DPR n. 31/2017**, operi previa verifica di conformità con gli strumenti di pianificazione urbanistica conformati o adeguati alle previsioni del piano paesaggistico regionale e qualora siano previste specifiche prescrizioni d'uso.

Riteniamo fondamentale, inoltre, che venga incentivata la **celere e piena attuazione della pianificazione paesaggistica da parte delle Regioni**: ricordiamo che, purtroppo, ad oggi, soltanto una minoranza delle Regioni italiane ha adottato questo strumento fondamentale per la piena tutela del paesaggio. Condividiamo, pertanto, il criterio di delega che va in questa direzione.

L'esistenza di strumenti urbanistici conformati e di specifiche prescrizioni d'uso è fondamentale anche alla luce del fatto che 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.

- Manteniamo riserve sul criterio di delega di cui alla lett. d), volto ad attribuire alla competenza della direzione generale competente del Ministero della Cultura l'espressione del parere, nel caso di autorizzazione paesaggistica relativa **alle 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.

Quanto alla p.d.l. 2230

La proposta di legge 2230 è, essenzialmente, identica alla versione originaria della proposta di legge 1372 del Senato, successivamente approvata con modifiche e in discussione alla Camera dei Deputati (si tratta, appunto della proposta A.C. 2606 di cui si è appena detto). Alla luce dell'ampia discussione già svolta dal Senato – e senza voler, ovviamente, mettere in discussione la piena autonomia costituzionalmente riconosciuta a ciascuna Camera – riteniamo preferibile che la p.d.l. 2230 venga considerata già assorbita nella p.d.l. 2606. Infatti, la p.d.l. contiene diverse criticità già contenute nell'originaria proposta legislativa del Senato, che qui si riassumono brevemente:

- Le modifiche di dettaglio al testo del codice in materia di silenzio assenso rischiano di creare ulteriori problemi di coordinamento, per cui la tematica andrebbe più correttamente affrontata con una delega legislativa di coordinamento con le generali regole di cui alla l. n. 241/1990;
- **I pareri delle Soprintendenze, laddove previsti come vincolanti dalla normativa attualmente in vigore, a nostro avviso dovrebbero essere mantenuti tali, per la specificità degli interessi tutelati.** In particolare, la proposta di legge (art. 2, comma 1, lett. b), è 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.

- L'art. 2, comma 2, contiene 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.**

- Il criterio di delega 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.
- 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.

Quanto alla p.d.l. n. 1429

La proposta contiene interventi diretti sul testo del codice. Anche in questo caso, in primo luogo e da un punto di vista procedimentale, deve ravvisarsi come sarebbe a nostro avviso **preferibile in materia lo strumento della delega legislativa**, soprattutto nella parte che mira a intervenire sul procedimento di autorizzazione, quanto a tempi e conseguenze del silenzio. Su tale punto, si ritiene che **andrebbe mantenuta la formulazione della delega già contenuta nella p.d.l. 2606**.

Inoltre, la proposta vorrebbe concedere alle Regioni la possibilità di delegare la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio ad altri Enti anche nel caso (oggi escluso) in cui tali Enti non siano in grado di **garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia**.

È evidente che tale requisito, oggi previsto, mira ad assicurare la pienezza della tutela paesaggistica, che sarebbe invece messa in discussione dalla commistione di funzioni in un unico soggetto privo dell'attuale posizione di terzietà.

Quanto alla p.d.l. n. 2529

Anche in questo caso, metodologicamente si riterrebbe **più utile l'utilizzo dello strumento della delega legislativa**, invece di un intervento diretto sul testo del codice quale quello che si propone di effettuare la proposta di legge in oggetto.

Nel merito, la proposta di legge, se persegue pur apprezzabili finalità dichiarate di semplificazione e chiarezza normativa, **appare difficilmente coniugabile con i principi di effettività della tutela del bene paesaggistico**.

Così, ad esempio, all'articolo 1 si escluderebbero dalla tutela per legge tutte le aree, diverse dalle zone A e B, a loro tempo comprese in piani pluriennali di attuazione, anche se le relative previsioni non fossero mai state concretamente realizzate. Se è vero che in taluni

casi si permetterebbe di superare meri intoppi burocratici, in molti altri si rischierebbe di depotenziare in modo sostanziale la tutela.

L'articolo 2, nel combinato disposto con l'art. 4, si propone di modificare gli articoli 143 e 146 del codice, rendendo, con riferimento agli interventi da eseguirsi nell'ambito dei beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) dell'art. 143, comma 1, il parere del soprintendente nel procedimento di autorizzazione obbligatorio ma non vincolante, una volta approvato il piano paesaggistico. **Riteniamo che vada assolutamente mantenuta la formulazione attuale, che prevede la natura non vincolante del parere soltanto una volta approvate le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati e una volta adeguati gli strumenti urbanistici.** Ciò alla luce della natura dei beni in questione (immobili e aree dichiarate di notevole interesse pubblico e aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142), per le quali la pienezza della tutela non può essere assicurata dalla mera approvazione del piano paesaggistico, senza la normativa di dettaglio conseguente.

L'articolo 3 da un lato si propone di eliminare il termine previsto oggi gli Enti territoriali per la conformazione o l'adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni dei piani paesaggistici (oggi rimandato alla scadenza prevista dai piani stessi, comunque non superiore a due anni dalla loro approvazione). Invece di eliminare tale previsione, di fatto rendendo la norma sull'adeguamento degli strumenti del tutto programmatica, **andrebbero previsti incentivi per la celere conclusione di tali procedimenti**, come già previsto da uno dei criteri di delega del p.d.l. n. 2606.

Inoltre, all'art. 3 si propone di eliminare la partecipazione del Ministero della Cultura al procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. In questo modo **si rischierebbe di minare l'uniformità e l'effettività della tutela sul territorio nazionale.**

L'articolo 4 propone di rendere sanabili gli interventi già realizzati in presenza di titolo autorizzativo edilizio, possibilità oggi esclusa. Sebbene si comprenda la necessità di garantire il legittimo affidamento dei privati in buona fede, vi è il **forte timore che una tale previsione possa del tutto depotenziare la tutela paesaggistica, incentivando il ricorso a procedure lacunose, forti del fatto che ogni omissione in fase iniziale del procedimento potrebbe essere sanata successivamente**, senza particolari difficoltà.

Ancora, il comma 5, se mira a conformare la sanabilità degli interventi realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica, purché conformi al (mero) titolo edilizio, va oltre, introducendo una generale sanabilità di interventi realizzati (i) in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica e (ii) in assenza o difformità dai titoli edilizi rilasciati. Il tutto, purché tale intervento non abbia comportato: a) un aumento di volume superiore al 30% o, in alternativa, a 750 metri cubi; b) una nuova costruzione con volumetria complessiva superiore ai 1000 metri cubi. Su tutte le autorizzazioni in sanatoria si mira poi a rendere non vincolante il parere della soprintendenza.

Sulle proposte in questione si deve esprimere una forte preoccupazione, in quanto (unitamente alla depenalizzazione perseguita all'articolo 6) **di fatto si liberalizzerebbero interventi abusivi anche di notevole impatto, sia già realizzati, sia per il futuro, compromettendo gravemente la tutela del paesaggio**, bene – lo si ricorda ancora – la cui tutela ha valenza costituzionale.

Valutazioni conclusive

In definitiva, 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; evitando di estendere le fattispecie sanabili a interventi di notevole dimensione.

A margine – anche se di importanza non secondaria – evidenziamo che tutti gli interventi che i progetti di legge in discussione si propongono di fare sono a bilancio invariato, senza maggiori oneri. Crediamo che, invece, per una semplificazione che non rimanga sulla carta servano anche interventi strutturali sugli organici e sulla formazione del personale delle amministrazioni coinvolte.

Lo stesso dicasi per gli incentivi alla compiuta attuazione della pianificazione paesaggistica regionale, fondamentale per la piena attuazione del codice, e che condivisibilmente vorrebbe essere incentivata dalla p.d.l. n. 2606, ma che richiederebbe investimenti specifici.