

Numero 01824/2016 e data 01/09/2016

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 30 agosto 2016

NUMERO AFFARE 01404/2016

OGGETTO:

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “*individuazione degli interventi esclusi dall’autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata, ai sensi dell’art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, come modificato dall’art. 25 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164*”.

LA SEZIONE

Vista la nota del 15 luglio 2016, prot. n. 21364, di trasmissione della relazione di pari data, pervenuta alla segreteria della Sezione il 18 luglio 2016, con la quale il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Boccia.

Premesso.

1. Con la nota del 15 luglio 2016, prot. n. 21364, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in epigrafe, recante l'individuazione *“degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata, ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, come modificato dall'art. 25 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164”*.

Più nel dettaglio, tale schema di decreto, secondo quanto riferito dall'Amministrazione proponente, è finalizzato - in ottemperanza alla succitata disposizione primaria di riferimento - a *“liberalizzare”*, seppur parzialmente, la materia delle autorizzazioni paesaggistiche, attraverso l'individuazione puntuale degli interventi *“paesaggisticamente irrilevanti o di lieve entità non soggetti ad autorizzazione paesaggistica”*, ai sensi dell'art. 149 del d. lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), e di quelli *“di lieve entità”* sottoposti alla procedura autorizzatoria semplificata individuata dal medesimo decreto, già elencati - in ossequio a quanto previsto dall'art. 146, comma 9 del citato Codice - dal d. P.R. n. 139 del 2010, che viene abrogato e sostituito dal presente regolamento.

Il succitato decreto costituisce, dunque, un *“regolamento di delegificazione e ... di semplificazione”* che - sulla base del principio secondo cui deve ritenersi *“libero tutto ciò che attiene alla fisiologia ordinaria della dinamica vitale dell'organismo (edilizio o naturale) che costituisce l'oggetto della tutela paesaggistica”* - si pone l'obiettivo di *“snellire il peso burocratico sulle iniziative dei privati, cittadini e imprese, e di restituire efficienza ed efficacia all'azione amministrativa”* in un ambito, quello della tutela paesaggistica,

particolarmente delicato in considerazione del rilievo costituzionale degli interessi pubblici sottesi a tale materia.

2. Per quanto concerne il contenuto dello schema in esame, il medesimo si compone di 20 articoli, suddivisi in tre Capi - ovvero il Capo I (*“Disposizioni generali”*), il Capo II (*“Procedimento autorizzatorio semplificato”*) ed il Capo III (*“Norme finali”*) - e di 4 allegati, le cui disposizioni sono di seguito riassunte nei loro aspetti principali:

- art. 1 (*“Definizioni”*) che contiene le definizioni dei termini rilevanti ai fini del regolamento in esame;

- art. 2 (*“Interventi ed opere non soggetti ad autorizzazione paesaggistica”*) che dispone che non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere di cui all'allegato A al regolamento stesso;

- art. 3 (*“interventi ed opere di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato”*) che dispone che sono soggetti al procedimento autorizzatorio semplificato di cui all'art. 11 gli interventi e le opere indicate nell'allegato B al regolamento stesso;

- art. 4 (*“Esonero dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica per particolari categorie di interventi”*) che individua gli interventi, generalmente inseriti fra quelli che necessitano di un'esplicita autorizzazione paesaggistica, che possono essere realizzati senza l'acquisizione di tale provvedimento, nel caso in cui il decreto di vincolo o il piano paesaggistico prevedano specifiche prescrizioni d'uso. Il medesimo articolo indica, inoltre, gli interventi che non necessitano di autorizzazione paesaggistica qualora siano ricompresi nell'ambito applicativo di specifici *“accordi di collaborazione”* fra Ministero, Regione ed enti locali ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990;

- art. 5 (*“Disposizioni specifiche degli interventi”*) che prevede che i piani paesaggistici e gli strumenti urbanistici locali possano dettare disposizioni che specifichino le

corrette metodologie con cui realizzare gli interventi che non necessitano di autorizzazione paesaggistica;

- art. 6 (“*Procedimento e contenuti precettivi per la stipula degli accordi di collaborazione*”) che rinvia a un decreto ministeriale, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza unificata, la definizione di linee guida di coordinamento relative alla struttura e ai contenuti degli accordi di collaborazione di cui al precedente art. 4;

- art. 7 (“*Procedimento autorizzatorio semplificato per il rinnovo di autorizzazioni paesaggistiche*”) che dispone che sono soggette al procedimento semplificato di cui all’art. 11 le istanze di rinnovo di autorizzazioni paesaggistiche, anche “*ordinarie*”, ossia rilasciate ai sensi dell’articolo 146 del Codice, scadute da non più di un anno e relative ad interventi in tutto o in parte non eseguiti, a condizione che il progetto risulti conforme a quanto in precedenza autorizzato ed alle specifiche prescrizioni di tutela eventualmente sopravvenute;

- art. 8 (“*Semplificazione documentale*”) che indica la documentazione da allegare all’istanza volta al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica semplificata, consistente in un modello unificato di istanza di autorizzazione semplificata (allegato C) ed in un modello di relazione paesaggistica semplificata (allegato D), con riferimento al quale il comma 3 dell’articolo *de quo* prevede specifici contenuti finalizzati a garantire la tutela di particolari categorie di beni assoggettati a vincolo con dichiarazione di notevole interesse pubblico;

- art. 9 (“*Concentrazione procedimentale e presentazione dell’istanza di autorizzazione paesaggistica semplificata*”) che prevede tre diverse modalità di presentazione dell’istanza volta al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica semplificata, ovvero: l’invio, anche telematico, allo sportello unico per l’edilizia (SUE) ai sensi dell’articolo 5 del d. P.R. 380 del 2001, nel caso di interventi edilizi; l’invio, anche telematico, allo sportello unico per le attività produttive (SUAP), qualora gli

interventi rientrino nelle previsioni di cui al d. P.R. n. 160 del 2010; nonché l'invio all'autorità procedente nei casi residuali;

- art. 10 (“*Termine per la conclusione del procedimento*”) che prevede il termine “*tassativo*” di conclusione del procedimento autorizzatorio semplificato, il quale deve concludersi con un provvedimento da adottarsi entro sessanta giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'amministrazione procedente;

- art. 11 (“*Semplificazioni procedurali*”) che prevede, in maniera puntuale, i singoli passaggi procedurali necessari per l'esame, da parte dell'amministrazione procedente e della Soprintendenza, delle istanze di autorizzazione paesaggistica semplificata. Più nel dettaglio, il predetto procedimento - nel testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, prevede il seguente *iter*: 1) presentazione dell'istanza all'amministrazione procedente che verifica preliminarmente in quale categoria si collochi l'intervento (attività libera, procedura autorizzatoria semplificata o ordinaria); 2) nel caso in cui l'intervento rientri tra quelli sottoposti ad autorizzazione semplificata e siano necessari i pareri di più Amministrazioni, viene indetta la conferenza di servizi ai fini dell'acquisizione del parere del Soprintendente, dimezzando i termini ordinari; 3) nel caso in cui il progetto non richieda altro titolo abilitativo all'infuori dell'autorizzazione paesaggistica, si procede nei seguenti termini: a) eventuale richiesta dell'amministrazione procedente - entro dieci giorni dal ricevimento dell'istanza - d'integrazione documentale e chiarimenti; b) assegnazione del termine di dieci giorni per l'invio da parte dell'interessato di quanto richiesto in via telematica, con relativa sospensione del procedimento; c) se quanto richiesto non perviene nei termini assegnati, l'istanza è dichiarata improcedibile; d) qualora pervenga l'ulteriore documentazione richiesta, l'amministrazione procedente, in caso di esito positivo, entro venti giorni dalla ricezione di tale documentazione, trasmette alla

Soprintendenza l'istanza, la relativa documentazione e una motivata proposta di accoglimento; e) nel caso in cui la valutazione del Soprintendente sia anch'essa positiva, entro venti giorni dal ricevimento della proposta, il medesimo organo esprime il suo parere vincolante all'amministrazione procedente, la quale adotta il provvedimento nei dieci giorni successivi; f) nel caso di parere negativo del Soprintendente sulla proposta favorevole dell'amministrazione procedente, invece, il medesimo organo comunica al soggetto richiedente i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza, indicando le *“modifiche indispensabili per la valutazione positiva del progetto”* e assegnando il termine di quindici giorni (che sospende il procedimento) entro il quale l'interessato deve presentare il progetto adeguato; g) decorso il termine assegnato, il Soprintendente, ove non ritenga di dover modificare la propria valutazione negativa sull'intervento, nei successivi venti giorni adotta il provvedimento negativo, fornendo specifica motivazione e dandone contestuale comunicazione all'autorità procedente. Il medesimo articolo dispone, inoltre, che il parere soprintendentizio sia obbligatorio e non vincolante quando l'area interessata dall'intervento sia assoggettata a specifiche prescrizioni d'uso nel piano paesaggistico e nel provvedimento di imposizione di vincolo e che, nel procedimento in esame, non è obbligatorio il parere delle Commissioni locali per il paesaggio, salvo che le rispettive leggi regionali non dispongano diversamente;

- art. 12 (*“Semplificazione organizzativa”*) che dispone l'individuazione, presso ciascuna Soprintendenza e nel rispetto dell'autonomia organizzativa dei singoli enti territoriali, di uno o più funzionari responsabili dei procedimenti semplificati;

- art. 13 (*“Efficacia immediata delle disposizioni in tema di autorizzazioni semplificate”*) che stabilisce che le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, in conformità agli statuti e alle relative norme di attuazione, adottano,

entro centottanta giorni, le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata in conformità ai criteri del presente decreto, con la specificazione che sino al predetto adeguamento trovano applicazione le disposizioni regionali vigenti, mentre l'esonero dall'obbligo di autorizzazione delle categorie di opere e di interventi di cui all'allegato A si applica immediatamente in tutto il territorio nazionale;

- art. 14 (*“Prevalenza del regolamento di delegificazione e rapporti con gli strumenti di pianificazione”*) che precisa che gli strumenti di pianificazione paesaggistica non possono imporre oneri procedurali maggiori rispetto ai livelli minimi di semplificazione, uniformi su tutto il territorio nazionale, stabiliti dal presente regolamento, fatte salve le specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici dettate ai sensi degli articoli 140, 141 e 143, comma 1, lettere b), c) e d) del Codice;

- art. 15 (*“Rinvio a normative di settore”*) che prevede che l'esclusione dell'obbligo di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di cui all'allegato A non incide sull'eventuale necessità, per i medesimi interventi, di acquisire altri e diversi titoli autorizzatori, qualora si tratti di interventi su immobili sottoposti, oltre che a tutela paesaggistica, anche a tutela come beni culturali - in base alla Parte II del Codice - o di interventi che necessitano di altri titoli autorizzatori in base a differenti normative di settore;

- art. 16 (*“Coordinamento con la tutela dei beni culturali”*) che dispone che, qualora l'immobile oggetto della richiesta di autorizzazione sia anche vincolato ai sensi della Parte II del Codice, l'interessato debba presentare un'unica istanza relativa ad entrambi i titoli abilitativi e la Soprintendenza si pronunci con un unico atto a contenuto ed efficacia plurimi, recante sia le valutazioni relative alla tutela paesaggistica sia le determinazioni relative alla tutela storica e artistica;

- art. 17 (“*Rinvio all’art. 167 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*”) che dispone l’applicabilità anche agli interventi di cui al presente decreto della disposizione di cui all’art. 167 del Codice, relativa alle sanzioni conseguenti alle violazioni in materia di autorizzazione paesaggistica, specificando altresì che l’autorità preposta alla gestione del vincolo e il Soprintendente dispongono la rimessione in pristino solo quando non sia in alcun modo possibile dettare prescrizioni che rendano l’intervento compatibile con i valori paesaggistici. Il medesimo articolo prevede, inoltre, che non possa disporsi la rimessione in pristino nel caso di opere di cui all’art. 2 del decreto, realizzate anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso e non soggette ad altro titolo abilitativo all’infuori dell’autorizzazione paesaggistica;
- art. 18 (“*Specificazioni e rettificazioni*”) che prevede che, sulla base dell’esperienza attuativa del presente decreto, il Ministro proponente, previa intesa con la Conferenza unificata, possa apportare con proprio decreto specificazioni e rettificazioni agli elenchi di cui agli allegati A e B, fondate su esigenze tecniche ed applicative, nonché variazioni alla documentazione richiesta ai fini dell’autorizzazione semplificata ed al correlato modello di cui all’allegato D al decreto stesso;
- art. 19 (“*Abrogazioni*”) che dispone, a far data dall’entrata in vigore del decreto in esame, l’abrogazione espressa del regolamento di cui al d. P.R. n. 139 del 2010;
- art. 20 (“*Clausola d’invarianza finanziaria*”) che dispone che dal presente regolamento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche;
- allegato A, che reca l’elenco degli interventi paesaggisticamente irrilevanti o di lieve entità non soggetti ad autorizzazione paesaggistica ai sensi dell’art. 149 del Codice;

- allegato B, che individua puntualmente gli interventi di lieve entità sottoposti alla procedura autorizzatoria semplificata di cui all'art. 11 del decreto stesso;
- allegato C, che reca il modello unificato dell'istanza di autorizzazione tramite procedura semplificata;
- allegato D, che reca il modello di relazione paesaggistica semplificata da allegare all'istanza di cui all'allegato C.

3. Quanto all'*iter* seguito dall'Amministrazione nella predisposizione del decreto in esame, il dicastero proponente ha riferito che il presente schema - approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 giugno 2016 - è stato elaborato da un apposito gruppo di lavoro, costituito con decreto del Ministro proponente dell'8 gennaio 2015 e composto da rappresentanti delle Regioni e dell'ANCI nonché *“da autorevoli esponenti dell'Accademia e da funzionari della Presidenza del Consiglio, Dipartimento per la semplificazione amministrativa”*.

Sullo schema in esame è stata, inoltre, acquisita - in ottemperanza a quanto disposto dalla già citata disposizione legislativa di riferimento - l'intesa della Conferenza unificata, in data 7 luglio 2016.

In tale sede, peraltro, la Conferenza unificata e l'ANCI hanno proposto alcune modifiche sostitutive e soppressive rispetto allo schema già sottoposto al Consiglio dei Ministri che il dicastero proponente *“ha dichiarato di voler accogliere”* e di voler, conseguentemente, inserire nel testo definitivo del decreto in esame.

In proposito la Sezione ritiene apprezzabile tale modo di procedere, improntato ai principi della massima partecipazione e della leale collaborazione tra enti, che potrebbe costituire un modello procedimentale da adottare in via generale nelle ipotesi in cui si disciplinano interventi che incidono sul territorio.

Le proposte di modifica avanzate dalla Conferenza unificata prevedono:

- la soppressione, all'art. 4 (*“Esonero dall’obbligo di autorizzazione paesaggistica per particolari categorie di interventi”*) ed all'art. 8, comma 3 (*“Semplificazione documentale”*), del riferimento ai beni *“vincolati dal piano paesaggistico, ai sensi dell’articolo 143, comma 1, del Codice”*;
- l'introduzione di due modifiche formali all'art. 9 (*“Concentrazione procedimentale e presentazione dell’istanza di autorizzazione paesaggistica semplificata”*) volte ad un maggior coordinamento interno del testo;
- l'integrale sostituzione dell'art. 11 (*“Semplificazioni procedurali”*) con la previsione di un nuovo *iter* per l'esame, da parte dell'amministrazione procedente e della Soprintendenza, delle istanze di autorizzazione paesaggistica semplificata. Più nel dettaglio, il procedimento proposto dalla Conferenza unificata è articolato come segue: 1) presentazione dell'istanza all'amministrazione procedente che verifica preliminarmente in quale categoria si collochi l'intervento (attività libera, procedura autorizzatoria semplificata o ordinaria); 2) nel caso in cui l'intervento rientri tra quelli sottoposti ad autorizzazione semplificata e siano necessari, oltre al titolo abilitativo edilizio, anche i pareri di più Amministrazioni, viene indetta la conferenza di servizi ai fini dell'acquisizione dei pareri necessari; 3) nel caso in cui il progetto non richieda altro titolo abilitativo all'infuori dell'autorizzazione paesaggistica e del titolo abilitativo edilizio, si procede nei seguenti termini: a) preliminare valutazione, da parte dell'amministrazione procedente, della conformità dell'intervento alle prescrizioni d'uso contenute nel provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico nonché della sua compatibilità con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento; b) eventuale richiesta dell'amministrazione procedente - entro dieci giorni dal ricevimento dell'istanza - d'integrazione documentale e chiarimenti; c) assegnazione del termine di dieci giorni per l'invio da parte dell'interessato di quanto richiesto in via telematica, con

relativa sospensione del procedimento; d) se quanto richiesto non perviene nei termini assegnati, l'istanza è dichiarata improcedibile; e) qualora pervenga l'ulteriore documentazione richiesta, l'amministrazione procedente, in caso di esito positivo, entro venti giorni dalla ricezione di tale documentazione, trasmette alla Soprintendenza l'istanza, la relativa documentazione e una motivata proposta di accoglimento; f) nel caso in cui la valutazione del Soprintendente sia anch'essa positiva, entro venti giorni dal ricevimento della proposta, il medesimo organo esprime il suo parere vincolante all'amministrazione procedente, la quale adotta il provvedimento nei dieci giorni successivi; g) qualora, invece, la preliminare valutazione di compatibilità formulata dall'amministrazione proponente abbia esito negativo, l'amministrazione stessa ne dà comunicazione all'interessato, esplicitando contestualmente i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza e le modifiche indispensabili affinché sia formulata la proposta di accoglimento; h) nell'ipotesi in cui, esaminate le osservazioni o gli adeguamenti progettuali presentati entro quindici giorni dalla richiesta, persistano i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica rigetta motivatamente l'istanza, con particolare riguardo alla non accoglibilità delle osservazioni o alla persistente incompatibilità paesaggistica del progetto; i) nel caso di parere negativo del Soprintendente sulla proposta favorevole dell'amministrazione procedente, invece, il medesimo organo comunica al soggetto richiedente i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza, indicando altresì le modifiche indispensabili per la valutazione positiva del progetto, assegnando il termine di quindici giorni (che sospende il procedimento) entro il quale l'interessato deve presentare il progetto adeguato; l) decorso il termine assegnato, il Soprintendente, ove non ritenga di dover modificare la propria valutazione negativa sull'intervento, nei successivi venti giorni adotta il

provvedimento negativo, fornendo specifica motivazione e dandone contestuale comunicazione all'autorità procedente;

- l'introduzione, sempre nell'ambito dell'art. 11 (*“Semplificazioni procedurali”*), di una disposizione in base alla quale, qualora il Soprintendente non esprime il proprio parere vincolante nei termini previsti, si applica il silenzio assenso di cui all'articolo 17 *bis* della legge n. 241 del 1990 e l'amministrazione procedente provvede al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica;

- introduzione, all'art. 17 (*“Rinvio all'articolo 167 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*), di una modifica formale del testo, volta ad esplicitare con maggior grado di dettaglio che non può disporsi la rimessione in pristino di opere realizzate anteriormente alla data di entrata in vigore del presente regolamento, qualora tali opere possano essere *“ricondotte”* tra gli interventi che non necessitano di autorizzazione paesaggistica ai sensi del decreto stesso;

- l'introduzione di alcune modifiche agli allegati A e B, ritenute necessarie al fine di individuare con maggior grado di dettaglio gli interventi di cui ai succitati allegati.

La relazione ministeriale in epigrafe, tuttavia, non dà ragione in maniera completa delle precitate proposte di modifica, limitandosi a fornire elementi istruttori relativamente alla Conferenza di servizi di cui all'art. 11.

Infine, lo schema di decreto in esame risulta corredato dall'analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.) e dall'analisi tecnico-normativa (A.T.N.).

Considerato.

4. Lo schema di decreto del Presidente della Repubblica in esame, come in precedenza esposto, è volto ad individuare *“gli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata, ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106,*

come modificato dall'art. 25 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164”.

Tale decreto si inserisce, quindi, nel contesto degli interventi riformatori di “*semplificazione amministrativa*” che hanno visto impegnati il Parlamento ed il Governo nel corso della presente legislatura (XVII) e trova il suo presupposto normativo nel succitato art. 12, comma 2 del d.l. n. 83 del 2014 e successive modifiche ed integrazioni, ai sensi del quale “*con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono dettate disposizioni modificative e integrative al regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modificazioni, al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità, nonché allo scopo di operare ulteriori semplificazioni procedurali, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Con il medesimo regolamento sono altresì individuate: a) le tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149 del medesimo Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia nell'ambito degli interventi di lieve entità già compresi nell'allegato 1 al suddetto regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia mediante definizione di ulteriori interventi minori privi di rilevanza paesaggistica; b) le tipologie di intervento di lieve entità che possano essere regolate anche tramite accordi di collaborazione tra il Ministero, le Regioni e gli enti locali, ai sensi dell' articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, con specifico riguardo alle materie che coinvolgono competenze proprie delle autonomie territoriali”.*

Il decreto in esame, quindi, conformemente alle finalità della precitata disposizione di delega, persegue l'obiettivo di snellire i procedimenti relativi alla materia paesaggistica, al fine sia di diminuire il “*peso burocratico*” gravante su privati, cittadini e imprese - percepito dalla cittadinanza come particolarmente gravoso nella materia *de qua*, come confermato anche dai risultati della consultazione telematica sulle “*100 procedure più complicate da semplificare*”, richiamata nella relazione in epigrafe - sia di “*dimezzare*” il carico di lavoro degli uffici, consentendo loro di concentrare le proprie risorse “*nell'esame approfondito e serio (e quindi anche tempestivo) degli interventi capaci di un effettivo impatto negativo sui beni tutelati*”.

In altri termini, con il provvedimento normativo *de quo* si apre un procedimento di riforma della presente materia che andrà accuratamente monitorato, anche nell'ambito della verifica dell'impatto della regolamentazione (V.I.R.), al fine di valutare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo di semplificazione ad esso sotteso e d'individuare eventuali possibili soluzioni alle problematiche che emergeranno dalla concreta applicazione di quest'ultimo.

Al fine di realizzare il succitato obiettivo - che, peraltro, dimostra come semplificazione e tutela paesaggistica non siano elementi fra loro in contraddizione e che la loro armonizzazione può, al contrario, costituire un fattore di sviluppo del sistema - il provvedimento normativo in esame si muove su tre linee direttrici, già enucleate dalla disposizione primaria precedentemente richiamata, concernenti: l'individuazione degli interventi di lieve entità che essendo, come meglio si preciserà in seguito, privi di rilevanza paesaggistica non devono essere previamente assentiti tramite una autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 149 del Codice; l'individuazione degli interventi - già in parte indicati dal regolamento di cui al d. P.R. n. n. 139 del 2010, adottato ai sensi dell'articolo 146, comma 9 del Codice - che, in ragione della loro lieve entità, sono sottoposti al regime dell'autorizzazione

paesaggistica semplificata, il cui *iter* procedurale è individuato nel dettaglio dal decreto stesso; nonché l'introduzione di un *“innovativo strumento giuridico di regolazione pattizia interistituzionale”* costituito dagli accordi di collaborazione tra il Ministero, le Regioni e gli enti locali, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, a cui è attribuito il rilevante potere di allargare l'elenco degli interventi liberalizzati e di quelli semplificati.

5. Per quanto concerne il primo ordine di interventi - ovvero quelli che non necessitano di autorizzazione paesaggistica, neanche di tipo semplificato, di cui all'allegato A al decreto in esame - la Sezione osserva che la stessa normativa primaria di riferimento (art. 12, comma 2 del d.l. n. 83 del 2014) demanda al regolamento in esame l'individuazione delle *“tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149 del medesimo Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia nell'ambito degli interventi di lieve entità già compresi nell'allegato 1 al suddetto regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia mediante definizione di ulteriori interventi minori privi di rilevanza paesaggistica”*, con la conseguenza che, sotto il profilo della potestà regolamentare esercitata nel caso di specie, la Sezione non ha specifiche osservazioni da formulare, atteso che la succitata normativa primaria prevede che il contenuto dispositivo dell'art. 149 del Codice possa essere integrato tramite il presente decreto, ovvero tramite una fonte a ciò legittimata.

Pertanto, in relazione a quanto precede, alla Sezione non resta che valutare se gli interventi di cui all'allegato A - definiti nella relazione dell'Amministrazione come interventi *“liberalizzati”* - siano anche compatibili con le ulteriori disposizioni recate dal Codice di settore e, segnatamente, con l'art. 146, comma 1 del Codice stesso, nella parte in cui prevede che l'autorizzazione paesaggistica sia necessaria a fronte di interventi che *“rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione”*.

In proposito l'Amministrazione ha riferito di aver individuato gli interventi da esonerare dalla previa autorizzazione paesaggistica proprio sulla base del criterio di cui al citato art. 146 del Codice, secondo cui devono ritenersi liberalizzati gli interventi *“già ontologicamente liberi, perché paesaggisticamente irrilevanti?”* e insuscettibili di recare, anche in astratto, pregiudizio sui beni tutelati paesaggisticamente.

Orbene, a seguito dell'analisi degli interventi di cui al predetto allegato A al presente decreto, la Sezione ritiene che questi ultimi rispondano, in massima parte, al generale criterio dell'irrilevanza ai fini paesaggistici di cui al predetto art. 146 del Codice, come - a titolo esemplificativo - gli interventi di cui al punto A.1, concernenti le opere interne che non alterano l'aspetto esteriore degli edifici, come confermato dalla consolidata giurisprudenza in materia (*ex multis*: Cons. di Stato, Sez. IV, 20 febbraio 2014, n. 788 e Cass. Pen., Sez. Fer., 30 agosto 2012, n. 43885). La Sezione, tuttavia, non può non rilevare che, nel suddetto allegato, sono inseriti anche interventi che non rispondono completamente al succitato criterio.

Ci si riferisce a quegli interventi che non possono ritenersi ontologicamente irrilevanti ai fini paesaggistici, fra i quali rientrano, sempre a titolo esemplificativo, gli interventi di cui al punto A.2, relativi ai prospetti ed alle coperture degli edifici.

In proposito il Ministero ha rilevato che detti interventi non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica solamente qualora in relazione alla loro dimensione o alle modalità della loro realizzazione non assumano una specifica lesività nei confronti del contesto tutelato dal vincolo, rispettando, come nella fattispecie di cui al punto A.2, *“gli eventuali piani colore vigenti nel Comune”* e *“le caratteristiche architettoniche, morfotipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti?”*.

Inoltre, nel predetto allegato, vi sono anche ulteriori interventi che, in astratto, sembrano poter incidere in maniera lesiva sul contesto paesaggistico, quali, ad esempio, quelli di cui ai punti A.4, relativo agli *“interventi indispensabili per*

l'eliminazione delle barriere architettoniche”, e A.7, concernente l'istallazione di “*micro generatori eolici*” di altezza inferiore a metri 1,5.

In relazione a tali interventi il Ministero ha rilevato che questi ultimi sono stati inseriti nell'elenco delle opere liberalizzate nell'ambito di un necessario bilanciamento, demandato alla discrezionalità del Governo, tra il principio della tutela del paesaggio di cui all'art. 9 della Costituzione e altri “*valori potenzialmente equiordinati*”, quali la tutela della salute e dei soggetti diversamente abili nonché la promozione dell'utilizzo di fonti rinnovabili di produzione dell'energia.

Pertanto, in considerazione di quanto esposto, la Sezione, nel condividere le motivazioni esplicitate dalla relazione istruttoria in epigrafe, ritiene che l'Amministrazione, nell'individuare gli interventi “*liberalizzati*” sin qui citati, abbia esercitato in maniera non illogica né irragionevole la discrezionalità ad essa demandata dalla normativa primaria di riferimento più volte richiamata, con la conseguenza che la Sezione stessa non ha rilievi da formulare al riguardo.

Analogamente, non può che trovare favorevole accoglimento anche la scelta di inserire tra gli interventi di cui al citato allegato A anche gli interventi, in linea di principio rientranti fra quelli “*semplificati*” di cui all'allegato B, qualora “*nel provvedimento di vincolo, ovvero nel piano paesaggistico, siano contenute specifiche prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione e la tutela del bene paesaggistico*”, e ciò in quanto tale previsione, come esplicitato nella relazione istruttoria, potrebbe incentivare un miglior coordinamento nella pianificazione paesaggistica tra le Regioni e il dicastero competente, innescando “*una dinamica virtuosa nella disciplina paesaggistica*”, certamente auspicabile in relazione alla delicatezza della materia di cui si converte.

A quanto precede deve, infine, aggiungersi che l'Amministrazione, nell'individuare gli interventi liberalizzati di cui al ridetto allegato A, ha posto particolare attenzione, secondo quanto dalla medesima riferito, alle cosiddette “*bellezze*”

individue” di cui alle lettere b) e c) dell'art. 136 del Codice - ed in particolare agli edifici “*di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici*” - disponendo che gli interventi su tali immobili richiedano quantomeno un'autorizzazione paesaggistica semplificata.

Anche tale scelta, risultando coerente con l'impianto complessivo del regolamento in esame, non può che essere condivisa dalla Sezione, e ciò anche in considerazione del fatto che gli edifici in questione, per la loro particolare natura, richiedono un regime di maggior tutela.

6. Per quanto concerne il secondo ordine di interventi - ovvero quelli sottoposti al regime autorizzatorio semplificato di cui al Capo II del decreto in esame - la Sezione deve, in primo luogo, rilevare che questi ultimi, inseriti nell'allegato B al presente decreto, risultano in parte sovrapponibili con quelli già sottoposti al regime autorizzatorio semplificato ai sensi del d. P.R. n. 139 del 2010, adottato in attuazione dell'art. 146, comma 9 del Codice, con l'eccezione di quelle opere che - per le loro caratteristiche, secondo quanto si è già succintamente esposto al precedente n. 4 - sono state inserite nell'allegato A quali interventi sottoposti al regime cosiddetto “*liberalizzato*”.

Sotto il predetto profilo, quindi, la Sezione non ha osservazioni da formulare, atteso che l'individuazione dei succitati interventi che necessitano di autorizzazione paesaggistica semplificata rientra nella discrezionalità demandata all'Amministrazione proponente dalla normativa di rango primario di riferimento, nella parte in cui prevede che il decreto in esame sia finalizzato anche a “*precisare le ipotesi di interventi di lieve entità*” sottoposti a regime autorizzatorio semplificato, già previsti dall'allegato 1 al d. P.R. n. 139 del 2010.

Ciò posto, la Sezione deve altresì rilevare che il decreto in esame non si limita ad individuare i precitati interventi ma disciplina anche in maniera puntuale, all'art. 11 (*“Semplificazioni procedurali”*), l'iter procedimentale previsto per la concessione dell'autorizzazione semplificata, al fine dichiarato di *“assicurare consistenti semplificazioni, pur nell'ambito della oggettiva complessità della compartecipazione decisionale «a doppia chiave» (con una codecisione Stato - ente territoriale) che contraddistingue la procedura autorizzatoria paesaggistica”*.

Inoltre, come già esposto ai precedenti nn. 2 e 3, il procedimento previsto dall'art. 11 del decreto in esame è stato oggetto di un'articolata proposta di modifica da parte della Conferenza unificata, che l'Amministrazione ha riferito di voler accogliere, integrando il testo del succitato articolo prima dell'approvazione definitiva del presente schema da parte del Consiglio dei Ministri.

Il procedimento, così come modificato dalla Conferenza unificata, prevede - innovando sul punto rispetto al testo sottoposto all'esame del Consiglio dei Ministri - la possibilità per l'Amministrazione competente di respingere l'istanza, a seguito di una necessaria interlocuzione procedimentale con il soggetto richiedente, senza necessità di acquisire il preventivo parere da parte della Soprintendenza, assegnando alle Regioni ed agli enti eventualmente *sub*-delegati una funzione di *“filtro”* rispetto alle Soprintendenze per quanto concerne le istanze di autorizzazione paesaggistica semplificate proposte dagli interessati.

Tale modifica, a parere della Sezione, appare rispondente al principio - più volte ribadito dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (*ex multis*: Cons. di Stato, Sez. VI, 4 giugno 2015, n. 2751) - secondo cui, in materia paesaggistica, l'Amministrazione regionale o comunale *sub*-delegata e la Soprintendenza sono organi a cui spetta la *“cogestione del vincolo”*: la modifica testé richiamata, quindi, rafforzando il ruolo dell'amministrazione proponente ed esonerando la

Soprintendenza dall'esame di istanze già ritenute insuscettibili di accoglimento, si pone in linea sia con l'intento semplificatorio proprio del regolamento in esame sia con i principi generali in tema di autorizzazione paesaggistica, con la conseguenza che la Sezione non ha rilievi da formulare al riguardo.

Tuttavia, proprio al fine di permettere una più completa ed efficace applicazione del presente atto normativo, i cui obiettivi semplificatori non possono che essere condivisi da questa Sezione, si deve rilevare che le modifiche del già citato art. 11 del regolamento *de quo*, proposte dalla Conferenza unificata, pongono alcuni problemi che meritano un ulteriore approfondimento.

6.1. In relazione alla modifica di cui al comma 1 dell'art. 11 la Sezione osserva che il testo del regolamento già sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri, come riferito nella relazione istruttoria in epigrafe, prevedeva, quale regola generale, il ricorso alla “*nuova*” conferenza di servizi di cui all'art. 2 della legge n. 124 del 2015 mentre disponeva il ricorso al procedimento autorizzatorio semplificato nel solo caso in cui “*l'intervento non richieda altro titolo abilitativo all'infuori dell'autorizzazione paesaggistica semplificata*”: in altri termini, tale disposizione regolamentare prevedeva che, in ogni ipotesi in cui fosse necessaria non soltanto l'autorizzazione paesaggistica ma anche un ulteriore atto di assenso - ivi compreso il titolo abilitativo edilizio - dovesse farsi ricorso alla conferenza di servizi di cui agli artt. 14 e 14 *bis* della legge n. 241 del 1990.

Tuttavia, a seguito della modifica proposta dalla Conferenza unificata il novellato testo dell'art. 11, comma 1 prevede il ricorso alla “*nuova*” conferenza di servizi solo quando siano necessari atti di assenso, comunque denominati, ulteriori rispetto all'autorizzazione paesaggistica semplificata ed al titolo abilitativo edilizio, disponendo, conseguentemente, il ricorso alla procedura semplificata anche nel caso in cui sia necessario sia il titolo paesaggistico sia quello edilizio.

In proposito il Ministero referente, tramite la relazione istruttoria in epigrafe, ha rilevato che la formulazione proposta dalla Conferenza unificata appare conforme al testo del comma 2 dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui dispone che *“la conferenza dei servizi decisoria è ... sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta, o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni?”*, atteso che tale disposizione, dato il suo tenore letterale, dovrebbe essere interpretata nel senso dell'obbligatorietà della convocazione della conferenza di servizi solo qualora siano necessari, oltre all'atto di assenso conclusivo, *“almeno altri due («più») atti di assenso comunque denominati?”*.

Orbene, in relazione a quanto esposto, la Sezione non può esimersi dal rilevare che l'autorizzazione paesaggistica, quale atto *“autonomamente impugnabile”* (*ex multis*: Cons. di Stato, Sez. IV, 7 luglio 2014, n. 3466), non rientra nel novero degli *“atti di assenso comunque denominati?”* ma costituisce un vero e proprio provvedimento. Parimenti, costituisce provvedimento autonomo il titolo abilitativo edilizio, ove necessario. Sicchè, nella fattispecie, non vi sono *“più atti di intesa, assenso ecc”* ma due provvedimenti distinti autonomamente efficaci e impugnabili; con la conseguenza che l'interpretazione fornita dall'Amministrazione al succitato art. 14, comma 2 della legge n. 241 del 1990 non sembra coerente con il disposto della norma da ultimo citata, dovendosi di converso ritenere conforme alla precitata disposizione di legge l'originaria formulazione dell'art. 11, approvata in via preliminare dal Consiglio dei Ministri.

La Sezione, tuttavia, comprendendo le esigenze di semplificazione e snellimento procedimentale sottese alla proposta formulata dalla Conferenza unificata, invita l'Amministrazione a valutare l'opportunità - per il futuro, eventualmente incidendo sulle norme primarie - di prevedere specifiche disposizioni volte a superare il

problema interpretativo precedentemente richiamato, rendendo in tal modo praticabile sotto il profilo della legittimità la proposta emendativa emersa in sede di Conferenza unificata; ciò anche al fine di evitare il possibile insorgere di un contenzioso tra gli enti competenti che, in una materia delicata come quella in esame, potrebbe ostacolare la concreta applicazione delle previsioni semplificatorie recate dal presente decreto.

6.2. Per quanto concerne, inoltre, la modifica del comma 9 dell'art. 11 proposta dalla Conferenza unificata, deve rilevarsi che quest'ultima prevede - come già esposto al precedente n. 3 - l'introduzione di una disposizione in base alla quale, qualora il Soprintendente non esprima il proprio parere vincolante nei termini previsti, si applica il silenzio assenso di cui all'art. 17 bis (*“Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici”*) della legge n. 241 del 1990 e l'amministrazione procedente provvede al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Orbene, in relazione al contenuto della succitata disposizione, la Sezione non può esimersi dal rilevare che la norma primaria di riferimento, più volte richiamata, prevede esplicitamente che, nel predisporre il presente decreto, debbano comunque rimanere *“ferme le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241”*, concernenti, rispettivamente, la non applicabilità alla materia ambientale degli istituti dell'autocertificazione (art. 19, comma 1) e del silenzio assenso (art. 20, comma 4).

Da quanto esposto emerge, pertanto, la sussistenza di un possibile problema di compatibilità fra la disposizione primaria di riferimento, nella parte in cui dispone l'inapplicabilità in materia paesaggistico-ambientale dell'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 20 della legge n. 241 del 1990 e quanto previsto dal comma 9 dell'art. 11 del decreto *de quo*, il quale prevede la possibilità di acquisire il parere da parte

dell'organo preposto alla tutela del vincolo tramite il meccanismo del silenzio assenso di cui all'art. 17 *bis* della legge n. 124 del 2015.

In proposito la Sezione deve rilevare, sotto un primo profilo, che l'introduzione, nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo, del succitato art. 17 *bis* è avvenuta tramite l'articolo 3 della legge 7 agosto 2015, n. 124: l'introduzione nell'ordinamento della predetta novella è, dunque, successiva rispetto all'approvazione della ridetta disposizione primaria di riferimento di cui all'art. 12 del d.l. 31 maggio 2014, n. 83 - così come modificato dall'art. 25 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 - con la conseguenza che l'ipotizzata incongruenza fra le precitate disposizioni deriva anche dalla natura di *ius superveniens* propria della legge n. 124 del 2015.

Sotto un differente profilo, inoltre, gli art. 20, comma 4 e 17 *bis* non appaiono in aperto contrasto tra loro, e ciò in base a quanto già rilevato da questo Consiglio di Stato con il parere n. 1640/2016 del 13 luglio 2016, in riscontro ad un quesito formulato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In tale pronuncia la Commissione speciale all'uopo designata ha, infatti, rilevato che il silenzio assenso di cui all'art. 20 concerne i rapporti cosiddetti “*verticali*”, e cioè quelli intercorrenti fra i privati e la P.A., mentre l'istituto di cui all'art. 17 *bis*, come emerge anche dalla sua rubrica, riguarda i rapporti “*orizzontali*”, ovvero fra singole amministrazioni, con conseguente applicabilità dell'art. 17 *bis* nelle ipotesi in cui si tratti di una “*decisione pluristrutturata*”, per raggiungere la quale sia necessario acquisire l'assenso di due amministrazioni entrambe “*titolari di una funzione decisoria sostanziale*”.

Orbene, nel caso di specie, come già in precedenza esposto, l'amministrazione proponente e la Soprintendenza rivestono, nell'ambito del procedimento in esame, il ruolo di enti cui spetta la “*cogestione del vincolo*” - come, peraltro, confermato anche

dalla circostanza che il testo dell'art. 11, così come modificato a seguito della proposta della Conferenza unificata, prevede la possibilità per l'amministrazione di respingere l'istanza del privato, a seguito di una valutazione di merito, senza adire la Soprintendenza - con la conseguenza che l'applicazione al procedimento in esame della fattispecie del silenzio assenso tra amministrazioni appare conforme ai generali principi enucleati in materia da questo Consiglio di Stato.

Quanto precede risulta, peraltro, ulteriormente confermato dalla circostanza che la succitata legge n. 124 del 2015 costituisce un complessivo intervento riformatore in materia di semplificazione amministrativa, con la conseguenza che l'Amministrazione - aderendo alla proposta formulata dalla Conferenza unificata - ha ritenuto di coordinare gli interventi normativi in materia di autorizzazione paesaggistica semplificata con le novità introdotte, in termini generali, dalla legge da ultimo citata: d'altronde, diversamente opinando, il procedimento di cui al presente decreto sarebbe stato slegato dalle successive riforme procedurali d'ordine generale, circostanza quest'ultima che, oltre a creare evidenti problemi di coordinamento tra norme, avrebbe sostanzialmente vanificato l'esigenza semplificatoria propria non solo del decreto in esame ma anche della precitata legge n. 124 del 2015.

Conclusivamente la Sezione ritiene che il richiamo effettuato dall'art. 11 al silenzio assenso di cui all'art. 17 *bis* risulti giustificato da ragioni di ordine sistematico, oltre che conforme alla *ratio* semplificatoria sottesa al decreto in esame, con la conseguenza che - volendo prescindere da una visione prettamente formalistica del rapporto fra decreto in esame e relativa legge di delega - la Sezione non ha specifiche osservazioni da formulare sul punto.

In ogni caso, sussistendo un contrasto - di natura sostanzialmente formale, come testé rilevato - fra il contenuto esplicito della normativa primaria di riferimento,

nella parte in cui richiama il principio di cui all'art. 20, comma 4 della legge n. 241 del 1990, e l'applicazione del silenzio assenso nel corso del procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata, la Sezione - al fine di evitare dubbi interpretativi che potrebbero comportare, in una materia delicata come quella in esame, il sorgere di un contenzioso in grado di vanificare, almeno in parte, l'effettiva applicazione del presente intervento normativo - ritiene necessario invitare l'Amministrazione proponente a porre in essere, attraverso gli strumenti ritenuti più opportuni, un adeguato coordinamento fra la normativa sottesa al presente decreto e i successivi sviluppi riformatori in materia di semplificazione amministrativa di cui alla legge n. 124 del 2015, e ciò eventualmente anche nell'ambito di un processo di rivisitazione della presente materia a seguito della prima applicazione delle novità introdotte dal decreto in esame.

6.3. Da ultimo, sempre in relazione al contenuto del novellato art. 11, la Sezione non può esimersi dal rilevare che la proposta emendativa formulata dalla Conferenza unificata procede a sopprimere il riferimento ad alcuni termini per la conclusione del procedimento enucleato da tale disposizione.

Ci si riferisce, in particolare, ai termini in precedenza recati dai commi 4 e 5 dell'art. 11, trasfusi nei novellati commi 6, 7 e 8 del medesimo articolo: tale soppressione - benché non incida sulla disposizione di carattere generale di cui all'art. 10, nella parte in cui prevede che il procedimento semplificato debba comunque concludersi entro 60 giorni - potrebbe tuttavia ingenerare incertezze applicative che potrebbero ledere l'effettiva operatività della semplificazione procedimentale prevista dallo stesso art. 11, con la conseguenza che la Sezione ritiene necessario invitare l'Amministrazione a valutare la possibilità, in sede di stesura definitiva del presente regolamento, d'introdurre ai succitati commi termini puntuali per la conclusione delle relative fasi *sub*-procedimentali, che garantiscano il rispetto del

generale termine di 60 giorni per la conclusione del procedimento, precedentemente richiamato.

7. Per quanto riguarda la terza linea guida individuata al precedente n. 4 - concernente, come in precedenza esposto, l'introduzione di un "*innovativo strumento giuridico di regolazione pattizia interistituzionale*" costituito dagli accordi di collaborazione tra il Ministero, le Regioni e gli enti locali, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990 - la Sezione rileva che l'individuazione dell'effettivo contenuto di tali accordi è demandata dall'art. 6 del regolamento in esame ad un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, da adottarsi entro 180 dall'entrata in vigore del regolamento in esame previa intesa con la Conferenza unificata.

Tale delega, come correttamente sottolineato dal medesimo dicastero, può ritenersi legittima solamente in considerazione del fatto che le disposizioni *sub-regolamentari* che saranno previste da tale decreto dovranno avere natura di "*regole tecniche e di indirizzi di carattere generale*": tuttavia, il predetto art. 6 non esplicita puntualmente la predetta circostanza, limitandosi a prevedere il procedimento necessario all'adozione di tale atto.

Pertanto, al fine di evitare possibili incertezze interpretative in merito all'effettivo contenuto del decreto di cui all'art. 6 del regolamento in esame, che potrebbero comportare eventuali dubbi sulla legittimità del ricorso a tale strumento, la Sezione invita l'Amministrazione a valutare la possibilità, in sede di stesura definitiva del regolamento *de quo*, di esplicitare in maniera puntuale la natura prettamente tecnica del decreto previsto dal succitato art. 6.

8. Ciò posto, la Sezione ritiene che vi siano ulteriori questioni, rispetto a quelle concernenti le linee direttrici di cui si è in precedenza detto, che meritano un approfondimento.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla tematica concernente l'applicazione del regolamento in esame sul territorio nazionale: l'art. 13 del regolamento in esame prevede, infatti, che - mentre il regolamento stesso *“trova immediata applicazione nelle Regioni a statuto ordinario”* - le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano dovranno adottare, entro 180 giorni dall'approvazione del regolamento in esame, *“le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata in conformità ai criteri”* previsti dal decreto in esame, fatta salva l'immediata applicazione su tutto il territorio nazionale delle *“liberalizzazioni”* previste dall'allegato A.

Orbene, in relazione a quanto esposto, la Sezione deve rilevare che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 207 del 2012, relativa ad un conflitto di attribuzioni concernente il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, così come in precedenza disciplinato dal d. P.R. n. 139 del 2010, ha già statuito che la disciplina relativa al procedimento autorizzatorio semplificato, come quella recata dal decreto in esame, è riconducibile alla *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato”*, con la conseguenza che quest'ultimo può determinare *“degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto”*, fatta salva la necessità che tali disposizioni vengano recepite dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in conformità ai criteri dettati a livello nazionale.

In questo contesto, la disposizione di cui al succitato art. 13 del decreto in esame non appare conforme ai principi enucleati dalla Corte, nella parte in cui dispone l'immediata applicabilità su tutto il territorio nazionale delle *“liberalizzazioni”*, anche in assenza di uno specifico atto di recepimento di tale disciplina da parte delle

Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Pertanto, al fine di evitare che tale problematica possa comportare il sorgere di un contenzioso tra Organi, la Sezione ritiene necessario invitare l'Amministrazione a prevedere che l'applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome delle liberalizzazioni di cui all'allegato A sia subordinata al recepimento, da parte dei predetti organi, di tale disciplina, “*in conformità ai criteri*” previsti dal regolamento *de quo*, analogamente a quanto già previsto dal medesimo art. 13 in relazione al procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata.

In secondo luogo, la Sezione osserva che l'art. 16, concernente il coordinamento della disciplina di cui al presente regolamento con quella relativa ai beni culturali, dispone che qualora il medesimo edificio sia sottoposto sia a vincolo paesaggistico sia a vincolo storico, artistico o archeologico, rimanga ferma la disciplina di cui alla Parte seconda del Codice di settore - come peraltro stabilito dall'art. 15 del regolamento - con la conseguenza che, nell'ipotesi in cui l'istante presenti un'unica richiesta relativa ad entrambi i titoli abilitativi, l'Amministrazione dovrà adottare un unico atto a contenuto ed efficacia plurimi, nel rispetto dei termini - più lunghi rispetto a quelli previsti dall'atto normativo in esame - e delle procedure di cui al predetto Codice.

In base alla predetta disciplina, quindi, nell'ipotesi non infrequente di immobili sottoposti non solo a vincolo paesaggistico ma anche a vincolo storico, artistico o archeologico, verrebbe meno l'effetto semplificatorio della disciplina in esame, sia sotto il profilo dei termini per la conclusione del procedimento sia sotto quello della documentazione, atteso che non troverebbe applicazione neanche la “*semplificazione documentale*” di cui all'art. 8 del decreto *de quo*.

In proposito la Sezione deve rilevare che quanto precede risulta conforme alla norma primaria di riferimento, più volte richiamata: quest'ultima, infatti, non

prevede specifiche disposizioni relative ai vincoli storici, artistici ed archeologici, con la conseguenza che correttamente l'Amministrazione non ha previsto una specifica disciplina derogatoria rispetto a quella attualmente prevista dal Codice per quanto concerne i titoli abilitativi concernenti i predetti vincoli.

In ogni caso, secondo quanto esplicitato nella relazione istruttoria, la concreta applicazione del procedimento unificato previsto dall'art. 16 potrebbe comportare - in applicazione del principio di *“buona amministrazione”* ed in considerazione della lieve entità degli interventi di cui si converte - la possibilità di *“ottenere nel minor tempo proprio della procedura paesaggistica semplificata”* anche il titolo abilitativo ad efficacia plurima di cui alla disposizione in esame.

La realizzazione di quanto precede, tuttavia, potrà essere verificata solamente a seguito dell'effettiva applicazione del presente atto normativo, con la conseguenza che potrebbe essere opportuno che l'Amministrazione valuti l'opportunità di prevedere specifiche disposizioni semplificatorie volte a rendere omogenea la normativa primaria concernente i vincoli storici, artistici ed archeologici con il contenuto del presente regolamento, e ciò anche in considerazione della circostanza che, come già esposto, l'ipotesi in cui il medesimo edificio sia sottoposto ad entrambe le tipologie di vincolo non è infrequente.

Infine, la Sezione osserva che, nel corso dell'*iter* che ha condotto alla stesura del presente regolamento, si è posto un problema interpretativo concernente la portata del punto A.20 dell'allegato A, nella parte in cui prevede, tra gli interventi che non richiedono l'autorizzazione paesaggistica, gli *“interventi di realizzazione o adeguamento della viabilità forestale al servizio delle attività agrosilvopastorali e funzionali alla gestione tutela del territorio, vietate al transito ordinario, con fondo non asfaltato ed a carreggiata unica, previsti da piani o strumenti di gestione forestali approvati dalla Regione previo parere favorevole del Soprintendente per la parte inerente la realizzazione o adeguamento della viabilità forestale”*.

La Conferenza unificata ed il Ministero delle politiche agricole e forestali, infatti, hanno proposto la soppressione dell'inciso concernente il previo parere del Soprintendente, al fine di introdurre una “*ulteriore misura di semplificazione*” in tale ambito.

Tuttavia, l'Amministrazione ha ritenuto di non accogliere la predetta proposta emendativa, rilevando che il parere soprintendentizio, in base ad una corretta interpretazione del succitato punto A.20, deve essere riferito ai piani o strumenti di gestione approvati dalla Regione e non ai singoli interventi elencati nei medesimi e che il parere *de quo* previsto per il piano di gestione forestale deve intendersi riferito alle parti di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

In proposito la Sezione ritiene che l'interpretazione del predetto punto A.20 proposta dall'Amministrazione non possa che essere condivisa, poiché richiedere il parere soprintendentizio per i singoli interventi di viabilità forestale si porrebbe in contrasto sia con il disposto dell'art. 149, lett. c) del Codice - nella parte in cui inserisce gli interventi “*di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste*” tra quelli che non richiedono autorizzazione - sia con la collocazione di tali interventi nell'allegato A, con la conseguenza che l'esigenza di semplificazione sottesa alla proposta avanzata dalla Conferenza unificata e dal Ministero delle politiche agricole e forestali risulta adeguatamente soddisfatta dai chiarimenti formulati dall'Amministrazione referente.

9. Da ultimo, la Sezione deve rilevare che il presente decreto, introducendo rilevanti innovazioni in tema di liberalizzazioni e di semplificazioni in materia paesaggistica, si innesta - come già esplicitato al precedente n. 4 - nel contesto degli interventi riformatori di “*semplificazione amministrativa*” di cui alla legge n. 124 del

2015, recante *“deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni”*.

In tale contesto appare opportuno sottolineare la correlazione esistente tra il presente decreto ed il decreto cosiddetto *“SCIA 2”*, concernente la *“precisa individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività ... o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso”*, nella parte in cui, tramite la tabella A ivi allegata, indica puntualmente il regime amministrativo cui sono sottoposte le attività commerciali, edilizie ed ambientali.

Orbene, già nell’ambito dell’esame di tale decreto - di cui al parere n. 1784 del 4 agosto 2016 - questa Sezione ha rilevato la necessità di aggiornare la tabella A *“in relazione alle disposizioni legislative successivamente intervenute”*, ritenendo auspicabile che l’Amministrazione, a seguito dell’introduzione *“della disciplina di attività nuove, prima mai disciplinate - e oggetto quindi di future, eventuali, previsioni normative - ...inserisca, al momento della nuova disciplina, opportune disposizioni di raccordo, integrando la relativa tabella”*.

Pertanto, anche in considerazione di quanto già rilevato da questa Sezione con il parere da ultimo citato, la Sezione stessa invita l’Amministrazione a valutare l’opportunità di adottare un’adeguata disciplina di raccordo tra il contenuto semplificatorio del presente atto normativo e le previsioni di cui al precitato decreto *“SCIA 2”*, e ciò sia al fine di un maggior coordinamento formale fra tali atti normativi, entrambi recanti delle disposizioni concernenti la semplificazione dei procedimenti amministrativi sia in considerazione della circostanza che quanto precede potrebbe agevolare la conoscibilità da parte dei cittadini e delle imprese delle disposizioni di cui al regolamento in esame e, conseguentemente, la loro applicazione.

10. Conclusivamente, alla stregua di quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene che lo schema di regolamento in epigrafe meriti parere favorevole con le osservazioni che precedono.

La Sezione, infine, ai soli fini di una compiuta esposizione, suggerisce all'Amministrazione di:

- a) sopprimere, nel preambolo, le locuzioni volte a descrivere il contenuto delle disposizioni ivi indicate, atteso che le medesime non sono necessarie ai fini della puntuale indicazione delle norme richiamate;
- b) inserire, nel preambolo, un riferimento all'art. 17 *bis* della legge n. 241 del 1990, atteso che il medesimo è richiamato dall'art. 11 del decreto *de quo*;
- c) sostituire all'art. 4, comma 2, la parola “*ufficiali*” con la seguente: “*istituzionali*”, al fine di meglio individuare i siti cui si fa riferimento.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole sullo schema di decreto in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Claudio Boccia

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini