



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Dipartimento della funzione pubblica

PNR
**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**

Intervento al Seminario
***Autorizzazioni e procedimenti specifici in materia di
Edilizia, Sanità e Paesaggio***

*realizzato nell'ambito del progetto
«Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione»*

L'autorizzazione paesaggistica semplificata: cosa cambia?

a cura di Isabella Salza

Esperto della Delivery unit nazionale del Dipartimento della funzione pubblica

Napoli, 6 giugno 2018
Camera di Commercio di Napoli, Piazza Bovio

Normativa di riferimento

- Art. 146, comma 9, d.lgs. n. 42 del 2004 «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (Codice) prevede che con regolamento di delegificazione siano stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- Art. 12, comma 2, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83 «Art-bonus» (convertito, con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106), come modificato dall'art. 25, comma 2 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 «Sblocca-Italia» (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), secondo cui con regolamento di delegificazione, sono dettate disposizioni modificative e integrative al regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, del Codice al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità, nonché allo scopo di operare ulteriori semplificazioni procedurali;

Normativa di riferimento

Con regolamento *sono individuate:*

- *a) le tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, (ai sensi dell'art. 149 Codice beni culturali), poiché rientranti nell'ambito degli interventi di lieve entità ovvero poiché definiti 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 (art. 15, l. n. 241 del 1990).*
- Approvazione del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 che sostituisce il d.P.R. n. 139 del 2010 e reca le norme per l'individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica e quelli sottoposti alla procedura autorizzatoria semplificata.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Finalità perseguite:

- ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità;
- realizzare ulteriori semplificazioni procedurali in materia di autorizzazione paesaggistica.

In specie:

il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, anche per gli interventi di lieve entità, è tra le procedure più segnalate dai cittadini e dalle imprese a causa delle lungaggini e del ritardo per il rilascio del titolo abilitativo. Il nuovo regolamento intende:

- liberalizzare una serie di piccoli interventi innocui per il paesaggio;
- semplificare e accelerare le procedure per un'altra serie di interventi minori di lieve entità al fine di dimezzare i carichi degli uffici, concentrando le risorse scarse nell'esame «approfondito» e «serio» degli interventi capaci di un effettivo impatto negativo sui beni tutelati (p. 3, Rel. ill. allo schema di d.P.R. n. 31 del 2017).

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Ratio della riforma:

Articolo 149 del Codice riguarda gli «Interventi non soggetti ad autorizzazione» e prevede che non è *comunque* richiesta l'autorizzazione paesaggistica:

- a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici;
- b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio;
- c) per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Ratio della riforma:

L'elenco contenuto nell'art. 149 del Codice è «tassativo» o «esemplificativo»?

Argomenti che depongono per il carattere «esemplificativo» dell'elenco:

- l'avverbio «comunque» implica una valutazione discrezionale che conferma la non esaustività dell'elenco;
- il criterio utilizzato per escludere tali interventi dall'autorizzazione paesaggistica, che lo sono non in quanto esonerati, ma perché «irrilevanti sul piano paesaggistico», poiché «insuscettibili anche in astratto di arrecare pregiudizio ai valori paesaggistici protetti»;
- il rinvio ad una fonte normativa, un regolamento delegificante, a cui viene «delegato» il bilanciamento tra la tutela del paesaggio e gli altri interessi in gioco per l'individuazione degli interventi esclusi.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Ratio della riforma:

Criterio della «rilevanza paesaggistica» attraverso cui si individuano gli interventi «liberi» si articola in tre profili:

- la non percepibilità esterna;
- l'innocuità dell'intervento (insuscettibilità di arrecare anche in astratto pregiudizio al bene paesaggistico protetto o comunque di incidere negativamente su di esso);
- la facile amovibilità o la sicura temporaneità del manufatto, tale da escludere che esso costituisca trasformazione stabile e permanente del territorio.

La rilevanza paesaggistica discende dal combinato disposto tra la idoneità delle modificazioni a recare pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione (art. 146 del Codice, che è la condizione per l'assoggettabilità ad autorizzazione) e la inidoneità degli interventi manutentivi sottratti alla previa autorizzazione ad alterare lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici (art. 149 del Codice).

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Il d.P.R. n. 31 del 2017 ha 4 allegati:

- Allegato A: interventi od opere non soggetti ad autorizzazione paesaggistica (anche l'art. 4 del regolamento individua in modo espresso «particolari categorie di interventi» che sono «esonerati». Per questo tipo di interventi nel provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico sono contenute specifiche prescrizioni d'uso volte ad assicurare la conservazione e la tutela del bene paesaggistico, ciò che circoscrive la discrezionalità della valutazione di compatibilità paesaggistica dell'intervento, poiché la riconduce nell'ambito quasi vincolato della verifica di conformità al piano paesaggistico);
- Allegato B: interventi od opere di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato;
- Allegato C: modulo per la presentazione dell'istanza di autorizzazione paesaggistica semplificata;
- Allegato D: modulo per la presentazione della relazione paesaggistica semplificata.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Accordi di collaborazione

Il Ministero, le Regioni e gli enti locali, attraverso accordi di collaborazione, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990, possono individuare interventi non «liberi» ma da esonerare dalla previa autorizzazione. Si tratta di casi emersi nella pratica che implicano interventi di carattere seriale e ripetitivo (p. es. *dehors*, tendoni, tavolini...ecc).

Era previsto che entro 180 gg dall'entrata in vigore del regolamento fossero approvate con DM ministeriale le regole tecniche e di indirizzo sulla struttura e i contenuti precettivi degli accordi di collaborazione.

Gli schemi di accordi sono predisposti d'intesa dal Ministero, dalla Regione interessata e dall'ANCI regionale. Su di essi è previsto il parere obbligatorio dell'Osservatorio nazionale del paesaggio che ne verifica la conformità al Codice , al regolamento e alle regole tecniche e di indirizzo.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Rinnovo autorizzazioni paesaggistiche

- ❑ Alle istanze per il rinnovo delle autorizzazioni paesaggistiche si applica il procedimento semplificato a condizione che:
 - ❖ sia passato non più di un anno dalla scadenza;
 - ❖ si riferiscano ad interventi in tutto o in parte non eseguiti;
 - ❖ il progetto sia conforme a quanto in precedenza autorizzato e alle specifiche prescrizioni di tutela eventualmente sopravvenute.
- ❑ Se con l'istanza di rinnovo si richiedono anche variazioni progettuali che comportino interventi di non lieve entità, si applica l'art. 146 del Codice.
- ❑ Se non sono richieste variazioni progettuali e non siano sopravvenute specifiche prescrizioni di tutela, l'istanza di rinnovo non deve essere corredata dalla relazione paesaggistica.

Semplificazione documentale

Le semplificazioni documentali introdotte dal regolamento sono:

- il modulo per la presentazione dell'istanza di autorizzazione paesaggistica di lieve entità;
- il modulo per la redazione della relazione paesaggistica semplificata;
- la disapplicazione, rispetto agli interventi di lieve entità, del dPCM 12 dicembre 2005, che individua la documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti;
- l'applicazione delle regole sull'amministrazione digitale per la presentazione della domanda.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Procedimento «concentrazione procedimentale»

Secondo la tipologia degli interventi, l'istanza è presentata:

- allo sportello unico per l'edilizia (SUE);
- allo sportello unico per le attività produttive (SUAP);
- all'amministrazione procedente (caso in cui la Regione deleghi la Provincia o l'Ente Parco al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica).

N.B. La Regione o l'ente delegato al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è autorizzazione procedente, ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. c. Anche il SUE ed il SUAP, nei procedimenti di competenza, sono Amministrazioni procedenti.

Termini del procedimento:

- ✓ il procedimento si conclude nel termine «tassativo» di 60 giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'amministrazione procedente.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Verifiche preliminari

- ❑ 1) L'amministrazione procedente (quindi, nei procedimenti di competenza, anche il SUE e il SUAP) verifica se l'intervento:
 - non rientra nelle fattispecie escluse dall'autorizzazione paesaggista di cui all'Allegato A;
 - non rientri nell'elenco dell'art. 149 del Codice;
 - sia assoggettato al regime autorizzatorio ordinario di cui all'art. 146 del Codice.
- ❖ L'amministrazione procedente comunica gli esiti di tale verifica:
 - al richiedente;
 - ai soggetti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 9 (cioè al SUE e al SUAP, deve intendersi quando non coincidano con l'amministrazione procedente).
- ❑ 2) L'amministrazione procedente valuta la conformità dell'intervento o dell'opera alle prescrizioni d'uso se contenute nel provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico, nonché la compatibilità ai valori paesaggistici che eventualmente ne qualificassero il contesto di riferimento.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Ipotesi di valutazione negativa sulla conformità dell'intervento o dell'opera alle prescrizioni d'uso e sulla compatibilità con i valori paesaggistici

- ❑ Entro 10 gg dal ricevimento dell'istanza, l'amministrazione procedente comunica all'interessato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza indicando le modifiche indispensabili per l'accoglimento.
- ❑ Entro 15 gg dalla comunicazione, l'interessato deve adeguare il progetto o può presentare le proprie osservazioni. Il termine del procedimento è sospeso.
- ❑ Entro 20 gg dal ricevimento del progetto adeguato, se persistono i motivi ostativi, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, rigetta motivatamente l'istanza e ne dà comunicazione al richiedente.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Procedimento senza conferenza di servizi

- ❑ Entro 10 gg dalla presentazione della domanda, l'amministrazione procedente può richiedere integrazioni documentali o chiarimenti all'interessato, che li deve inviare entro i 10 gg successivi. Per questo tempo, il procedimento è sospeso. Decorsi i termini previsti, l'istanza è dichiarata improcedibile.
 - ❑ Entro 20 gg dal ricevimento dell'istanza o dalla ricezione della integrazione documentale, l'autorità procedente trasmette alla Soprintendenza una proposta motivata di accoglimento ed eventuale documentazione in suo possesso.
 - ❑ Entro 20 gg dal ricevimento della proposta, il Soprintendente, in caso di valutazione positiva, esprime il proprio parere vincolante all'amministrazione procedente, che adotta il provvedimento nei 10 gg successivi.
- I termini di 20 giorni per l'autorità procedente e per il Soprintendente sono «tassativi».
 - Le comunicazioni e la trasmissione degli atti tra autorità procedente, Soprintendenza e richiedente avvengono in modalità telematica.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Procedimento senza conferenza di servizi

Ipotesi di valutazione negativa della proposta di accoglimento formulata dall'amministrazione precedente

- ❑ Entro 10 gg dal ricevimento della proposta, il Soprintendente comunica all'interessato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, indicando le modifiche necessarie alla valutazione positiva del progetto. La comunicazione del Soprintendente sospende il termine del procedimento.
- ❑ Entro 15 gg dalla comunicazione del Soprintendente, l'interessato deve adeguare il progetto ovvero può presentare le sue osservazioni.
- ❑ Entro 20 gg dalla decorrenza del termine assegnato, il Soprintendente adotta il provvedimento motivato di diniego e ne dà comunicazione all'autorità precedente.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Procedimento senza conferenza di servizi

- Decorsi i termini tassativi previsti per l'espressione del parere vincolante da parte del Soprintendente (art. 11, comma 5, d.P.R. n. 31 del 2017), si applica il silenzio – assenso ex art. 17-*bis*, legge n. 241 del 1990.
- ❖ L'art. 17-*bis*, co. 3 prevede che il termine entro cui il Soprintendente deve esprimersi è di 90 gg dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente, salvo i casi in cui leggi o regolamenti non prevedano un termine diverso.
- Facoltatività del parere delle Commissioni locali per il paesaggio nel procedimento autorizzatorio semplificato, salve le diverse disposizioni legislative regionali.
- Al procedimento autorizzatorio semplificato si applica l'art. 146, comma 4 del Codice

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Art. 146, comma 4 del Codice

- L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto «autonomo» e «presupposto» rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio;
- l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi (eccezione: casi di cui art. 167, commi 4 e 5 del Codice relativi agli interventi effettuati in violazione degli obblighi di tutela e ai relativi procedimenti di accertamento della compatibilità paesaggistica e di sanzione pecuniaria);
- l'autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei lavori deve essere sottoposta ad una nuova autorizzazione;
- i lavori iniziati nel corso del quinquennio di efficacia dell'autorizzazione possono essere conclusi entro e non oltre l'anno successivo la scadenza del quinquennio medesimo;
- il termine di efficacia dell'autorizzazione decorre dal giorno in cui acquista efficacia il titolo edilizio eventualmente necessario per la realizzazione dell'intervento, a meno che il ritardo in ordine al rilascio e alla conseguente efficacia di quest'ultimo non sia dipeso da circostanze imputabili all'interessato (previsione inserita a tutela dell'interessato che non può iniziare i lavori se non ha ottenuto il titolo abilitativo introdotta dal d.l. n. 83 del 2014).

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Procedimento in conferenza di servizi

- Gli artt. 14 e ss della legge n. 241 del 1990 si applicano quando la realizzazione dell'intervento o delle opere richiedano uno o più atti di assenso ulteriori all'autorizzazione paesaggistica e al permesso di costruire.
- Per attivare la conferenza di servizi devono essere necessari almeno 3 atti assenso.
- In tali casi i termini previsti dalla legge n. 241 del 1990 per le amministrazioni preposte alla tutela paesaggistica (come precisato dalla circolare interpretativa MIBACT n. 42 del 21 luglio 2017 «Circolare applicativa del d.P.R. n. 31 del 2017, cfr. 9.2) sono dimezzati.
- I termini «dimezzati» sono quelli previsti per la richiesta di integrazioni documentali e l'espressione del parere di competenza.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Procedimento in conferenza di servizi

Conferenza di servizi semplificata (art. 14-bis, l. n. 241 del 1990)

- ❑ L'amministrazione procedente entro 5 gg lavorativi dalla presentazione dell'istanza di procedimento per il rilascio dell'autorizzazione semplificata indice la conferenza di servizi.
- ❑ In virtù del dimezzamento dei termini procedurali, il Soprintendente, dalla comunicazione dell'indizione della conferenza di servizi:
 - può richiedere entro il termine perentorio di 7/8 gg integrazioni documentali o chiarimenti;
 - deve adottare entro il termine di 45 gg la propria determinazione di competenza.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Procedimento in conferenza di servizi

Conferenza di servizi simultanea (art. 14-ter, l. n. 241 del 1990)

- ❑ L'amministrazione procedente convoca la conferenza di servizi simultanea:
 - entro 45 gg lavorativi dalla presentazione dell'istanza, in caso di progetti particolarmente complessi;
 - entro 10 gg dalla conclusione della conferenza di servizi semplificata, nella data fissata preventivamente dall'amministrazione procedente al momento dell'indizione della conferenza di servizi semplificata;
 - entro 15 gg dalla presentazione dell'istanza su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato (art. 14-*bis*, co.7, l. n. 241 del 1990 ultimo periodo, che per il termine richiama il comma 2, lett. *b* dello stesso articolo);
 - è richiesta la valutazione d'impatto ambientale (VIA). In questo caso, l'art. 14, comma 4, legge n. 241 del 1990 prevede che la VIA sia ottenuta nell'ambito di una conferenza di servizi "simultanea".

- ❑ Il termine di 15 gg per la richiesta di integrazione diventano di 7/8 gg;

- ❑ Il termine di 90 gg per l'adozione della determinazione di competenza diventa di 45 gg.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Procedimento in conferenza di servizi – silenzio assenso

- ❑ Le nuove disposizioni della conferenza di servizi (art. 14-*bis*, co. 4 e art. 14-*ter* co. 7, l. n. 24 del 1990) prevedono che i termini per la richiesta di integrazione e l'espressione del parere di competenza sono «perentori». L'efficacia di questa disposizione è garantita dall'applicazione del silenzio-assenso.
- ❑ Il silenzio assenso era già presente nella disciplina della conferenza di servizi, con la riforma è stato chiarito che la responsabilità dell'assenso implicito resta dell'amministrazione rimasta inerte, quindi dell'amministrazione «competente».

Eccezione: la regola del silenzio assenso non si applica qualora il procedimento abbia ad oggetto l'applicazione di disposizioni derivanti dal diritto dell'UE, che richiedono l'adozione di un provvedimento espresso (p. es. la maggior parte delle disposizioni statali in materia ambientale, che derivano dall'attuazione di direttive comunitarie, come l'emissione in atmosfera, lo smaltimento rifiuti ecc...).

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Procedimento in conferenza di servizi – silenzio assenso

□ Quando si forma il silenzio assenso?

- Nella conferenza di servizi semplificata, quando sono decorsi i termini previsti;
- nella conferenza di servizi simultanea, qualora il rappresentante unico:
 - a) non abbia partecipato alle riunioni;
 - b) non abbia espresso la propria posizione;
 - c) abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non attengono all'oggetto della conferenza.

- Il silenzio assenso si forma inoltre per erronea formulazione delle determinazioni adottate dalle amministrazioni competenti, che devono essere (art. 14-*bis*, co. 3, l. n. 241 del 1990):
 - a) congruamente motivate;
 - b) formulate in termini di assenso o dissenso;
 - c) qualora contengano condizioni per il superamento del dissenso, o ai fini dell'assenso, devono essere espresse in modo chiaro e analitico.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Procedimento in conferenza di servizi – efficacia della determinazione conclusiva

La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi sostituisce tutti gli atti di assenso comunque denominati di competenza delle amministrazioni coinvolte nel procedimento (art. 14-*quarter*, l.n. 241 del 1990).

L'efficacia della determinazione è:

- a) immediata, quando l'approvazione è unanime;
- b) sospesa, quando l'approvazione avviene sulla base delle posizioni prevalenti e siano stati espressi dissensi “qualificati”, vale a dire da parte di amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili. La sospensione dura fino a che non sia conclusa la procedura prevista per l'opposizione (14-*quinquies*, l. n. 241 del 1990).

Ai fini della certezza giuridica, si è previsto che i termini di efficacia di tutti i pareri, atti di assenso, nulla osta acquisiti all'interno della conferenza di servizi decorrono dalla data di comunicazione della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi.

D.P.R. n. 31 del 2017 – Regolamento lieve entità

Procedimento con o senza conferenza di servizi

Approfondimento

- Come si concilia la previsione secondo cui la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi “sostituisce” tutti gli atti di assenso comunque denominati di competenza delle amministrazioni coinvolte nel procedimento (art. 14-*quarter*, l.n. 241 del 1990) e l’art. 146, co. 4 del Codice, che si applica anche al reg. lieve entità, secondo cui l’autorizzazione paesaggistica è atto autonomo e presupposto?

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Isabella Salza

Dottore di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi

Componente della Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Esperto di semplificazione normativa ed amministrativa presso la Delivery Unit Nazionale del Dipartimento Funzione pubblica

i.salza@governo.it