



**Memoria**  
**FAI – Fondo per l'Ambiente Italiano**

**Atto Camera 2606**

**Delega al Governo per la revisione del codice dei Beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica” (approvato dal Senato)**

**XIX Legislatura**

**VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici – Camera dei Deputati**

**1. Il FAI e il suo ruolo nella cura e promozione di tasselli di identità culturale nazionale**

Il FAI, che celebra cinquant'anni di attività, è tra le principali organizzazioni culturali italiane per dimensione e per numero di iniziative. La missione della Fondazione è **la tutela del patrimonio culturale italiano**, attuata attraverso l'acquisizione (per donazione o concessione), il restauro e la gestione diretta di beni architettonici, paesaggistici e ambientali, restituendoli alla fruizione pubblica. Il FAI conta 72 beni su tutto il territorio nazionale (56 aperti al pubblico), oltre 1 milione di visitatori annui, più di 300.000 iscritti, oltre 300 addetti e 13.600 volontari.

Tutto ciò testimonia il concreto e quotidiano **impegno** della Fondazione per la tutela del patrimonio architettonico, paesaggistico e ambientale italiano; un impegno che si traduce in una incessante attività di **educazione e valorizzazione** del nostro patrimonio culturale, rivolta non solo a studenti in scuole di ogni ordine e grado ma a tutti i cittadini, tramite la promozione della partecipazione di tutti alla conservazione e alla difesa dei suoi valori.

È sul paesaggio e sul patrimonio culturale che, come cittadini, fondiamo la nostra **identità di Nazione**; queste sono le basi e il legante per l'identità delle comunità, dalla scala locale alla scala nazionale. In questo senso, beni del FAI quali la casa-museo di Villa Necchi Campiglio a Milano, composizioni paesaggistiche come la Villa Gregoriana a Tivoli ed esempi di giardini mediterranei il Giardino della Kolymbethra nella Valle dei Templi ad Agrigento non sono semplici attrazioni turistiche: sono **tasselli della nostra memoria nazionale**, esempi viventi di un paesaggio che è storia, cultura e natura insieme.

## 2. Il valore giuridico del patrimonio culturale e paesaggistico per la collettività e il principio di non regressione delle tutele

Vista la delicatezza e l'alto valore per la collettività nazionale della tutela dei beni culturali, è doveroso ricordare come di recente il Parlamento abbia sancito – tramite la legge costituzionale n. 1/2022, approvata con larga e trasversale maggioranza – l'imprescindibilità della tutela e della valorizzazione paesaggistica e ambientale, anche nell'interesse delle future generazioni.

La “tutela” e la “promozione” del paesaggio, della cultura e del patrimonio storico e artistico della Nazione sono individuati dall'art. 9 Cost. come impegni inderogabili della Repubblica, in quanto coesenziali alla garanzia dei “diritti fondamentali” in cui la Nazione si riconosce dal punto di vista valoriale.

In questo senso, la menzione dell'interesse delle future generazioni pare significativa nell'impegnare il legislatore a far sì che il patrimonio (materiale e immateriale) di cui si compone l'identità culturale nazionale venga sottratto alle esigenze di progresso industriale e tecnologico, per essere tramandato, immutato, ai posteri.

D'altro canto, va sottolineato come tale impegno non sia solamente un onere per la Repubblica, costituendo un investimento su beni capaci di generare valore economico in termini di attrattività turistica, visibilità, ricerca e financo produzione manifatturiera (c.d. “*made in Italy*”).

Di ciò si è dimostrata ben consapevole la Corte costituzionale, che in più occasioni ha affermato il **valore “primario” e “assoluto” del paesaggio** inteso come morfologia del territorio o aspetto visivo dell'ambiente, che è “di per sé un valore costituzionale”, da tutelare senza condizioni né deroghe<sup>1</sup>.

Più di recente, si è affermato un orientamento interpretativo che, proprio facendo leva sull'inderogabilità dei valori espressi dall'art. 9 Cost., sancisce l'applicabilità del **principio di non regressione** della tutela ambientale e paesaggistica, ai sensi del quale gli standard minimi di tutela ambientali stabiliti dallo Stato non possono essere abbattuti tramite politiche regressive, in quanto conquiste della civiltà giuridica di prioritario valore<sup>2</sup>.

Il che pare discendere, nell'ambito qui considerato, anche dagli impegni assunti dall'Italia a livello di diritto internazionale tramite la firma della **Convenzione di Firenze del 2000**, in base alla quale è obbligo dello Stato “riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto

---

<sup>1</sup> Si vedano, tra le molte, Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151; 5 maggio 2006, n. 182 e 183; 7 novembre 2007, n. 367; 29 ottobre 2009, n. 272; 17 marzo 2010, n. 101; 22 luglio 2011, n. 235; 18 luglio 2014, n. 210.

<sup>2</sup> Cfr. Corte cost., n. 101/2010, ove si afferma che “la dizione (...) secondo la quale, in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato stabilisce ‘standard minimi di tutela’ va intesa nel senso che lo Stato assicura una tutela ‘adeguata e non riducibile’ dell'ambiente” e 23 marzo 2012, n. 66, secondo cui “la legislazione regionale non può introdurre restrizioni all'ambito di tutela”.

componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità” e conseguentemente “stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi”, anche tramite la partecipazione del pubblico di interessati e delle autorità locali.

Nel descritto contesto, il **Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio**, d.lgs. n. 42 del 2004, si pone quale testo normativo cardine della difesa di porzioni fondamentali di identità nazionale, e applicazione diretta del dettato costituzionale, nell’ottica della concreta applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio. Ogni sua modifica deve pertanto essere vagliata con la massima attenzione e cautela, al fine di evitare l’ingresso di politiche involutive capaci di lasciare profonde cicatrici nel già fragile patrimonio culturale italiano.

Più specificamente, pensando a possibili linee di sviluppo normativo, va considerato come nell’ottica proposta dalla Costituzione crescita economica e tutela culturale non siano termini in opposizione: l’art. 41 della Costituzione promuove un’economia sociale di mercato che, in aderenza anche all’art. 3 del Trattato sull’Unione europea, si fonda sull’individuazione di condizionamenti all’iniziativa imprenditoriale utili per tutelare interessi pubblici di primaria importanza, quali l’ambiente e la tutela paesaggistica.

### **3. Le criticità oggi riscontrate nel sistema di tutela e il posizionamento del FAI rispetto alla normativa esistente**

Se si intende apporre modifiche al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, a venti anni dalla sua entrata in vigore, l’unica strada percorribile è quella di avviarne una riforma organica che mantenga al centro la tutela, per rivedere e aggiornare i meccanismi utili al suo esercizio in una chiave semplificata ma efficace.

Questo lavoro deve partire da un attento esame delle criticità che si verificano nell’esercizio della tutela, casistiche alla mano, perché è giusto monitorare l’efficacia del lavoro di tutela e da questa analisi è opportuno ripartire; questo anche per chiarire gli spazi di ambiguità o i margini di arbitrio nel suo esercizio. Ma il fine deve essere quello di **correggere**, per rendere più efficace la tutela e non rinunciare ad esercitarla.

Diversi sono gli studi che potrebbero fungere da base di partenza per un ripensamento: anzitutto occorre considerare il primo, e ad oggi unico, **Rapporto sulle politiche del Paesaggio**, pubblicato nel 2017 dal Ministero della Cultura<sup>3</sup>, ove dinanzi all’evidenza della frammentazione amministrativa e della debolezza della pianificazione paesaggistica, si propone di rafforzare il coordinamento tra istituzioni, migliorare gli strumenti di conoscenza e favorire la rigenerazione e la tutela attiva del paesaggio; ancora, potrebbe essere di grande aiuto in questo contesto la ricerca appena pubblicata dalla **Scuola Nazionale del Patrimonio e delle Attività Culturali**, dal titolo **La pianificazione e la tutela del paesaggio. Processi**,

---

<sup>3</sup> Reperibile alla seguente [pagina](#).

**criticità e fattori abilitanti**<sup>4</sup>, che individua fattori di problematicità ricorrente e fornisce alcune importanti raccomandazioni di *policy*.

Il FAI, nel proprio ruolo istituzionale e forte dell'impegno quotidiano nell'applicazione delle norme di tutela paesaggistica e culturale, ritiene imprescindibili i seguenti indirizzi di riforma:

1. **la tutela del paesaggio è un'occasione di crescita per il Paese** (e non un ostacolo ad attività economiche);
2. **l'istruttoria procedimentale è il centro del bilanciamento tra interessi contrapposti** (e non un appesantimento burocratico);
3. **le Soprintendenze sono organi centrali nella tutela del paesaggio vincolato** (e non orpelli istituzionali);
4. per perseguire l'efficienza amministrativa occorre **supportare e migliorare la qualità della pubblica amministrazione**, rafforzando il Ministero della Cultura: attraverso la digitalizzazione, il rafforzamento del personale organico, la formazione, la stesura di linee guida nazionali (e non svilendone i ruoli o eliminando livelli di tutela);
5. la **co-pianificazione paesaggistica Stato-Regioni** deve tornare al centro della gestione dei beni paesaggistici e culturali del Paese, in quanto strumento capace di far dialogare nel merito i diversi livelli istituzionali e di orientare la trasformazione del territorio verso obiettivi di qualità paesaggistica<sup>5</sup>.

Dall'analisi delle proposte normative in tema, sembra tuttavia che il percorso di riforma si stia muovendo in una diversa direzione.

Il DDL n. 2606 insiste prevalentemente sulla compressione dei tempi e sull'estensione del silenzio-assenso, senza affrontare le cause strutturali delle lentezze: carenze di personale, disomogeneità procedimentali, scarsa digitalizzazione, insufficiente integrazione fra livelli istituzionali.

Il FAI, nella sua duplice vocazione di tutela attiva del patrimonio e di promotore di cittadinanza consapevole, non può che esprimere forte preoccupazione per questo disegno di riforma. Mettere in discussione le strutture pubbliche che vigilano sui beni comuni – come accadrebbe con la riduzione del ruolo delle Soprintendenze – significa indebolire la capacità dello Stato di proteggere ciò che ci definisce come comunità.

**L'intento del FAI non è quello** di opporsi in maniera ostruzionistica a una riforma del Codice dei beni culturali – che pure sarebbe opportuna in talune sue parti per porsi in evoluzione con le mutate esigenze territoriali del Paese – bensì quello **di suggerire una nuova metodologia**, che parta dall'analisi delle virtuosità e criticità esistenti per individuare, in percorsi dialogici e concertati, procedure efficaci e certe e che tenga conto delle **nuove sfide** – la biodiversità, la crisi climatica, la trasformazione del paesaggio agricolo, l'integrazione tra produzione energetica e tutela ambientale – senza rinunciare ai presidi di legalità e competenza pubblica.

---

<sup>4</sup> Reperibile alla seguente [pagina](#).

<sup>5</sup> La letteratura recente – si veda, fra l'altro, la citata ricerca della Scuola Nazionale del Patrimonio e delle Attività Culturali – conferma l'importanza dei piani per uscire dalla logica emergenziale della pratica caso per caso.

Milano, 1° dicembre 2025

#### **4. Osservazioni al DDL e proposte di riforma**

Nell'ottica sopra delineata, il FAI invita la Camera dei Deputati a valutare una riforma più organica del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sviluppata lungo le direttrici appena richiamate.

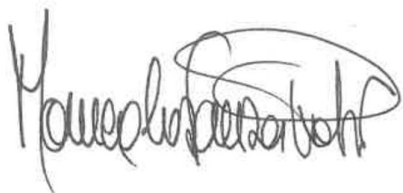
Pur nella consapevolezza dei limiti del disegno di legge n. 2606 rispetto alla complessità delle sfide in gioco, si presentano comunque le osservazioni al testo approvato dal Senato, riportate nella tabella allegata sub 1.

Il paesaggio è un banco di prova decisivo per verificare come l'Italia affronterà le numerose sfide poste dal contesto giuridico, economico e geo-politico internazionale.

Si è convinti del fatto che solo tutelando la propria storia culturale l'Italia potrà continuare a trasformarsi in modo ordinato e consapevole, senza essere distratta da illusioni di semplificazione o esigenze di breve periodo.

Il FAI continuerà a fare la sua parte, con spirito di collaborazione istituzionale, affinché il paesaggio italiano rimanga il cuore vivo della nostra identità condivisa.

Milano, 28 novembre 2025



**Monica Costanza Pratesi**  
**Responsabile Ufficio Ambiente, Paesaggio e Patrimonio**  
**FAI – Fondo per l'Ambiente Italiano**

## Allegato 1

### Osservazioni puntuali del FAI - Fondo per l'Ambiente Italiano al DDL n. 2606

	<b>Testo DDL 2606 approvato in Senato</b>	<b>Commento</b>	<b>Proposta di revisione del FAI</b>
<b>Art. 1</b>	Al fine di contemperare le esigenze di tutela del patrimonio culturale con la semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia paesaggistica, la presente legge è volta alla revisione delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.	Per consentire di cogliere maggiormente lo spirito della riforma, si propone di modificare il testo della norma includendo una menzione all'esigenza di affrontare nuove sfide di pianificazione di sviluppo territoriale (quali ad esempio la biodiversità, la crisi climatica, la trasformazione del paesaggio agricolo, l'integrazione tra produzione energetica e tutela ambientale) nonché la menzione del concetto di efficienza (di cui alla l. n. 241/1990) accanto a quello di semplificazione	Al fine di contemperare le esigenze di tutela del patrimonio culturale con la semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia paesaggistica <b>e di adeguare la normativa codicistica alle nuove sfide di pianificazione, al fine di rafforzare la tutela dei beni culturali e del paesaggio rendendola maggiormente efficiente</b> , la presente legge è volta alla revisione delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.
<b>Art. 2, comma 1, lett. a)</b>	a) garantire, al fine di superare incertezze applicative, il coordinamento normativo con la legge 7 agosto 1990, n. 241, anche con riferimento al silenzio assenso nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 146, comma 5, primo periodo, del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, per il	Le "incertezze applicative" di cui parla la norma sono già state chiarite in sede giurisprudenziale, ove si è stabilito che il parere tardivo della Soprintendenza sia inefficace rispetto all'amministrazione procedente (cfr. Cons. Stato, 9 marzo 2023, n. 2487; 8 novembre 2022, n. 9798; Tar Campania, Napoli, 16 agosto 2021, n.	a) garantire, al fine di superare incertezze applicative <b>e nel rispetto dell'art. 9 Cost., il coordinamento normativo con la legge 7 agosto 1990, n. 241, la Convenzione Europea del Paesaggio ratificata con Legge n. 14 del 9 gennaio 2006, il Regolamento (UE) 241/2021, il Regolamento (UE) 2021/1119, il Regolamento (UE)</b>

Milano, 1° dicembre 2025

	rilascio del parere da parte delle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio, secondo quanto disposto dall'articolo 17-bis della citata legge n. 241 del 1990	5503). Perciò, il richiamo potrebbe essere limitativo. Si propone di estendere la funzione di coordinamento normativo delegata al Governo ad altre norme vincolanti per l'ordinamento nazionale, che richiedono un ripensamento della funzione pianificatoria (tra cui il Regolamento europeo sul <i>recovery fund</i> , quello sul clima, quello sul ripristino della natura e le Direttive in tema di efficientamento energetico degli edifici e produzione di energia da fonti rinnovabili)	<b>2024/1991, la Direttiva (UE) 2023/1791 e il D.lgs. 25 novembre 2024, n. 190.</b>
<b>Art. 2, comma 1, lett. b)</b>	b) assicurare, al fine di superare incertezze applicative, un migliore coordinamento normativo del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004 con il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;	Si suggerisce di valutare l'impiego di una formula maggiormente comprensiva nella lettera a), come quella sopra proposta, che consentirebbe di sopprimere la lettera b).  Ove si volesse comunque menzionare il coordinamento con il TU Edilizia, si suggerisce di affiancare ad esso la menzione del TU Ambiente, al fine di contemperare le tre matrici di cui si compone il governo del territorio secondo l'insegnamento di Massimo Severo Giannini	b) assicurare, al fine di superare incertezze applicative, un migliore coordinamento normativo del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004 e con il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, <b>oltrech� con il testo unico delle norme in materia ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;</b>
<b>Art. 2, comma</b>	c) prevedere che gli interventi di lieve entit�, come definiti dall'Allegato B al	Si riscontra una certa problematicit� nell'applicazione della previsione, per i	c) prevedere che gli interventi di lieve entit�, come definiti dall'Allegato B al

Milano, 1° dicembre 2025

<p><b>1, lett. c)</b></p>	<p>regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, non siano sottoposti a parere della Soprintendenza e competano esclusivamente agli enti territoriali, previa verifica di conformità con gli strumenti di pianificazione urbanistica conformati o adeguati alle previsioni del piano di cui all'articolo 143 del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004 e qualora siano previste specifiche prescrizioni d'uso;</p>	<p>casi - invero preponderanti sul territorio nazionale - in cui non siano stati adottati strumenti di pianificazione urbanistica dagli enti territoriali. Per tale motivo, si suggerisce di specificare la valenza di tale disposizione solo per il caso in cui sussistano gli adeguati presidi di pianificazione.</p>	<p>regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, non siano sottoposti a parere della Soprintendenza e competano esclusivamente agli enti territoriali <b>sempreché tali enti abbiano adottato i piani paesistici e territoriali ai sensi delle disposizioni di legge</b>, previa verifica di conformità con gli strumenti di pianificazione urbanistica conformati o adeguati alle previsioni del piano di cui all'articolo 143 del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004 e qualora siano previste specifiche prescrizioni d'uso;</p>
<p><b>Art. 2, comma 1, lett. g)</b></p>	<p>g) prevedere, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali, ulteriori forme di coordinamento volte ad assicurare la redazione, l'aggiornamento periodico e l'effettiva attuazione dei piani paesaggistici, in conformità anche a quanto previsto dall'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.</p>	<p>La proposta pare apprezzabile nell'ottica dell'efficienza amministrativa. Si suggerisce di specificare l'opportunità di distinguere, anche per i piani paesaggistici, la distinzione (esistente in quelli urbanistici) tra variante sostanziale e revisione, al fine di evitare che mere correzioni di errori cartografici richiedano l'opinione espressa degli organi competenti per l'assunzione di scelte discrezionali di direzione del territorio.</p>	<p>g) prevedere, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali, ulteriori forme di coordinamento volte ad assicurare la redazione, l'aggiornamento periodico (anche tramite la previsione di una distinzione tra varianti e mere correzioni di errori cartografici) e l'effettiva attuazione dei piani paesaggistici, in conformità anche a quanto previsto dall'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.</p>

Milano, 1° dicembre 2025

<b>Art. 3</b>	<p>1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero della cultura, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, adotta linee guida per assicurare l'esercizio uniforme delle azioni di tutela a livello nazionale, anche con riferimento al regime del supplemento istruttorio, alla chiara distinzione tra interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato e interventi soggetti al regime autorizzatorio ordinario e all'efficacia temporale delle autorizzazioni medesime in relazione all'atto legittimante la richiesta, nonché in materia di concessione per eventi di natura temporanea ed effimera, di cui all'articolo 106, comma 2-bis, del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004.</p>	<p>La proposta pare apprezzabile nell'ottica di fornire strumenti utili alle amministrazioni periferiche e centrali nello svolgimento efficiente delle proprie responsabilità. Si suggerisce di implementare l'elenco inserendo (i) piani di formazione del personale, anche con riferimento alla digitalizzazione e del c.d. "over-tourism" e (ii) la co-pianificazione Stato Regioni fra gli oggetti di possibili linee guida</p>	<p>1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero della cultura, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, adotta <b>piani di indirizzo formativo per il proprio personale anche al fine di affrontare le sfide della digitalizzazione e della gestione sostenibile del turismo</b> e linee guida per assicurare l'esercizio uniforme delle azioni di tutela a livello nazionale, anche con riferimento al regime del supplemento istruttorio, alla chiara distinzione tra interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato e interventi soggetti al regime autorizzatorio ordinario e all'efficacia temporale delle autorizzazioni medesime in relazione all'atto legittimante la richiesta, <b>alla co-pianificazione Stato Regioni</b>, nonché in materia di concessione per eventi di natura temporanea ed effimera, di cui all'articolo 106, comma 2-bis, del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004.</p>
---------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------