

Autorizzazione paesaggistica: la relazione deve valutare anche l'adeguato intorno

Una relazione paesaggistica che si limita al solo lotto interessato dall'intervento può risultare insufficiente. Il Consiglio di Stato chiarisce come individuare l'adeguato intorno, quale rilievo assume il rapporto di intervisibilità con i beni culturali e perché una documentazione incompleta può determinare l'illegittimità dell'autorizzazione paesaggistica per difetto di istruttoria

di [Redazione tecnica](#) – 14.07.2026

La **relazione paesaggistica** può limitarsi a descrivere il lotto sul quale deve essere realizzato un intervento? È sufficiente prendere in considerazione esclusivamente il bene dal quale deriva formalmente il vincolo paesaggistico oppure occorre valutare anche gli altri elementi che caratterizzano l'area nella quale l'opera andrà a inserirsi?

E quali conseguenze produce una documentazione che omette completamente un bene culturale presente nell'ambito interessato dal **rapporto di intervisibilità**?

A queste domande ha risposto il **Consiglio di Stato** con la **sentenza 12 giugno 2026, n. 4729**, affrontando un tema sul quale nel tempo non sono mancate interpretazioni differenti. La pronuncia supera una lettura che tende a concentrare l'attenzione sul solo sedime dell'intervento e ribadisce che la funzione della **relazione paesaggistica** non è descrivere esclusivamente l'area occupata dall'opera, ma fornire all'autorità competente tutti gli elementi necessari per comprenderne l'inserimento nel paesaggio e le possibili interferenze con i beni presenti nelle immediate vicinanze.

La sentenza affronta quindi la questione da una prospettiva diversa rispetto a quella seguita dal TAR. Il punto non è stabilire se un determinato bene sia assistito o meno da uno **specifico vincolo indiretto**, ma verificare se l'Amministrazione abbia potuto esprimere il proprio giudizio disponendo di una rappresentazione completa dello stato dei luoghi.

Autorizzazione paesaggistica: la relazione deve considerare anche i beni culturali dell'adeguato intorno

La vicenda trae origine dal progetto di una **stazione radio base** costituita da un'antenna alta circa trentaquattro metri da realizzare in un'area agricola sottoposta a **vincolo paesaggistico** per la presenza di un corso d'acqua, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera c), del **D.Lgs. n. 42/2004**.

A breve distanza dal sito individuato sorgeva anche un antico oratorio di interesse storico. Sarebbe stato proprio il rapporto tra questo edificio e la nuova infrastruttura a costituire il fulcro della controversia.

Nel corso del procedimento autorizzatorio la società aveva depositato la **relazione paesaggistica** prevista dal **D.P.C.M. 12 dicembre 2005** e, all'esito della conferenza di servizi, il Comune aveva rilasciato l'**autorizzazione paesaggistica**, limitandosi a prescrivere alcuni accorgimenti cromatici per attenuare l'impatto visivo dell'antenna.

La documentazione descriveva i luoghi come un'area già fortemente antropizzata, ma non conteneva alcun riferimento all'oratorio, che non compariva nemmeno nella documentazione fotografica allegata all'istanza.

Da questa omissione è nato il contenzioso. Un'associazione impegnata nella tutela e nella valorizzazione dell'edificio religioso ha infatti contestato la completezza dell'istruttoria, sostenendo che l'assenza di qualsiasi analisi sul rapporto visivo tra il bene culturale e la futura antenna avesse impedito all'Amministrazione di esprimere un giudizio realmente consapevole.

La questione, quindi, non riguardava la sola distanza tra i due manufatti né l'eventuale presenza di uno **specifico vincolo** posto a tutela dell'oratorio, ma la completezza della documentazione sulla quale era stata costruita l'intera valutazione paesaggistica.

Perché il TAR aveva respinto il ricorso

In primo grado, il TAR aveva ritenuto legittima l'**autorizzazione paesaggistica**, osservando che la **relazione paesaggistica** dovesse concentrarsi sulla porzione di territorio direttamente interessata dall'intervento e sui beni presenti al suo interno. Da questa lettura derivava anche la conclusione secondo cui l'assenza di

un **vincolo indiretto** a tutela dell'oratorio rendeva irrilevante la mancata analisi del rapporto tra il bene storico e la futura stazione radio base.

Secondo il giudice amministrativo, inoltre, la distanza tra i due manufatti non lasciava emergere particolari interferenze visive e la documentazione prodotta dalla società risultava quindi sufficiente ai fini del rilascio dell'autorizzazione.

La decisione è stata quindi impugnata davanti al **Consiglio di Stato**, che ha ribaltato questa impostazione evidenziando come il nodo della controversia non riguardasse l'esistenza di un **vincolo indiretto**, ma la completezza degli elementi sui quali l'Amministrazione aveva fondato il proprio **giudizio di compatibilità paesaggistica**.

Relazione paesaggistica e adeguato intorno: cosa prevede il D.P.C.M. 12 dicembre 2005

Per comprendere la decisione è necessario partire dalla funzione della **relazione paesaggistica** all'interno del procedimento autorizzatorio.

L'art. 146 del **D.Lgs. n. 42/2004** prevede che ogni intervento da eseguire su un'area sottoposta a **tutela paesaggistica** sia preceduto da una verifica di compatibilità con i valori oggetto di protezione. Questa verifica può essere svolta soltanto disponendo di una documentazione che rappresenti in modo completo lo stato dei luoghi e gli effetti prodotti dal progetto.

Il contenuto della relazione è disciplinato dal **D.P.C.M. 12 dicembre 2005**, che non si limita a richiedere la descrizione delle opere previste, ma impone un'analisi del paesaggio interessato dall'intervento, con l'individuazione degli elementi naturali, storici e culturali che possono assumere rilievo ai fini del giudizio finale.

In questo quadro assume un ruolo centrale il riferimento all'**adeguato intorno**. Il decreto prevede infatti che simulazioni fotografiche ed elaborati grafici non si limitino al solo lotto interessato dai lavori, ma si estendano all'area dalla quale è possibile apprezzare il **rapporto di intervisibilità** tra la nuova opera e il paesaggio circostante. È proprio il significato di questa espressione a costituire il punto centrale della decisione del **Consiglio di Stato**.

Perché il Consiglio di Stato ha annullato l'autorizzazione paesaggistica

Secondo Palazzo Spada, la documentazione posta a base dell'**autorizzazione paesaggistica** presentava una lacuna che non poteva essere considerata un semplice difetto formale.

Pur descrivendo i luoghi come già interessati dalla presenza di altre infrastrutture, la **relazione paesaggistica** non riportava alcun riferimento all'oratorio storico e non conteneva fotografie o elaborati che consentissero di valutare il rapporto visivo tra il bene culturale e la futura antenna.

Una simile omissione, osserva il Collegio, impediva all'Amministrazione di comprendere se e in quale misura il nuovo manufatto fosse destinato a incidere sul paesaggio e, di conseguenza, non consentiva di esprimere un giudizio pienamente consapevole.

Da qui la conclusione secondo cui il **D.P.C.M. 12 dicembre 2005** non può essere interpretato nel senso di limitare l'analisi alla sola area occupata dall'intervento. Se la finalità della relazione è rappresentare gli effetti dell'opera sul paesaggio, anche l'ambito dell'istruttoria deve essere definito in funzione delle relazioni che il progetto instaura con i luoghi circostanti.

Il richiamo all'**adeguato intorno** assume quindi un significato ben preciso: il perimetro dell'istruttoria non coincide necessariamente con quello del lotto interessato dai lavori, ma deve essere individuato caso per caso, tenendo conto del **rapporto di intervisibilità** e delle caratteristiche del paesaggio. Non conta soltanto il punto in cui viene realizzata l'opera, ma anche il modo in cui questa viene percepita all'interno dell'ambiente nel quale è destinata a inserirsi.

Autorizzazione paesaggistica: il rapporto con il vincolo indiretto

Palazzo Spada si è soffermato anche sul rapporto tra **vincolo indiretto** e **valutazione paesaggistica**, chiarendo un aspetto che nella pratica genera spesso dubbi interpretativi.

Il TAR aveva attribuito rilievo al fatto che sull'area destinata all'antenna non fosse stato imposto un **vincolo indiretto** ai sensi dell'art. 45 del **D.Lgs. n. 42/2004**.

Secondo il Collegio, però, questa circostanza non rispondeva alla censura proposta dall'associazione ricorrente, perché il **vincolo indiretto** e la **relazione paesaggistica** assolvono a funzioni differenti. Il primo costituisce uno specifico strumento di tutela del bene culturale, mentre la seconda rappresenta il principale supporto istruttorio sul quale si fonda il **giudizio di compatibilità paesaggistica**.

Per questa ragione, l'assenza di un **vincolo indiretto** non esclude, di per sé, la necessità di rappresentare un bene culturale che, per posizione e caratteristiche, possa entrare in relazione visiva con il nuovo intervento. La questione non è stabilire se il bene sia destinatario di una tutela ulteriore, ma verificare se la sua presenza possa incidere sulla valutazione complessiva dell'opera.

Adeguito intorno: senza riferimenti la relazione paesaggistica è incompleta

Uno dei passaggi più significativi della sentenza riguarda il vizio che ha determinato l'annullamento del provvedimento.

Nel caso esaminato, la **stazione radio base** non è stata ritenuta incompatibile con il paesaggio, così come il **Consiglio di Stato** non afferma che un'antenna collocata nelle vicinanze di un bene storico debba necessariamente essere esclusa.

Il problema di fatto, era un altro: l'Amministrazione aveva espresso il proprio giudizio senza disporre di un quadro conoscitivo completo, perché la documentazione non consentiva di apprezzare il rapporto tra il nuovo impianto e l'oratorio. È questa carenza istruttorio, e non una valutazione negativa dell'intervento in sé, ad avere determinato l'annullamento dell'**autorizzazione paesaggistica**.

Di conseguenza, l'annullamento del provvedimento non impedisce una nuova valutazione del progetto, purché sia preceduta da un'istruttoria che tenga conto di tutti gli elementi rilevanti ai fini della **compatibilità paesaggistica**.

Relazione paesaggistica: cosa devono verificare progettisti e amministrazioni

L'appello è stato quindi accolto, confermando che l'**autorizzazione paesaggistica** era stata rilasciata sulla base di una **relazione paesaggistica** incompleta, nella quale non aveva trovato adeguata considerazione il tema dell'**adeguato intorno**.

Per i professionisti il principio affermato dalla sentenza rappresenta un'indicazione precisa. Non è sufficiente descrivere il lotto interessato dai lavori o il vincolo paesaggistico che insiste sull'area, ma occorre verificare se nelle vicinanze siano presenti beni culturali o altri elementi che, per posizione e **rapporto di intervisibilità**, possano assumere rilievo nella valutazione dell'impatto dell'opera.

Allo stesso modo, le amministrazioni non possono limitarsi a verificare la presenza formale della documentazione richiesta dal **D.P.C.M. 12 dicembre 2005**. La **relazione paesaggistica** costituisce infatti il principale supporto istruttorio sul quale si fonda il **giudizio di compatibilità** e, proprio per questo, deve contenere tutti gli elementi necessari a rappresentare in modo completo lo stato dei luoghi.

Per questo motivo la documentazione deve estendersi anche all'**adeguato intorno**, individuato non attraverso un criterio puramente geometrico o catastale, ma tenendo conto del **rapporto di intervisibilità** tra l'intervento e il paesaggio nel quale esso si inserisce.

Se dalla documentazione emergono lacune tali da non consentire una piena comprensione del rapporto tra l'intervento e il paesaggio circostante, l'istruttoria non può dirsi completa e l'**autorizzazione paesaggistica** rischia di essere annullata, indipendentemente dall'effettiva compatibilità dell'opera.