

IL LABIRINTO OSCURO DELL'EDILIZIA

Codice del paesaggio senza Stato: la delega ai Comuni e la crisi strutturale che nessuno vuole vedere

16 Feb 2026 ▶ di Salvatore Di Bacco

La riforma delle procedure di tutela e autorizzazione paesaggistica è tornata al centro dell'agenda parlamentare. Dopo il via libera in prima lettura al Senato, il disegno di legge di delega per la revisione del Codice dei beni culturali e del paesaggio ddl 2606 approda ora alla Camera, dove l'VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici) ha avviato il ciclo di audizioni con istituzioni, enti territoriali e rappresentanze tecniche. È in questa sede che si sta misurando la reale portata del tentativo di aggiornare un impianto normativo che, a vent'anni dalla sua introduzione, continua a rappresentare uno dei terreni più complessi del rapporto tra tutela e trasformazione del territorio. (...)

Il legislatore dichiara l'obiettivo di semplificare e rendere più efficienti i procedimenti, senza intaccare il valore costituzionale del paesaggio; ma è proprio nell'esperienza concreta di applicazione del Codice che emergono le tensioni, le asimmetrie e le criticità che oggi alimentano il confronto parlamentare.

Ripercorrere la storia degli ultimi due decenni significa allora tornare alle origini del “modello” di tutela delineato nel 2004, seguirne l’evoluzione attraverso riforme, prassi amministrative e giurisprudenza, e comprendere come si sia progressivamente trasformato il ruolo degli enti territoriali, delle Soprintendenze e degli operatori tecnici. Una storia fatta di avanzamenti e arretramenti, di tentativi di coordinamento e di conflitti istituzionali, che oggi torna a interrogare il legislatore nel momento in cui si discute se e come riscrivere le regole del paesaggio italiano.

1. **Introduzione: Il grande equivoco della tutela normativa**

Da oltre vent'anni, il governo del territorio italiano è ostaggio di un profondo equivoco politico: la convinzione che la qualità della tutela di un bene dipenda esclusivamente dalla raffinatezza della norma che lo disciplina. Esiste un divario strategico, ormai divenuto una faglia istituzionale, tra l'astrattezza dei principi legislativi e la concretezza della loro applicazione. Sebbene il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.lgs. 42/2004) abbia introdotto il concetto avanzato di *"cotutela"* e di *"leale collaborazione"*, la politica ha sistematicamente ignorato un dato operativo brutale: l'efficacia di queste norme non ricade sull'amministrazione centrale, ma sulle fragili spalle dei Comuni.

Questa *"illusione normativa"* ha generato una crisi strutturale che poggia su tre pilastri critici:

- **Norme vs. Realtà:** L'adozione di un quadro normativo di eccellenza teorica che prescinde totalmente dalla capacità di tenuta degli uffici territoriali.
- **Decentramento vs. Investimento:** Un trasferimento massiccio di funzioni amministrative attuato con la logica del "*costo zero*", senza alcun conferimento di risorse finanziarie o umane.
- **Persone vs. Procedure:** La fallace certezza che la tutela sia garantita dall'adempimento burocratico, ignorando che la protezione del valore paesaggistico dipende esclusivamente dalla qualità del capitale professionale impiegato.

Questa crisi è il risultato di una transizione incompiuta, dove lo Stato ha delegato l'onere dell'azione ma ha trattenuto per sé i fili del comando, lasciando il territorio in un limbo amministrativo.

2.L'evoluzione storica e procedimentale dell'autorizzazione paesaggistica: dalla centralizzazione alla responsabilizzazione territoriale

2.1 Introduzione: la genesi di un cambio di paradigma

L'evoluzione dell'autorizzazione paesaggistica in Italia non rappresenta soltanto un aggiornamento tecnico-normativo, bensì una profonda transizione filosofica nella

gestione dei valori costituzionali del territorio. Il passaggio da una visione statale centrica, basata su un controllo autoritativo *ex post*, a una logica di gestione condivisa *ex ante*, segna l'affermazione del principio di sussidiarietà verticale. In questo nuovo scenario, il paesaggio cessa di essere un mero vincolo statico imposto dall'alto per divenire l'oggetto di una "*co-tutela paritaria*" tra diversi livelli di governo. Questa metamorfosi ha ridefinito radicalmente l'efficacia dell'azione amministrativa, sostituendo la conflittualità gerarchica con un modello di leale collaborazione istituzionale, pur mantenendo ferma la necessità di una direzione unitaria del controllo paesaggistico.

2.2 Il regime pre-codice: centralizzazione e incertezza del diritto

Il sistema antecedente al D.lgs. 42/2004 era caratterizzato da una cronica asimmetria procedimentale che minava la stabilità dei titoli edilizi. In questo regime, il ruolo dei Comuni era puramente istruttorio e accessorio, mentre il baricentro decisionale restava rigidamente ancorato agli organi periferici dello Stato (Soprintendenze).

L'elemento di maggiore distorsione era il **potere di annullamento ministeriale in autotutela**. Il Ministero (allora MIBAC) deteneva la facoltà di annullare le autorizzazioni paesaggistiche entro un termine di 60 giorni dal rilascio. Tale potere era affetto da un paradosso istituzionale: il Ministero poteva annullare i provvedimenti emanati dalle proprie Soprintendenze, creando un "*corto circuito*" amministrativo che alimentava il contenzioso. L'assenza di un contraddittorio

preventivo con l'interessato e la possibilità di intervenire per motivi di merito paesaggistico trasformavano il titolo abilitativo in una "*condizione sospensiva*" di fatto.

L'impatto economico era devastante: per imprese e privati si traduceva in una vera e propria **paralisi degli investimenti**. L'incertezza del diritto impediva ogni pianificazione finanziaria certa, poiché un progetto già approvato poteva essere revocato a ridosso dell'inizio dei lavori, senza alcuna garanzia di audizione per il proponente.

Il modello pre-2004 può essere riassunto in quattro pilastri critici:

- **Centralizzazione decisionale e gerarchica:** Concentrazione del potere in organi statali con marginalizzazione dell'autonomia locale.
- **Dilatazione dei tempi procedurali:** Frammentazione delle fasi che allungava i tempi di risposta della PA, oltre la ragionevolezza.
- **De-responsabilizzazione territoriale:** La mancanza di potere decisionale inibiva la crescita di competenze specialistiche negli uffici tecnici comunali.
- **Disfunzioni nel coordinamento:** Totale scollamento tra la pianificazione urbanistica (comunale) e la tutela paesaggistica (statale), trattate come compartimenti stagni.

2.3 La svolta del 2004: il sistema della delega e l'Art. 146

Il D.lgs. 42/2004 ha operato una rottura sistematica introducendo un modello fondato sulla **discrezionalità tecnica condivisa**. Il nuovo art. 146 affida la competenza al rilascio dell'autorizzazione agli enti territoriali (prevalentemente i Comuni), ma condiziona tale esercizio al possesso di una "*adeguata struttura tecnico-amministrativa*", certificata dalla Regione.

Il controllo statale subisce una metamorfosi: il potere di annullamento repressivo viene sostituito dal **parere vincolante della Soprintendenza**, da rendersi all'interno di un procedimento complesso e rigorosamente tempificato (45 giorni). È fondamentale precisare, tuttavia, che il potere di annullamento ministeriale non è scomparso ma è stato relegato a una **funzione residuale**: esso sopravvive solo in casi eccezionali, come l'assenza del parere obbligatorio o violazioni normative macroscopiche, garantendo così una "*valvola di sicurezza*" al sistema senza compromettere la certezza del diritto.

Caratteristica	Vecchio Potere di Annullamento	Nuovo Parere Vincolante (Art. 146)
Natura del controllo	Repressivo / Successivo / Gerarchico	Preventivo / Collaborativo / Vincolante
Tempistiche	Termine di 60 giorni (Rischio perpetuo)	45 giorni (Fase istruttoria certa)
Contraddittorio	Assente o limitato	Parte integrante della fase istruttoria
Relazione tra Enti	Subordinazione e "Short-circuit" interno	Leale collaborazione istituzionale

Effetto sul Privato Instabilità del titolo (Investor Paralysis)

2.4. La nuova architettura istituzionale: cooperazione e qualità amministrativa

L'attuale impianto normativo si regge sul principio della "*co-tutela*". La delega ai Comuni non è un atto automatico, ma un riconoscimento di professionalità. Questo meccanismo introduce un elemento di premialità: il sistema valorizza i "*Comuni virtuosi*", ma genera al contempo il rischio di un **paesaggio a due velocità**. Se le Regioni non esercitano un controllo rigoroso sull'adeguatezza degli uffici tecnici, si rischia una mappa della tutela frammentata, dove l'inefficienza locale paralizza la funzione di delega, costringendo il potere a tornare al centro.

L'evoluzione verso la semplificazione procedimentale, culminata con il **DPR 31/2017**, ha ulteriormente alzato l'asticella. La standardizzazione delle procedure e l'introduzione di termini perentori per il "*silenzio-assenso*" tra amministrazioni richiedono ai tecnici comunali una precisione chirurgica nell'istruttoria. Non si tratta di mera burocrazia, ma di una responsabilità tecnica elevata: l'errore del tecnico locale non è più emendabile "*in corsa*" dallo Stato, ma può determinare l'illegittimità dell'intero intervento.

2.5. Conclusioni: il baricentro della tutela e le sfide future

L'evoluzione normativa ha definitivamente spostato il baricentro della tutela

paesaggistica dallo Stato ai territori, trasformando l'autorizzazione da atto autoritativo a esito di un procedimento condiviso. Tuttavia, la tenuta di questo sistema di *"responsabilizzazione territoriale"* dipende interamente dalla qualità della macchina amministrativa locale.

Senza tecnici dotati di elevata specializzazione e uffici adeguatamente strutturati, l'intero impianto del Codice dei Beni Culturali rischia di ridursi a una sterile dichiarazione d'intenti. La sussidiarietà non può essere una scusa per il disimpegno statale, né un onere insostenibile per i Comuni. Investire nelle competenze degli uffici tecnici comunali e nella loro autonomia funzionale non è più un'opzione gestionale, ma la *sine qua non* per garantire che la tutela del paesaggio sia efficace, moderna e compatibile con le esigenze di sviluppo del Paese. Il futuro del nostro patrimonio identitario non si decide nelle aule giudiziarie, ma nella solidità tecnica di ogni singolo ufficio di prossimità.

3. **L'evoluzione del sistema: dalla centralizzazione al decentramento a "costo zero"**

Il passaggio dal modello centralizzato alla delega territoriale ha segnato una svolta per l'autonomia locale, formalizzata dall'**Articolo 146** del D.lgs. 42/2004. Tale norma subordina la delega alla sussistenza di una *"adeguata struttura tecnico-amministrativa"*, un requisito che nel tempo è divenuto una mera clausola di stile piuttosto che un criterio di verifica rigoroso. Il sistema è stato ulteriormente

stratificato dai decreti di semplificazione (**DPR 139/2010** e **DPR 31/2017**), che hanno aumentato la frequenza dei procedimenti senza alleggerire il peso della responsabilità istruttoria.

Funzionalità	Sistema Pre-Codice 2004	Sistema Post-Codice 2004
Autorità di Rilascio	Soprintendenze (Stato)	Comuni e Regioni (Enti delegati)
Meccanismo di Controllo	Annullamento in autotutela successivo	Parere vincolante preventivo
Livello di Certezza	Bassa (rischio revoca post-rilascio)	Alta (valutazione preventiva)
Rischio Giuridico e Responsabilità	Centralizzato e statale	Spostato sul funzionario comunale
Investimento Organizzativo	Risorse ministeriali dedicate	Decentramento a "costo zero"

Il *"costo zero"* ha trasformato quella che doveva essere una vittoria dell'autonomia in un onere insostenibile. La mancanza di assunzioni mirate e di un rafforzamento tecnico reale ha reso la delega un guscio vuoto: lo Stato ha ritirato il proprio presidio operativo senza finanziare la nascita di un'alternativa locale altrettanto solida.

4. Il paradosso istituzionale: responsabilità giuridica vs. potere decisionale

L'attuale architettura della tutela può essere definita come una **"tutela a metà"**, un modello ibrido che espone l'amministrazione a vulnerabilità croniche. Si è

consolidato un paradosso in cui il Comune è l'ente che istruisce la pratica, appone la firma finale e si assume l'intera **responsabilità giuridica, amministrativa e penale** dell'atto. Tuttavia, il potere tecnico-decisorio di merito rimane saldamente in mano alla Soprintendenza attraverso il parere vincolante.

In questo scenario, il tecnico comunale vive una condizione di **isolamento istituzionale**: egli è legalmente solo di fronte all'atto, pur essendo di fatto un esecutore di decisioni assunte altrove. Lo Stato mantiene il *"telecomando decisionale"*, ma lascia al Comune l'onere di pagare il conto in caso di contenzioso o di errori procedurali. Questa asimmetria non tutela il paesaggio, ma paralizza l'azione amministrativa, rendendo il funzionario locale l'anello debole di una catena di comando spezzata.

5. Il "Buco Nero" della tutela: la crisi strutturale degli uffici tecnici

Se gli uffici tecnici comunali sono il vero *"presidio del territorio"*, la loro crisi rappresenta una minaccia diretta al patrimonio nazionale. La condizione materiale di questi uffici è allarmante e si manifesta in carenze strutturali che nessun correttivo normativo può sanare senza investimenti:

- **Sotto-organico e schiacciamento multifunzionale**: I tecnici sono costretti a una polivalenza impossibile, gestendo simultaneamente Urbanistica, Edilizia, Paesaggio, le scadenze serrate del **PNRR**, le emergenze territoriali, le gare

d'appalto e i controlli.

- **Assenza di specializzazione:** Non esiste un piano di formazione continua o di reclutamento per profili esperti in diritto paesaggistico e architettura del paesaggio.
- **Disparità retributiva:** A fronte di responsabilità che toccano il diritto penale, le retribuzioni restano tra le più basse della Pubblica Amministrazione, disincentivando l'ingresso di professionisti qualificati.

È l'analogia del *"presidio medico di montagna"*: stiamo chiedendo a una struttura minima, dotata di mezzi rudimentali, di eseguire interventi di **cardiologia amministrativa**. Il fallimento del sistema non è una possibilità, ma una conseguenza matematica della sproporzione tra la missione affidata e i mezzi concessi.

6. **L'impatto politico: una tutela diseguale e "a macchia di leopardo"**

Il paesaggio è un valore costituzionale e un bene nazionale, ma la sua protezione reale è oggi drammaticamente **"dipendente dal codice postale"**. Questo è il fallimento politico più grave: la qualità della tutela di un'identità nazionale non può e non deve variare in base alla solidità del bilancio di un singolo ente locale o alla forza

del suo ufficio tecnico.

Esiste un contrasto stridente tra la retorica della politica nazionale, che esalta il paesaggio come "*identità*", e l'assenza di strategie concrete nei bilanci dello Stato. Non esistono piani di reclutamento, né incentivi per chi assume queste delicate responsabilità. La tutela è stata delegata, ma non è stata finanziata. Trasformare un valore nazionale in una "*lotteria territoriale*" significa abdicare alla sovranità nella protezione del territorio, frammentando l'unità del bene paesaggio in mille gestioni precarie.

7. **Conclusioni: verso la ricostruzione della capacità amministrativa**

Siamo di fronte a una necessità non più rinviabile: la politica deve scegliere se finanziare seriamente la delega paesaggistica o ammetterne il fallimento e ripensare il modello. **Ha senso continuare a delegare funzioni così complesse senza ricostruire la capacità amministrativa dei Comuni?** La risposta è un netto no.

Il mantenimento dell'attuale status quo rappresenta un **cedimento della sovranità costituzionale** sulla tutela del paesaggio. Per tornare a una protezione reale, occorrono:

1. **Investimenti massicci nel capitale umano** per colmare il vuoto negli organici comunali.

2. **Revisione dei profili professionali**, riconoscendo l'altissima specializzazione richiesta e adeguando le tutele e i compensi alle responsabilità assunte.
3. **Stabilità e potenziamento degli uffici**, trasformandoli da terminali burocratici in centri di competenza tecnica.

La tutela del paesaggio è garantita dalle persone, non solo dai codici. Una **tutela senza risorse è solo un'illusione normativa** che il Paese non può più permettersi. È tempo di ridare dignità tecnica e forza operativa a chi, ogni giorno, è chiamato a difendere la bellezza dell'Italia in nome e per conto dello Stato.

Leggi anche:

Riforma del Codice del Paesaggio

[03.06.2025 - Riflessioni e approfondimenti sul silenzio assenso e sul silenzio devolutivo in ambito di tutela costituzionale del Paesaggio e dell'Ambiente](#)

[27.05.2025 - Paesaggio: prima della semplificazione è necessaria l'approvazione congiunta Stato-Regione dei piani regionali](#)

[13.05.2025 - Il ruolo dei professionisti della PA nei procedimenti di istruttoria e rilascio dei provvedimenti di natura ambientale e paesaggistica: le criticità](#)

[**06.05.2025** - La riforma delle procedure di autorizzazione paesaggistica: il silenzio assenso tra tutela ambientale e piani regionali non attuati](#)

[**29.04.2025** - La riforma delle autorizzazioni paesaggistiche e il rispetto dell'articolo 9 della Costituzione: un'analisi tecnico-giuridica](#)

[**23.04.2025** - La riforma del Codice del paesaggio: responsabilità maggiori ai Comuni \(al collasso\), oneri aggiuntivi per l'edilizia minore, tempi più stretti per i pareri delle Soprintendenze, rafforzato il silenzio-assenso](#)