

Permesso di costruire, inefficace se non corredato dell'autorizzazione paesaggistica

Il fatto che siano stati rilasciati i titoli edilizi, pur in assenza dell'autorizzazione paesaggistica, non può legittimare anche sotto il profilo paesaggistico un intervento edilizio

di [Mario Petrulli](#) – 17.09.24

Come ribadito recentemente dal [TAR Campania, Salerno, sez. II, nella sent. 15 luglio 2024, n. 1481](#), un **permesso di costruire non corredato dell'autorizzazione paesaggistica è inefficace**, con la possibilità che l'autorizzazione paesaggistica sopraggiunga rispetto al permesso [\[1\]](#).

Tale tesi fa leva su un principio evidenziato in più occasioni dalla giurisprudenza [\[2\]](#), ossia l'**autonomia esistente fra autorizzazione paesaggistica e permesso di costruire** (o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio) [\[3\]](#). I due atti di assenso, quello paesaggistico e quello edilizio, **operano su piani diversi**, essendo posti a tutela di interessi pubblici diversi, seppur parzialmente coincidenti.

Autonomia fra autorizzazione paesaggistica e permesso di costruire

Da questo principio deriva che:

- il **parametro di riferimento per la valutazione dell'aspetto paesaggistico non coincide con la disciplina urbanistico edilizia**, ma nella specifica disciplina dettata per lo specifico vincolo [\[4\]](#);
- il fatto che siano stati rilasciati i titoli edilizi, pur in assenza dell'autorizzazione paesaggistica, non può in alcun modo legittimare anche sotto il profilo paesaggistico il fabbricato; tale esito si porrebbe in contrasto con il principio espresso dalla Corte Costituzionale [\[5\]](#), secondo la quale **l'interesse paesaggistico deve sempre essere valutato espressamente anche nell'ambito del bilanciamento con altri interessi pubblici**, nonché con la giurisprudenza che, nelle materie che coinvolgono interessi sensibili, quale quello paesaggistico, limita l'istituto del silenzio assenso solo al ricorrere di previsioni normative specifiche e nel rispetto di tutti i vincoli ordinamentali [\[6\]](#).

Risulta in sintonia con quanto appena ricordato il dato per cui esiste un **principio di autonomia anche tra l'illecito urbanistico-edilizio e l'illecito paesaggistico**, come anche un'autonomia tra i correlati procedimenti e regimi sanzionatori [\[7\]](#).

Assenza di autorizzazione paesaggistica: conseguenza sulle opere

Sempre la giurisprudenza [\[8\]](#) ha statuito che:

- **la mancanza di un'autorizzazione paesaggistica rende non eseguibili le opere** in questione e ben giustifica, in caso di loro realizzazione, provvedimenti inibitori, e sanzionatorio – ripristinatori, quale un'ordinanza di **riduzione in pristino**;
- il permesso di costruire può essere rilasciato 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**, essendo l'inizio dei lavori subordinato all'adozione di entrambi i provvedimenti.

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**. Alla base di tale orientamento, riposa il convincimento per cui l'autonomia strutturale dei due procedimenti non consente di considerare la procedura per il rilascio del nulla osta quale "presupposto necessario" del procedimento per il rilascio del permesso di costruire, neppure nell'ipotesi di opere da realizzarsi su aree vincolate come bellezze di insieme [\[9\]](#).

La posizione della giurisprudenza penale

La giurisprudenza penale è stata da tempo stabilmente orientata nel ritenere che per costruire in area vincolata **non è sufficiente l'autorizzazione paesaggistica, ma occorre anche il titolo edilizio** e che, laddove l'autorizzazione manchi, il titolo edilizio sia del tutto inefficace [\[10\]](#).

Note

- [1] Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 14 dicembre 2015, n. 5663: *“costituisce principio pacifico quello per cui laddove si voglia edificare in zona vincolata, occorre ottenere due titoli abilitativi: quello concessorio e l’autorizzazione paesaggistica. E perché il principio sia rispettato è necessario che entrambi si formino sul medesimo elaborato progettuale, chè altrimenti di tale “doppia” abilitazione non rimarrebbe che la forma, perché nel merito si sarebbe al cospetto di due distinti atti ampliativi, formati su istanze non aventi analogo contenuto e tenore. E ciò quale che sia l’ampiezza delle modifiche e delle differenze tra essi intercorrenti: il progetto su cui si pronuncia il Comune e la Soprintendenza deve di necessità essere il medesimo essendo i rispettivi atti di assenso diretti a tutelare interessi diversi (paesaggistico, la seconda, edilizio ed urbanistico, il primo)”*; TAR Campania, Napoli, sez. VIII, sent. 10 ottobre 2016, n. 4649.
- Ricordiamo che alcune sentenze ritengono invalido, oltre che inefficace, il permesso privo di autorizzazione paesaggistica: ad esempio, il TAR Sardegna, sez. I, nella sent. 26 settembre 2023, n. 680, richiamando la sent. 14 giugno 2022, n. 4000, del TAR Campania, Napoli, sez. III, ha affermato quanto segue: *“Per giurisprudenza consolidata, la disciplina urbanistica e quella paesaggistica si completano al fine di garantire una tutela integrata del territorio, ed il titolo paesaggistico è atto presupposto e necessario per il valido ed efficace rilascio del titolo edilizio: “a norma dell’art. 146 co. 4, D L.gs n. 42/2004 l’autorizzazione paesaggistica anche in sanatoria (cd. accertamento di compatibilità paesaggistica), costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l’intervento urbanistico-edilizio: essa 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 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2016 n. 521 e 27 novembre 2010 n. 8260; TAR Umbria, Sez. I, 4 agosto 2011 n. 261)”*.
- [2] TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 8 novembre 2023, n. 2490: *“In linea di principio, l’autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l’intervento urbanistico – edilizio; i due atti di assenso, quello paesaggistico e quello edilizio, operano su diversi piani, essendo posti a tutela di interessi pubblici diversi, seppur parzialmente coincidenti. L’autorizzazione paesaggistica ed il titolo edilizio rispondono ad interessi pubblici distinti e tipizzati: l’uno valuta, in forza d’apprezzamento tecnico discrezionale, la compatibilità paesaggistica dell’intervento edilizio proposto, mentre l’altro, con autonoma e specifica istruttoria, accerta la conformità urbanistico-edilizia del manufatto (Consiglio di Stato sez. VI, 20/01/2023, n. 682)”*.
- [3] Sebbene, in qualche occasione, tale separatezza sembra sia stata attenuata: il TAR Lazio, Roma, sez. II, nella sent. 2 dicembre 2014, n. 12140, ha affermato che *“è legittimo il provvedimento di annullamento in autotutela del titolo a costruire un locale servizio conseguito su denuncia di inizio attività edificatoria, in ragione del mancato preventivo intervento dell’autorizzazione paesaggistica necessaria per le costruzioni in zone soggette a vincoli ambientali”*, così configurando, quindi un vizio di invalidità del titolo concessorio.
- [4] Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 24 novembre 2015, n. 5327, secondo cui *“L’autorizzazione paesaggistica costituisce infatti “atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l’intervento urbanistico-edilizio” (art. 146, comma 4, del Codice per i beni culturali e paesaggistici): il parametro normativo di riferimento per la valutazione della Soprintendenza non va quindi individuato nella disciplina urbanistico-edilizia, ma nella specifica disciplina del vincolo paesistico, contenuta nel provvedimento impositivo o, come nella specie, nella normativa dettata con il piano paesistico”*; sent. 31 ottobre 2013, n. 5273: *“le valutazioni di carattere paesaggistico sono indipendenti, e comunque prevalenti rispetto a quelle di carattere urbanistico”*.
- [5] Corte Cost., sent. n. 196/2004.
- [6] Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 6591/2008.
- [7] TAR Campania, Napoli, sez. VIII, sent. 5 giugno 2023, n. 3458; Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 3 maggio 2022, n. 3446.
- [8] Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 14 dicembre 2015, n. 5663.
- [9] Consiglio di Stato, sez. V, sent. 11 marzo 1995, n. 376; sez. VI, sent. 19 giugno 2001, n. 3242.
- [10] Cass. pen., n. 10502/1999, n. 1093/1998, 6681/1998; di recente, Cass. pen., sez. III, sent. 7 ottobre 2014, n. 952: *“i climatizzatori/condizionatori d’aria costituiscono impianti tecnologici e, pertanto, se collocati all’esterno dei fabbricati, rientrano nel novero degli interventi edilizi definiti dall’art. 3 d.p.r. n. 380 del 2001, sicché la loro realizzazione o installazione, seppure non necessitante del permesso di costruire, è tuttavia soggetta a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) ai sensi dell’art. 22 d.p.r. cit., non rientrando tra gli interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo. In ogni caso, poiché anche l’attività edilizia c.d. libera deve essere attuata nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività*

edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, ne consegue che ove l'installazione di condizionatore (già soggetta a SCIA) abbia luogo in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, essa è da ritenersi condizionata anche a nulla-osta da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, derivando dal mancato rilascio dell'autorizzazione paesaggistica l'integrazione della fattispecie di reato prevista dall'art. 181 d.lgs. n. 42 del 2004)".

Leggi anche

Diniego di compatibilità paesaggistica con motivazione stereotipata: è illegittimo [Clicca qui](#)

Articolo tratto da *EdilTecnico*