

LE AUDIZIONI AL SENATO SUL DDL 1372

# Paesaggio, consenso sul silenzio-assenso (ma non per lo strappo leghista). Astrid: semplificare l'iter se il Sovrintendente tace

15 Apr 2025 ▶ di Giorgio Santilli

*Anci e Legacoop favorevoli a una riscrittura più chiara ed esplicita del principio generale del silenzio-assenso applicato alla procedura specifica di autorizzazione paesaggistica. Legacoop contraria all'estensione ad alcune attività di realizzazioni infrastrutturali di un regime ultrasemplificato in cui viene meno il parere vincolante delle Sovrintendenze. I Comuni per una semplificazione più spinta e per un riordino complessivo dei pareri non vincolanti in base alle diverse categorie di autorizzazioni edilizie. Il think tank presieduto da Franco Bassanini si sforza, come sempre, di cercare un punto di equilibrio di una semplificazione efficace e costituzionalmente percorribile: i tre passaggi attuali (proposta dell'autorità competente, cioè Regione o comune, parere vincolante della Sovrintendenza, provvedimento dell'autorità competente adeguato al parere) diventano due (provvedimento diretto dell'autorità competente con efficacia sospesa in attesa del parere del Sovrintendente) nel caso in cui il parere sia positivo o non ci sia parere, restano tre in caso di parere negativo che richiede l'adeguamento dell'originario provvedimento. Unanimità sull'adeguamento dei tempi dell'autorizzazione paesaggistica alla durata del titolo edilizio principale.*

Giornata di audizioni alla commissione Cultura del Senato sul disegno di legge leghista (AS 1372) che punta a ridimensionare i poteri dei Sovrintendenti in materia di autorizzazione paesaggistica. Astrid, Anci e Legacoop si sono detti favorevoli a una riscrittura più chiara ed esplicita del principio generale del silenzio-assenso (previsto dalla legge 241/1990) applicato alla procedura specifica di autorizzazione paesaggistica. Legacoop contraria all'estensione alle attività di realizzazioni infrastrutturali di un regime ultraliberalizzato in cui viene meno il parere vincolante delle Sovrintendenze. I Comuni si schierano per una semplificazione più spinta e per un riordino complessivo dei pareri non vincolanti in base alle diverse categorie di autorizzazioni edilizie. Il think tank presieduto da Franco Bassanini si sforza, come sempre, di cercare un punto di equilibrio di una semplificazione efficace e costituzionalmente percorribile. Vediamo la proposta.

## La proposta di Astrid



*Franco Bassanini,  
presidente Astrid*

Per Astrid ieri in audizione il presidente Franco Bassanini e Silvia Paparo, ex dirigente della Funzione pubblica, grande esperta in materie di semplificazioni. La fondazione ha elaborato una proposta che potrebbe tornare utile nella fase degli emendamenti e che intende accelerare le procedure e assicurare certezza ai tempi, senza però ridurre l'efficacia dei livelli di tutela

del paesaggio.

Lo strumento utilizzato per andare in questa direzione è l'introduzione esplicita nella disciplina dell'autorizzazione paesaggistica (art. 146 del Dlgs 42/2004) di un rinvio espresso alle più recenti previsioni introdotte nella legge 241/1990 in materia di silenzio-assenso. In particolare, in caso di mancata espressione del parere da parte del Sovrintendente si applicano l'art. 17-bis (silenzio assenso tra amministrazioni) e l'art. 2, comma 8-bis (inefficacia dei pareri adottati dopo la scadenza dei termini). "In questo modo - dice Astrid - si eliminano incertezze applicative e si rende più stringente e univoca l'attuazione delle semplificazioni, in linea con la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato".

Il punto forse più qualificante della proposta Astrid è l'introduzione di modifiche alla disciplina procedimentale dell'autorizzazione paesaggistica, che rendono più "cogenti" i termini già previsti dalla disciplina vigente e assicurano al proponente una risposta in tempi certi. Si riducono i passaggi della procedura nel caso in cui il parere della Sovrintendenza sia positivo o non vi sia pronuncia.

In pratica l'attuale proposta avanzata dall'autorità competente (Regione o comune), che deve attendere il parere del Sovrintendente, vincolante, prima di tradursi in un provvedimento diventa - nella riforma proposta - già in prima battuta un provvedimento la cui efficacia viene sospesa in attesa del parere. Se il parere è negativo, l'amministrazione proponente dovrà adeguare il provvedimento, se è positivo (subito) o non c'è pronuncia (dopo 45 giorni), il provvedimento diventa immediatamente efficace senza attendere ancora l'emanazione di un nuovo provvedimento.

Se il parere del Sovrintendente è nullo, i passaggi restano tre perché andrà emanato un nuovo provvedimento modificato.

La proposta di Ance prevede anche che entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge sia definita con Dpcm, previa intesa in Conferenza Unificata, la documentazione a corredo dell'istanza e la modulistica semplificata per presentare la domanda di autorizzazione paesaggistica. "Si farebbe così in modo - afferma la proposta Astrid - di standardizzare e semplificare le procedure, facilitandone anche la digitalizzazione: infatti, se ogni Comune o Regione adottasse una modulistica differente, sarebbe difficile la trasmissione telematica degli atti che è indispensabile per velocizzare le procedure".

Altre innovazioni proposte da Astrid: digitalizzazione delle procedure, estensione dell'ambito di applicazione dell'autorizzazione di lieve entità attraverso l'esercizio della delega prevista dall'articolo 26, comma 13, della legge 118/2022 (concorrenza), l'ulteriore snellimento del procedimento per alleggerire il lavoro delle amministrazioni, prevedendo, ad esempio, l'introduzione della SCIA (con inizio dei lavori dopo 60 giorni, cioè decorsi i termini per un eventuale diniego da parte dell'amministrazione).

## **La posizione di Legacoop**

Per Legacoop le finalità del Ddl AS1372 sono "pienamente condivisibili" in quanto "una burocrazia eccessiva, per la mole di adempimenti e per le tempistiche richieste,

---

rappresenta un ostacolo all'azione sia dei privati cittadini sia, a maggior ragione, delle imprese, di qualsiasi settore". Allo stesso tempo - sostengono le cooperative - "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".

Detto questo, Legaccop non segue l'orientamento radicale della proposta e ricorda che "le norme che qui si discutono e che il Ddl 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, dice Legacoop - concordando su una scrittura più efficace del silenzio-assenso (articolo 1) e frenando sull'estensione del regime autorizzativo senza parere vincolante delle Sovrintendenze (articolo 2) e su una delega generalizzata a riscrivere la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica in senso liberalizzatorio (articolo 3) - "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)".

## **La posizione dell'Anci**

Forte sostegno dei comuni alla proposta di legge presentata dai leghisti. Giudizio positivo sulla parte relativa al silenzio-assenso su cui l'Anci chiede una riformulazione complessiva del silenzio assenso nella procedura ordinaria di autorizzazione paesaggistica con l'intento primario di garantire certezza all'intero procedimento. Più articolato - anche se complessivamente favorevole - il giudizio sullo "strappo leghista" che all'articolo 2 prevede l'estensione degli interventi (soprattutto stradali e infrastrutturali) che non avrebbero più bisogno del parere vincolante delle Sovrintendenze per essere realizzati.

Anci propone anche un'estensione dei criteri di delega per la riforma organica della disciplina nelle seguenti direzioni:

1. introduzione del principio per cui ove gli atti regolamentari siano adottati dai Comuni di concerto con le competenti Soprintendenze, i singoli interventi edilizi proposti dal privato, purché conformi alle previsioni regolamentari, sono esenti dall'autorizzazione paesaggistica;
2. superamento delle sequenze istruttorie attualmente previste per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, prevedendo che il Soprintendente effettui le proprie verifiche sulla proposta progettuale contestualmente alla Regione/altro Ente delegato;
3. inserimento di un principio che renda vincolante la piena digitalizzazione della procedura e la conseguente trasmissione telematica degli atti in ogni fase del

procedimento;

4. razionalizzazione del giudizio di compatibilità paesaggistica, esplicitando i profili da indagare ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, limitando i margini di valutazione estetica e di decisionalità soggettiva, rendendo i provvedimenti dell'amministrazione in materia di autorizzazione paesaggistica motivati e ripetibili;
5. previsione di procedure omogenee nell'intero territorio nazionale secondo principi di massima semplificazione della documentazione da presentare unitamente all'istanza e relativa Modulistica da adottarsi con atti di Conferenza
5. principi di massima semplificazione della documentazione da presentare unitamente all'istanza e relativa Modulistica da adottarsi con atti di Conferenza Unificata;
6. esclusione dell'autorizzazione paesaggistica in caso di piani attuativi in cui le Sovrintendenze abbiano già espresso il loro parere e gli interventi edilizi siano conformi a tali piani;
7. allineamento dei termini di efficacia delle autorizzazioni con i titoli edilizi.

Su questo ultimo punto, per altro, c'è pieno accordo anche da parte di Astrid e di Legacoop.