



ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

**Disegno di legge n. 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”**

e Ddl abbinati n. 1429 – 2230 – 2529

Camera dei deputati
Commissione VIII ambiente

**AUDIZIONE ANCE
18 febbraio 2026**

VALUTAZIONI GENERALI

È da **valutare positivamente** l'attenzione che il **disegno di legge 2606** pone alla necessità di **rivedere in modo sistematico le procedure di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica**, che rappresenta uno dei principali “colli di bottiglia” dell'attività amministrativa.

Nonostante, infatti, i diversi interventi normativi che hanno interessato queste procedure – disciplinate dal D.lgs. 42/2004 (rilascio autorizzazione ordinaria) e dal Dpr 31/2017 (rilascio autorizzazione semplificata) – si continuano a registrare dei **rallentamenti e, in alcuni casi, anche dei blocchi** per molte **procedure edilizie private** relative ai tanti immobili o ambiti soggetti a vincolo paesaggistico che, nel rispetto del loro valore, necessitano di specifici interventi.

Le principali complessità si rinvergono nella natura stessa della procedura che implica un **provvedimento finale pluri-strutturato**, in quanto la decisione dell'amministrazione procedente (Regione e/o Comune se delegato) richiede il consenso vincolante di un'altra amministrazione (le Soprintendenze) che in alcuni casi non rispondono o non si esprimano nel termine assegnato, oppure la Regione (o il comune), pur in presenza del parere favorevole della Soprintendenza, non rilasciano il provvedimento finale.

Una **doppia competenza non calibrata** in considerazione sia delle **caratteristiche degli interventi edilizi** (che in molti casi sono di entità minima), sia della stessa **organizzazione amministrativa** che, in determinate realtà, porta ad un numero eccessivo di presentazione delle pratiche con il rischio di non porre una reale attenzione ad interventi che avrebbero necessità di una maggiore valutazione.

Il Disegno di legge in commento, come approvato in prima lettura dal Senato, rappresenta un punto di partenza per poter **arrivare alla definizione di una disciplina paesaggistica più equilibrata** e in grado di contemperare, come dichiarato all'art. 1 del DDL, gli interessi in gioco, vale a dire, da un lato, la tutela del patrimonio culturale e, dall'altro, la semplificazione e la certezza dei procedimenti autorizzativi avviati da cittadini e imprese.

In particolare, sono da **valutare positivamente** l'attenzione al superamento delle frequenti incertezze applicative che cittadini e imprese incontrano nella pratica, assicurando **un maggior coordinamento** della procedura paesaggistica **con le normative ad essa collegate**.

A tal fine il DDL all'art. 2, comma 2, lett. a) e b) prevede espressamente che la disciplina attuativa dovrà garantire un migliore raccordo con **Legge 241/1990 sul procedimento amministrativo** (*recante ad es. la disciplina della conferenza di servizi, del silenzio assenso fra pubbliche amministrazioni, ecc.*) e con il **Dpr 380/2001 cd “Testo Unico Edilizia”** (*recante la disciplina dei titoli edilizi, ecc.*).

Si tratta di normative strettamente legate al D.lgs. 42/2004, ma con le quali attualmente esso non dialoga, generando numerose incertezze operative e conseguenti pronunce della giurisprudenza, spesso in contrasto fra loro.

Di notevole importanza anche il criterio direttivo che impone **ulteriori forme di coordinamento fra Stato e Regioni per assicurare l'approvazione e l'effettiva attuazione dei piani paesaggistici** (art. 2, comma 2, lett. g).

Questa disposizione tiene finalmente conto delle **difficoltà di approvare i piani paesaggistici regionali** come regolati dal D.lgs. 42/2004. È noto che in questi due decenni sono stati approvati **solo sei Piani paesaggistici**, un numero esiguo che riflette **le complessità della pianificazione congiunta tra Stato e Regioni** introdotta dal Codice: la Sardegna nel 2006 per le sole aree costiere, la Toscana e la Puglia nel 2015, il Piemonte nel 2017, il Friuli-Venezia Giulia nel 2018 e, infine, il Lazio nel 2021. A queste Regioni si deve aggiungere la Calabria che nel 2016 ha approvato uno strumento del tutto particolare – il Quadro Territoriale Regionale a valenza paesaggistica – che costituisce la base per la successiva redazione del Piano paesaggistico.

Accanto alla complessità istituzionale della co-pianificazione, una delle maggiori criticità riguarda il **quadro dei numerosi adempimenti** previsti e delle **tempistiche estremamente lunghe** che richiedono anni, se non decenni per portare a termine l'iter approvativo (*nel Lazio ci sono voluti 14 anni!*).

Eppure, la **co-pianificazione Stato/Regioni** rappresenta un **importante modello di governance condivisa**, che se realmente valorizzato e incentivato, può promuovere un **dialogo costruttivo tra i diversi livelli istituzionali** e portare alla definizione di **regole chiare e certa per una gestione sostenibile del territorio**.

La tutela del paesaggio è essenziale, ma occorre considerarlo non solo come un bene da preservare, bensì come una **risorsa strategica per lo sviluppo sostenibile**, capace di integrare istanze ambientali, culturali, sociali ed economiche in una prospettiva di lungo termine.

Sarebbe importante, quindi, che nella fase di redazione del Decreto legislativo attuativo della delega, si affronti il tema della gestione delle procedure di co-pianificazione prevedendo:

- adeguate **risorse finanziarie** per garantire la dotazione del personale preposto e la relativa formazione, dato che si tratta di procedure che richiedono tempo e competenza specifica;
- specifiche **misure per supportare la complessità della co-pianificazione**, quali ad esempio:
 - elaborazione di **Linee guida a scala nazionale** che possano garantire una maggiore omogeneità **metodologica** e contenutistica (tra *le regioni c'è una forte disomogeneità che ha portato a soluzioni diverse, ad esempio, nei contenuti delle Intese preliminari con il Ministero e nella definizione degli*

ambiti di paesaggio e nella perimetrazione dei beni paesaggistici);

- **implementazione di strumenti digitali condivisi per la gestione dei dati territoriali, favorendone l'integrazione a livello nazionale;**
- **aggiornamento della normativa nazionale** per semplificare e uniformare le procedure.

Aspetti da potenziare

Rispetto al testo iniziale prima dell'approvazione in Senato, sono state espunte le norme **recanti alcune modifiche puntuali al D.lgs. 42/2004** (art. 2, comma 1), finalizzate a garantire fin da subito maggiore certezza dei tempi di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, così come non è stata confermata la **delega alla revisione dell'Allegato A del Dpr 31/2017** recante l'elenco degli interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, per estenderlo ad ulteriori casistiche.

Sotto questo profilo, si evidenzia subito l'opportunità che si proceda all'esercizio della **delega di revisione di tutto il Dpr 31/2017 già prevista dall'art. 26, comma 13 della Legge 118/2022**, estesa fino al **27 agosto 2026** dal Decreto-legge "proroga termini 2025" (*DL 202/2024, convertito in Legge 15/2024*).

La delega della Legge 118/2022 è correttamente finalizzata alla **revisione complessiva del Dpr 31/2017** con l'obiettivo di:

- riordinare, ampliare e precisare le categorie di interventi di lieve entità soggetti ad autorizzazione semplificata, nonché le categorie di opere del tutto escluse dalla stessa;
- operare ulteriori semplificazioni procedurali e documentali.

Di particolare importanza, con riferimento agli interventi di lieve entità, l'obiettivo previsto nella delega di rivedere anche il tema delle competenze, devolvendo **in via esclusiva alla Regione/Comune delegato il rilascio dell'autorizzazione semplificata per tali interventi (art. 2, comma 2, lett. c).**

Sul punto si auspica che tale criterio direttivo possa essere migliorato nella parte in cui subordina l'esercizio della competenza da parte dell'ente territoriale alla previa verifica di conformità dei piani urbanistici al Piano paesaggistico regionale e alla previsione di specifiche prescrizioni d'uso.

Come evidenziato nella premessa, sono pochi i Piani paesaggistici approvati e vista la complessa attività di conformazione degli strumenti urbanistici, la semplificazione che si vorrebbe introdurre corre il rischio di avere una applicazione limitata.

Per questo sarebbe opportuno che **la misura sia di incentivo per tutte le amministrazioni** cercando di lavorare maggiormente a loro supporto nell'esatta identificazione degli interventi di lieve entità.

Tale indicazione, di fatto, è anche contenuta nel disegno di legge quando prevede la necessità di predisporre delle Linee guida ministeriali per garantire l'uniformità della tutela paesaggistica che dovranno riguardare, tra l'altro, la chiara distinzione tra interventi di lieve entità soggetti ad autorizzazione semplificata, interventi soggetti ad autorizzazione ordinaria e interventi del tutto esclusi.

In tale contesto, **potrebbero essere fornite nelle Linee guida le opportune indicazioni** anche con riferimento ai casi in cui è possibile la devoluzione delle competenze direttamente agli enti locali.

Ulteriori proposte

Si propongono infine ulteriori aspetti della disciplina paesaggistica che non sono stati presi in considerazione e che si ritengono importanti da riformare. In particolare, sarebbe auspicabile che nella delega venissero inseriti nuovi criteri direttivi o integrati quelli già presenti, in tema di:

- **efficacia dell'autorizzazione paesaggistica**, per uniformare il termine di inizio e di fine dell'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica con quelli del titolo edilizio connesso (*Scia, permesso di costruire, permesso di costruire convenzionato*), comprese eventuali proroghe ordinarie o straordinarie che dovessero intervenire;
- **garanzia della completa digitalizzazione** delle pratiche paesaggistiche
- **adozione di moduli standardizzati** per le istanze e semplificazione della documentazione da allegare;
- **semplificazione dell'iter di approvazione dei piani urbanistici attuativi** prevedendo che:

- laddove il Piano paesaggistico sia stato approvato d'intesa fra Regione e Ministero della cultura, per i piani o programmi urbanistici di livello attuativo conformi ad esso, **il parere a fini paesaggistici previsto dall'art. 16 della Legge 1150/1942 venga rilasciato solo dalla Regione;**
- **non è necessaria la rappresentazione dell'autorizzazione paesaggistica per gli interventi edilizi conformi a tali piani attuativi** su cui si è già avuto il parere di conformità paesaggistica, con eliminazione quindi di una "duplicazione" di valutazione, oppure prevedendo che l'autorizzazione sia rilasciata sempre dalla Regione o dall'ente subdelegato competente.

Con riguardo agli altri disegni di legge, si evidenziano alcuni aspetti positivi che si auspica possano essere ripresi anche nell'ambito del DDL 2606:

- **DDL 1429** – il provvedimento prevede, con riferimento al rapporto fra Soprintendenza e Regione/Comune delegato, che in caso di inerzia della prima, il parere si intende reso in senso favorevole e la seconda debba provvedere con **pronuncia favorevole all'istanza di autorizzazione paesaggistica** (art. 1, comma 1, lett. c);
- **DDL 2230** – il provvedimento riprende nella sostanza il testo del DDL 2606 nella versione originaria come presentata al Senato (DDL S/1372),

proponendo alcune **modifiche immediate e puntuali di semplificazione del D.lgs. 42/2004**, fra cui in particolare si segnala l'introduzione del silenzio assenso fra Regione (o Comune delegato) e Soprintendenza, nei procedimenti sia di autorizzazione paesaggistica, sia di accertamento della compatibilità paesaggistica in sanatoria (art. 2, comma 1, lett. a) e c);

- **DDL 2529** – il provvedimento presenta numerose modifiche puntuali al D.lgs. 42/2004, fra cui di interesse quelle in tema di **accertamento della compatibilità paesaggistica in sanatoria** che sembrano andare nella direzione di semplificazione già intrapresa dal Decreto-legge 69/2024 cd. "Salva casa". Viene infatti consentita la sanatoria anche per i lavori realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica ma conformi ai titoli edilizi rilasciati (art. 4, comma 1, lett. a) e art. 5)

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL 2606

Miglior coordinamento con la Legge 241/1990

(Art. 2, comma 2, lett. a)

La norma prevede, fra i criteri di delega, il coordinamento della normativa paesaggistica con la Legge 241/1990 che disciplina in via generale il processo amministrativo, anche con riferimento al silenzio assenso nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 146, comma 5, primo periodo, del codice, per il rilascio del parere da parte delle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio, secondo quanto disposto dall'articolo 17-bis della stessa Legge 241/1990.

Valutazione: positiva.

Garantire il coordinamento con la Legge 241/1990 è fondamentale per arrivare ad una procedura paesaggistica chiara e celere.

La norma attenziona correttamente l'esigenza di **applicare il silenzio assenso** fra pubbliche amministrazioni (art. 17-bis Legge 241) **anche al rapporto fra Regione/comune delegato e Soprintendenza**.

Tale forma di silenzio assenso, mentre è già prevista dal Dpr 31/2017 nell'ambito del rilascio dell'autorizzazione semplificata, è **tuttora assente nella procedura ordinaria dell'art. 146**, portando così a molteplici orientamenti della giurisprudenza che in alcuni casi ne riconosce l'applicazione, mentre altre volte non equipara il silenzio della Soprintendenza ad assenso sulla proposta di provvedimento della Regione/Comune delegato, con evidente incertezza applicativa.

Un altro tema rilevante da attenzionare nel decreto delegato è il **coordinamento con la conferenza di servizi** di cui agli articoli 14 e ss. della Legge 241/1990, affinché possano trovare applicazione anche nelle procedure paesaggistiche, tutte le misure di semplificazione e accelerazione previste dal legislatore negli ultimi anni (*da ultimo contenute nel DL cd. PNRR*).

In particolare, sarebbe opportuno prevedere sempre in questi casi l'indizione della **conferenza di servizi semplificata in modalità asincrona**.

Miglior coordinamento con il Testo Unico dell'edilizia La norma prevede fra i criteri di delega, il coordinamento della normativa paesaggistica con il Testo Unico dell'edilizia di cui al Dpr 380/2001 senza indicare aspetti precisi da regolare.

(Art. 2, comma 2, lett. b)

Valutazione: positiva.

È fondamentale che la nuova normativa paesaggistica sia strettamente correlata alle previsioni del Testo Unico dell'edilizia, in quanto in numerosissimi casi il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è connesso alla presenza di un titolo edilizio (es. Permesso di costruire, Scia, Cila, ecc.).

Un aspetto su cui si richiama in particolare l'attenzione è la necessità di **allineare l'efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica con quella del titolo edilizio connesso**, con riferimento sia al momento del decorso, sia alla durata complessiva, comprese eventuali proroghe ordinarie o straordinarie che dovessero intervenire.

Ciò in considerazione del fatto che attualmente, ai sensi del comma 4 dell'art. 146, l'autorizzazione ha durata pari a 5 anni (ovvero 6 anni se i lavori sono iniziati nel quinquennio), mentre la Scia ha una efficacia di 3 anni, il permesso di costruire al massimo 4 anni (1 per iniziare i lavori + 3 anni per portarli a termine) e il permesso di costruire convenzionato ha una validità che può essere modulata in relazione agli stralci funzionali previsti dalla relativa convenzione.

Pertanto, essendo diversi i termini di inizio e fine dell'efficacia, si verificano **nella pratica situazioni in cui i lavori devono arrestarsi per acquisire uno dei due atti**.

La questione del rapporto fra l'efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica e quella del titolo edilizio connesso è richiamata nell'art. 3 sulla adozione di Linee guida ministeriali per garantire l'uniformità dell'esercizio della tutela, ma sarebbe opportuno che fosse oggetto di una vera e propria modifica normativa, vista la profonda difformità delle due discipline.

Come avviene per i titoli edilizi, è necessario infine che anche per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica sia garantita la **completa digitalizzazione** della pratica e sia prevista una **modulistica unificata** su tutto il territorio nazionale.

Interventi di lieve entità – nuovo assetto delle competenze La norma prevede fra i criteri di delega che gli interventi di lieve entità, come definiti dall'Allegato B del Dpr 31/2017, 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 e qualora siano previste specifiche prescrizioni d'uso.

(Art. 2, comma 2, lett. c)

Valutazione: parzialmente positiva.

Come evidenziato in premessa, è **da valutarsi positivamente la volontà di un riassetto delle competenze maggiormente calibrato e semplificato**, devolvendo in via esclusiva agli enti locali il rilascio dell'autorizzazione semplificata per gli interventi di lieve entità. Allo stesso tempo **però si limita l'esercizio della competenza da parte dell'ente territoriale**, subordinandolo alla previa verifica di conformità dei piani urbanistici al Piano paesaggistico regionale e alla previsione di specifiche prescrizioni d'uso.

È auspicabile che **la condizione possa essere ripensata, valorizzando maggiormente il carattere di lieve entità degli interventi** oggetto di autorizzazione semplificata, anche in rapporto alle Linee guida ministeriali previsione dell'art. 3 del DDL e finalizzate a garantire un esercizio uniforme della tutela, anche con riguardo alla chiara distinzione tra interventi di lieve entità soggetti ad autorizzazione semplificata, interventi soggetti ad autorizzazione ordinario e interventi del tutto esclusi.

Rinnovo autorizzazione paesaggistica La norma, fra i criteri di delega, prevede ipotesi di semplificazione per il rinnovo dell'autorizzazione paesaggistica di interventi relativi ad attività di carattere stagionale e ripetitivo, che non presentino variazioni di alcun genere rispetto

(Art. 2, comma 2, lett. f) all'autorizzazione paesaggistica già rilasciata.

Valutazione: parzialmente positiva.

La norma prende in considerazione solo una fattispecie, quella delle attività a carattere stagionale e ripetitivo, mentre, come già evidenziato sopra, dovrebbe avere ad oggetto la **revisione generale della disciplina dell'efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica anche in rapporto a quella del titolo edilizio connesso**, con riferimento sia al momento del decorso, sia alla durata complessiva, comprese eventuali proroghe ordinarie o straordinarie che dovessero intervenire.

Piani paesaggistici: ulteriori forme di coordinamento La norma, fra i criteri di delega, impone di 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.

(Art. 2, comma 2, lett. g)

Valutazione: positiva.

Questa disposizione tiene finalmente conto delle **difficoltà di approvare i piani paesaggistici regionali** come regolati dal D.lgs. 42/2004. È noto che in questi due decenni sono stati **approvati solo sei Piani paesaggistici**, un numero esiguo che riflette le **complessità della pianificazione congiunta tra Stato e Regioni** introdotta dal Codice: la Sardegna nel 2006 per le sole aree costiere, la Toscana e la Puglia nel 2015, il Piemonte nel 2017, il Friuli-Venezia Giulia nel

2018 e, infine, il Lazio nel 2021. A queste Regioni si deve aggiungere la Calabria che nel 2016 ha approvato uno strumento del tutto particolare – il Quadro Territoriale Regionale a valenza paesaggistica – che costituisce la base per la successiva redazione del Piano paesaggistico.

Accanto alla complessità istituzionale della co-pianificazione, una delle maggiori criticità riguarda il quadro dei **numerosi adempimenti previsti e delle tempistiche estremamente lunghe** che richiedono anni, se non decenni per portare a termine l'iter approvativo (*nel Lazio ci sono voluti 14 anni!*).

Eppure, la co-pianificazione Stato/Regioni rappresenta un **importante modello di governance condivisa**, che se realmente valorizzato e incentivato, può **promuovere un dialogo costruttivo tra i diversi livelli istituzionali** e portare alla definizione di **regole chiare e certe per la gestione sostenibile del territorio**.

La tutela del paesaggio è essenziale, ma occorre considerarlo non solo come un bene da preservare, bensì come una risorsa strategica per lo sviluppo sostenibile, capace di integrare istanze ambientali, culturali, sociali ed economiche in una prospettiva di lungo termine.

Solo utilizzando strumenti di pianificazione efficaci e concreti, è possibile affrontare le sfide del futuro. Solo attraverso un approccio interdisciplinare e partecipato è possibile salvaguardare il paesaggio del Paese per le generazioni presenti e future, mantenendo un reale equilibrio tra sviluppo, conservazione e valorizzazione di questo straordinario bene comune.

È fondamentale, quindi, che **nella normativa attuativa**, accanto a **risorse finanziarie appropriate** in primis per garantire la dotazione del personale preposto e la relativa formazione, vengano previste **misure per supportare la complessità della co-pianificazione**, quali ad esempio:

- elaborazione di **Linee guida a scala nazionale** che possano garantire un maggiore **omogeneità metodologica e contenutistica**;
- implementazione di **strumenti digitali condivisi** per la gestione dei dati territoriali, favorendone l'integrazione a livello nazionale;
- **aggiornamento della normativa** regionale e nazionale per **semplificare le procedure, chiarire i rapporti** tra Piani e norme e affrontare questioni emergenti.

Linee guida ministeriali per tutela uniforme sul territorio

(Art. 3)

La norma prevede che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge delega, il Ministero della cultura adotti 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.

Valutazione: positiva.

La previsione di Linee guida nazionali risponde ad una **esigenza concreta di maggiore uniformità fra le attività dei diversi organi periferici del Ministero** preposti alla tutela paesaggistica.

Per garantire la massima omogeneità e certezza nella applicazione della normativa paesaggistica, sarebbe auspicabile che questa modalità operativa fosse **estesa anche ad ulteriori e specifiche tematiche** (es. interventi di efficientamento energetico su immobili vincolati) sulle quali è necessario garantire il coordinamento delle attività di tutela e valorizzazione delle Soprintendenze.

Come già evidenziato sopra con riferimento alla previsione dell'art. 2, comma 2, lettera c), **le Linee guida potrebbero rappresentare lo strumento per supportare la competenza esclusiva degli enti territoriali al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica semplificata**, rivedendo le condizioni limitative ora previste dalla norma, idonee a generare una scarsa applicazione della norma con forte disparità di trattamento fra territori.

Con riferimento al tema della **efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica e quella del titolo edilizio connesso**, come evidenziato sopra a commento dell'art. 2, comma 2, lett. b), sarebbe auspicabile che fosse oggetto di una **vera e propria modifica normativa**, vista la profonda difformità delle due discipline, ad esempio nell'ambito del criterio di cui all'art. 2, comma 2, lett. f) che già affronta parzialmente la questione.

Si propone infine di prevedere sia ai fini dell'esercizio della delega di cui all'art. 2, sia ai fini della predisposizione delle Linee guida, l'istituzione di un **Tavolo di lavoro aperto anche agli stakeholders pubblici e privati** a vario titolo interessati, momento fondamentale per costruire indicazioni operative e sostenibili.