

Autorizzazione paesaggistica: va acquisita prima del titolo edilizio

Inoltre, è illegittima l'inerzia del Comune dinanzi ad un'istanza per il rilascio di un'autorizzazione paesaggistica semplificata. Due recenti sentenze su alcuni aspetti peculiari dell'autorizzazione paesaggistica

di Mario Petrucci - 13 giugno 2023

Due recenti sentenze ci offrono lo spunto per evidenziare **alcuni aspetti peculiari dell'autorizzazione paesaggistica**, argomento spesso trascurato ma di importanza fondamentale nel settore dell'edilizia.

Il **TAR Campania, Salerno, sez. II, nella sent. 25 maggio 2023, n. 1225**, ha ricordato, in primo luogo, che l'autorizzazione paesaggistica, anche in sanatoria (c.d. **accertamento di compatibilità paesaggistica**), costituisce **atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire** o agli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio^[1]: si tratta, infatti, di **due procedimenti distinti** in ragione della diversità degli interessi presidiati dalle rispettive norme penali, finalizzati l'uno alla compatibilità dell'intervento edilizio volto ad incidere sul patrimonio paesaggistico e l'altro alla tutela dell'assetto urbanistico in conformità agli strumenti di pianificazione del territorio.

I giudici salernitani hanno anche ricordato che l'autorizzazione in discorso dà luogo ad un rapporto di presupposizione necessitato e strumentale tra valutazioni paesistiche e valutazioni urbanistiche, in modo tale che questi due apprezzamenti sono destinati ad esprimersi sullo stesso oggetto in **stretta successione provvedimentale**, con la conseguenza che **l'autorizzazione paesaggistica va acquisita prima di intraprendere il procedimento edilizio**, il quale non può essere definito positivamente per l'interessato in assenza del previo conseguimento del titolo di compatibilità paesaggistica^[2].

Questo implica che, **in pendenza della definizione del procedimento di rilascio del nulla osta paesaggistico ex post in sanatoria** ai sensi dell'art. 167, commi 4 e 5, del Decreto Legislativo n. 42/2004, **non può decorrere il termine di legge per il formarsi del silenzio – rigetto** sull'istanza di sanatoria edilizia, essendo il nulla osta paesaggistico ex post atto presupposto rispetto al medesimo.

Il **TAR Campania, Salerno, sez. I, nella sent. 25 maggio 2023, n. 1233**, ha invece affermato che è **illegittima l'inerzia del Comune dinanzi ad un'istanza per il rilascio di un'autorizzazione paesaggistica semplificata**. Ed infatti, ai sensi dell'art. 146, comma 9, del Decreto Legislativo n. 42/2004, *“con regolamento ... sono 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 e successive modificazioni”*.

In tale prospettiva viene in rilievo il d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, recante *“Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata”*, il quale, all'art. 11 (rubricato *“Semplificazioni procedurali”*) prevede:

- *“l'amministrazione procedente **valuta la conformità** dell'intervento o dell'opera alle prescrizioni d'uso, ove presenti, contenute nel provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico, anche solo adottato, ai sensi del Codice, nonché, eventualmente, la sua compatibilità con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento”* (comma 3);
- *“l'amministrazione procedente **richiede** all'interessato, ove occorrono, in un'unica volta, **entro dieci giorni** dal ricevimento dell'istanza, gli **ulteriori documenti e chiarimenti strettamente indispensabili**, che sono inviati in via telematica entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della richiesta. Il procedimento resta sospeso fino alla scadenza del termine assegnato o alla ricezione della documentazione integrativa richiesta. Decorso inutilmente il termine assegnato, l'istanza è dichiarata improcedibile. Entro il termine tassativo di venti giorni dal ricevimento dell'istanza ovvero, in caso di richiesta di integrazione documentale, dal ricevimento dell'ulteriore documentazione richiesta, l'amministrazione procedente **trasmette alla Soprintendenza per via telematica**, anche fornendo ove possibile le credenziali per l'accesso telematico agli atti e ai documenti necessari ai fini dell'istruttoria,*

una motivata proposta di accoglimento, unitamente alla domanda ed alla documentazione in suo possesso. Se anche la valutazione del Soprintendente è positiva, questi, entro il termine tassativo di **venti giorni** dal ricevimento della proposta, esprime il proprio **parere vincolante**, per via telematica, all'amministrazione procedente, la quale adotta il provvedimento nei **dieci giorni successivi**" (comma 5);

- "in caso di esito negativo della valutazione di cui al comma 3, l'amministrazione procedente, entro dieci giorni dal ricevimento della richiesta, ne dà comunicazione all'interessato, **comunicando contestualmente i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza e le modifiche indispensabili** affinché sia formulata la proposta di accoglimento. Con la comunicazione è sospeso il termine del procedimento ed è assegnato il termine di **quindici giorni** all'interessato entro il quale presentare le proprie osservazioni e il progetto adeguato. Ove, esaminate le osservazioni o gli adeguamenti progettuali presentati persistano i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, entro venti giorni, rigetta motivatamente l'istanza, con particolare riguardo alla non accoglibilità delle osservazioni o alla persistente incompatibilità paesaggistica del progetto adeguato e ne dà comunicazione al richiedente" (comma 6).

Orbene, a fronte degli obblighi di natura procedimentale delineati dai commi 5 e 6 del citato art. 11 in capo all'amministrazione destinataria di un'istanza di autorizzazione paesaggistica semplificata, **il Comune non può rimanere inerte**, non provvedendo a porre in essere alcuno degli atti delle suddette serie procedimentali: in tal modo l'ente locale viola l'obbligo generale di concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso "*che si muova, alternativamente, in uno dei due corni, previsti dai commi 5 e 6 dell'art. 11 d. P. R. 31/2017 cit., non potendosi prefigurare alcuno dei due diversi sbocchi procedimentali, trattandosi di poteri e valutazioni, di carattere discrezionale, dell'autorità deputata alla gestione del vincolo*" [3], nei termini stabiliti dalla normativa sopra richiamata.

[1] TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 19 novembre 2020, n. 1725: "L'inizio dei lavori in zona paesaggisticamente vincolata richiede il rilascio di ambedue i titoli: "Più volte la giurisprudenza amministrativa ha affermato che la concessione edilizia può essere rilasciata anche in mancanza di autorizzazione paesaggistica, fermo restando che è inefficace, e i lavori non possono essere iniziati, finché non interviene il nulla osta paesaggistico. La giurisprudenza è inoltre costante nel ritenere che l'inizio dei lavori è subordinato all'adozione di entrambi i provvedimenti (in termini v. Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2005, n. 2073; Cons. Stato, sez. V, 11 marzo 1995, n. 376; Cons. Stato, sez. V, 1 febbraio 1990, n. 61; Cons. Stato, sez. II, 10 settembre 1997, n. 468; Consiglio di Stato sez. VI n. 547 del 10.02.2006). La garanzia, quindi, che il territorio non venga compromesso da interventi assentiti con permesso di costruire ma privi di nulla osta paesaggistico, è data dall'impossibilità giuridica di intraprendere i lavori prima dell'acquisizione del necessario nulla osta paesaggistico" (T. A. R. Campania – Napoli, Sez. VI, 11/07/2017, n. 3731)"; Corte di Cassazione, sez. pen., sent. 10 marzo 2020, n. 9402.

[2] TAR Campania, Napoli, sez. III, sent. 14 giugno 2022, n. 4000.

[3] TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 18 maggio 2021, n. 1254.

Leggi anche [Pannelli solari e autorizzazione paesaggistica: motivazioni di diniego devono essere particolarmente stringenti](#)