

Camera dei deputati

XIX Legislatura

VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Documento di osservazioni e proposte

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

(A.C. 2606)

29 gennaio 2026

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

innanzitutto, desideriamo esprimere un sincero ringraziamento per l'opportunità concessa a Confartigianato e CNA di apportare il proprio contributo nell'ambito dell'esame dell'A.C. 2606 recante "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".

Energia e clima

La necessità di procedere all'aggiornamento della disciplina dell'autorizzazione paesaggistica all'interno del Codice dei beni culturali segue alla necessità, più volte segnalata dalle scriventi associazioni, di rendere la tutela del paesaggio e del patrimonio artistico coerente con le esigenze, altrettanto rilevanti, di sviluppo sostenibile del Paese.

Siamo, quindi, favorevoli all'opera di revisione della disciplina che bilanci gli interessi richiamati, entrambi ricadenti nella tutela costituzionale di cui all'art. 9 Cost., per superare quelle rigidità che hanno contraddistinto finora l'approccio valutativo paesaggistico e che di fatto hanno rallentato la crescita di un settore strategico come quello delle rinnovabili e, conseguentemente, lo sviluppo sostenibile di comunità e territori.

La promozione della generazione distribuita rappresenta, infatti, un fattore strategico per la transizione del Paese verso un modello di sviluppo sostenibile, capace di coniugare contemporaneamente le esigenze di crescita economica con la tutela ambientale e la tenuta sociale. Lo sviluppo delle rinnovabili è fondamentale per l'affermazione della transizione energetica e climatica del Paese, per la realizzazione di un sistema energetico sostenibile e resiliente, per il contenimento dei costi energetici per imprese e famiglie, e per il rafforzamento della sicurezza energetica complessiva del Paese.

È, quindi, in considerazione di tali obiettivi che **l'azione di aggiornamento dell'autorizzazione paesaggistica dovrà essere opportunamente rivista e semplificata al fine di facilitare, in particolare, lo sviluppo dei piccoli impianti destinati all'autoproduzione realizzabili da famiglie e imprese.**

In tal senso, bisogna tenere opportunamente conto delle buone prassi già esistenti a livello nazionale: l'art. 2, comma 2, lett. c) fissa il principio di delega per gli interventi di lieve entità di cui all'allegato B al DPR 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata) e alleggerisce gli aspetti procedurali andando incontro agli obiettivi di decarbonizzazione.

Approccio che a nostro avviso andrebbe adottato anche in relazione alle procedure che presiedono ai regimi autorizzativi per le rinnovabili, in particolare per quelli ricadenti in attività libera, di piccola dimensione e limitato impatto.

Riteniamo, quindi, opportuno che **il processo di revisione dell'autorizzazione paesaggistica consideri un approccio più fluido rispetto alla realizzazione dei piccoli interventi** richiamati, anche

per bilanciare lo squilibrio attualmente presente nel T.U. FER, che vede un aggravamento procedurale per la realizzazione di piccoli impianti domestici o produttivi e, sul fronte opposto, una semplificazione procedurale importante delle autorizzazioni per la realizzazione di grandi impianti *utility scale*.

Settore Restauro

Confartigianato e CNA esprimono apprezzamento per l'obiettivo dichiarato dalla proposta di legge A.C. 2606 di **contemperare le esigenze di tutela del patrimonio culturale con la semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia paesaggistica**. Le nostre organizzazioni rappresentano le imprese artigiane operanti nel settore del restauro, della conservazione e della valorizzazione del patrimonio culturale, che quotidianamente si confrontano con le complessità procedurali delle autorizzazioni paesaggistiche. Condividiamo pertanto l'**esigenza di razionalizzare e semplificare i procedimenti**, nell'ottica del più efficace bilanciamento degli interessi e dei principi costituzionali.

Riteniamo tuttavia necessario sottoporre alla vostra attenzione alcune criticità dell'articolato che, se non adeguatamente affrontate, rischiano di indebolire la tutela del paesaggio italiano e di generare nuove incertezze operative per le imprese del settore.

La prima questione riguarda la **previsione di coordinamento normativo con riferimento al silenzio-assenso**, contenuta nell'articolo 2, comma 2, lettera a), per il rilascio del parere delle Soprintendenze nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica. In un ambito così delicato come quello della tutela paesaggistica, dove ogni intervento può produrre effetti irreversibili sul patrimonio territoriale, l'eventuale applicazione generalizzata del silenzio-assenso presenta rischi evidenti. La formazione automatica del consenso in assenza di riscontro dell'amministrazione competente potrebbe tradursi in autorizzazioni concesse per inerzia amministrativa anziché per valutazione positiva di merito.

Affinché il meccanismo del silenzio-assenso possa operare in condizioni di sicurezza per la tutela del paesaggio, è indispensabile che esso trovi applicazione esclusivamente nei territori dotati di Piani paesaggistici pienamente approvati, aggiornati e operativi. I Piani paesaggistici rappresentano infatti lo strumento fondamentale per definire in modo chiaro e condiviso le regole di trasformazione del territorio, consentendo valutazioni più rapide e omogenee. Attualmente però solo sei Regioni, e cioè Sardegna, Puglia, Toscana, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia e Lazio, dispongono di Piani paesaggistici approvati. Nelle altre Regioni, l'applicazione del silenzio-assenso in assenza di tale cornice di riferimento rischierebbe di compromettere irreparabilmente valori paesaggistici di primaria importanza. Questo rappresenta un nodo cruciale che non può essere eluso: prima di introdurre meccanismi di semplificazione così incisivi, è necessario completare la pianificazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale.

Un altro aspetto che genera preoccupazione riguarda la **natura del parere delle Soprintendenze**. Dall'articolato non emerge con chiarezza se il parere mantenga natura vincolante o diventi obbligatorio ma non vincolante, questione di fondamentale importanza per comprendere l'effettiva portata della riforma. Se il parere diventasse non vincolante, si aprirebbero spazi di discrezionalità che potrebbero generare divergenze interpretative tra amministrazioni, con conseguente aumento dei contenziosi e ulteriore appesantimento dei procedimenti che si intendono semplificare. In un ambito in cui ogni intervento può rivelarsi irreversibile se non adeguatamente controllato, qualora i pareri dovessero divergere si rischierebbe paradossalmente di complicare ulteriormente una situazione già complessa. È quindi necessario un chiarimento normativo esplicito sulla natura giuridica del parere e sulle conseguenze in caso di dissenso tra ente territoriale e Soprintendenza, prevedendo meccanismi di composizione celeri ed efficaci.

Rispetto alla previsione di cui all'art. 2, comma 2, lett. c), sugli interventi di lieve entità, questa faciliterebbe lo sviluppo delle rinnovabili e dell'autoproduzione energetica in relazione ad interventi di piccola dimensione ricadenti in aree tutelate. Qualora si optasse per un coinvolgimento ricalibrato delle Soprintendenze, ipotizziamo passaggi procedurali leggeri, quali la sola registrazione di una comunicazione preventiva o il silenzio-assenso o pareri non vincolanti.

Desta perplessità anche la previsione, contenuta nell'articolo 2, comma 2, lettera d), secondo cui **per le autorizzazioni paesaggistiche relative a infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale il parere viene attribuito alla direzione generale competente del Ministero della Cultura**. Questa disposizione produce un allontanamento delle decisioni dal territorio e dagli organismi di tutela periferici, cioè le Soprintendenze, che per loro natura e collocazione possiedono conoscenza diretta e approfondita dei contesti paesaggistici interessati dagli interventi. Pur comprendendo l'esigenza di accelerare le procedure per opere strategiche, sarebbe opportuno prevedere forme di coinvolgimento obbligatorio delle Soprintendenze territorialmente competenti, almeno nella fase istruttoria, al fine di garantire una valutazione tecnicamente fondata che tenga conto delle specificità locali.

C'è poi un tema cruciale, trasversale a tutte le questioni fin qui evidenziate, che rischia di vanificare qualsiasi tentativo di semplificazione: la **grave carenza di personale nelle Soprintendenze**. Con l'approvazione della Legge n. 431 dell'8 agosto 1985, Legge Galasso (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), successivamente integrata nel Codice dei beni culturali, la superficie tutelata del Paese è quasi triplicata, passando dal 17,42% al 46,90%. Questo ha determinato un incremento esponenziale degli adempimenti e dei procedimenti in materia paesaggistica, mentre il personale delle Soprintendenze è rimasto invariato o è addirittura diminuito per effetto dei blocchi del *turnover* e delle politiche di contenimento della spesa pubblica degli ultimi decenni. L'insufficienza degli organici è la principale causa dei ritardi nei procedimenti: le

Soprintendenze si trovano nella condizione di dover gestire carichi di lavoro insostenibili, con conseguente impossibilità di rispettare i termini procedurali e di garantire la qualità tecnica dei pareri. Qualsiasi intervento di riforma delle procedure non può prescindere da un contestuale e significativo potenziamento degli organici delle Soprintendenze, con particolare attenzione al ricambio generazionale e all'inserimento di professionalità tecniche specializzate. Senza adeguate risorse umane, anche le procedure più snelle rischiano di rimanere inefficaci o, peggio ancora, di trasformarsi in automatismi che autorizzano interventi per mancanza di capacità di valutazione anziché per effettivo merito.

Prima di introdurre modifiche strutturali al Codice, riteniamo **opportuno valorizzare gli strumenti di semplificazione già previsti dall'ordinamento vigente**. Il DPR 31/2017, agli Allegati A e B, individua già numerosi interventi e opere in aree vincolate che sono esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o soggetti a procedimenti autorizzativi semplificati. Si tratta di un sistema articolato che ha già prodotto significativi effetti di snellimento delle pratiche amministrative, pur mantenendo il necessario presidio delle Soprintendenze nei casi di maggiore rilevanza. Piuttosto che modificare l'impianto normativo complessivo, potrebbe essere più efficace verificare l'effettiva applicazione del DPR 31/2017 su tutto il territorio nazionale, intervenire su eventuali criticità applicative emerse nella prassi e completare la dotazione di Piani paesaggistici in tutte le Regioni, così da consentire l'individuazione di meccanismi di autorizzazione automatica per determinate categorie di interventi conformi alle previsioni di Piano.

In conclusione, Confartigianato e CNA condividono l'obiettivo di **semplificare i procedimenti amministrativi in materia paesaggistica**, nella consapevolezza che tempi certi e procedure chiare rappresentano un interesse comune delle imprese, dei cittadini e delle stesse amministrazioni. Tuttavia, in un Paese come l'Italia, caratterizzato da un patrimonio paesaggistico e culturale di valore universale e costituzionalmente tutelato, **ogni intervento di semplificazione deve essere attentamente calibrato per evitare che la velocizzazione delle procedure si traduca in un indebolimento della tutela**.

Le nostre raccomandazioni principali sono pertanto di **completare prioritariamente la pianificazione paesaggistica in tutte le Regioni quale preconditione per l'applicazione di meccanismi semplificati come il silenzio-assenso**, di **potenziare gli organici delle Soprintendenze** senza il quale qualsiasi riforma procedurale risulterà inefficace, di **garantire uniformità di tutela sul territorio nazionale** evitando che la frammentazione delle competenze generi disparità di trattamento, di **valorizzare gli strumenti di semplificazione già esistenti prima di introdurre modifiche strutturali**, di **chiarire la natura giuridica dei pareri** prevedendo meccanismi efficaci di composizione delle divergenze tra amministrazioni, e infine di prevedere adeguate misure di accompagnamento per gli enti locali chiamati ad assumere nuove competenze.

Siamo convinti che un approccio equilibrato, che coniughi efficienza amministrativa e rigore nella tutela, possa effettivamente migliorare il sistema nell'interesse delle imprese, dei cittadini e del patrimonio paesaggistico che rappresenta una risorsa identitaria ed economica fondamentale per il nostro Paese.

Settore Cave

Al fine di eliminare, per le imprese del settore della coltivazione delle cave, una situazione di **grave appesantimento burocratico** causato dall'assenza di coordinamento tra l'efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica – della durata di cinque anni – e dell'autorizzazione regionale alla coltivazione delle cave – di durata compresa tra i 10 e i 30 anni – (tale mancato coordinamento obbliga l'impresa a rinnovare più volte l'autorizzazione paesaggistica nel corso della propria attività estrattiva anche nel caso in cui il progetto autorizzato con il piano di cava non abbia subito modifiche), Confartigianato e CNA propongono di **uniformare** – attraverso una modifica all'articolo 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – la **durata delle due autorizzazioni**, attribuendo all'autorizzazione paesaggistica la medesima durata dell'autorizzazione della cava rilasciata dalla Regione e riconoscendo alle amministrazioni competenti di prevedere delle modalità di controllo per verificare la conformità del progetto inizialmente autorizzato e il rispetto della salvaguardia ambientale e della tutela paesaggistica.

Se gli organi competenti accertano e dichiarano la conformità, le due autorizzazioni manterranno la medesima durata. Mentre, in caso di non conformità, è necessario attivare una nuova procedura di rilascio. In questo modo, le **imprese del settore otterrebbero un beneficio diretto e immediato** non dovendo rinnovare l'autorizzazione paesaggistica fino al perdurare dell'autorizzazione alla coltivazione della cava.