



ordine degli architetti
pianificatori, paesaggisti
e conservatori della provincia
di monza e della brianza



Formazione 2021

IL PAESAGGIO - Autorizzazioni paesaggistiche ed esame di impatto paesistico.
Normativa e procedure



*Autorizzazione paesaggistica – esame paesistico
Discrezionalità e motivazione: un binomio necessario?*

La normativa di riferimento

- Articolo 9 Costituzione
- Convenzione Europea Paesaggio (vedi anche Preambolo) Firenze 20/10/2000
- D.Lgs n.42/2004
- DPR 31/2017
- Legge n.241/1990 smi
- L.R. Lombardia n.12/2005 smi- articolo 80
- DGR 8/11/2002 n.7/11045: Approvazione Linee Guida per esame paesistico dei progetti prevista dall'articolo 30 delle Norme di Attuazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)

N.B: Linee Guida per il Piano Nazionale di ripresa e di resilienza Next Generation Italia, approvato 15/09/2020, con riferimento ai progetti relativi alla transizione ecologica, si trova un « accenno» al Paesaggio (..) *« si dovrà investire nella bellezza dell'Italia quel capillare intreccio di storia, arte, cultura e paesaggio che costituisce il tessuto connettivo del Paese. A tal fine è necessario rafforzare la tutela dell'immenso patrimonio artistico storico, culturale e nello stesso tempo promuovere la fruizione, consolidandone le potenzialità e le capacità di attrazione di flussi turistici».*

Articolo 9 Costituzione

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

L'Italia è il primo Stato in cui la Tutela del Paesaggio è inserita tra i Principi Fondamentali della Carta Costituzionale.

In sintesi l'articolo 9 afferma che:

- Paesaggio e Beni Culturali (patrimonio storico e artistico) sono « costitutivi identità nazionale»:
- La tutela è una primaria funzione pubblica da attuarsi a tutti i livelli a partire dallo **STATO, REGIONI, ENTI LOCALI**

Convenzione Europea Paesaggio

Il Paesaggio è definito come « parte di territorio così come percepito dalle popolazioni» e « fondamento della identità delle Comunità stesse (articoli 1 e 5)

La definizione è stata recepita nel Codice dei beni Culturali e Paesaggistici (D. Lgs n.42/2004)

Cfr: articolo 131 D.Lgs n.42/2004

Il Paesaggio viene tutelato in quanto « *rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale*»

Sistema Amministrativo della TUTELA del Paesaggio: dalle affermazioni di principio contenute nella Costituzione e nelle Convenzioni Internazionali all'azione « concreta» di gestione

Criticità

- *Dicotomia- Scissione*: tutela del Paesaggio e urbanistica/Governo del Territorio (Competenza Stato- Competenza Regioni/Enti Locali)
- Assenza dei c.d « vincoli vestiti»: mancanza della disciplina degli interventi consentiti e di quelli vietati
- Pianificazione paesaggistica: obiettivo di « vestire i vincoli» con specifiche normative d'uso. In molti Regioni non è stato approvato il piano Paesaggistico.

I protagonisti della TUTELA: Stato, Regioni, Comuni – Enti Locali

Stato

Articolo 146 D.Lgs n.42/2004 s.m.i

6. La regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. Può tuttavia delegarne l'esercizio, per i rispettivi territori, a province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

Istituzione Commissioni Per il Paesaggio locali e strutture tecniche differenziate (la valutazione paesaggistica deve essere separata da quella edilizio- urbanistica)

Il Consiglio di Stato ha precisato che, per garantire autonomia di funzioni paesaggistiche ed urbanistiche, deve sussistere un' autonoma struttura organizzativa (cfr *Consiglio di Stato, sezione VI, 23/07/2015 n.2784*)

I protagonisti della TUTELA: Stato, Regioni, Comuni – Enti Locali

Art. 148 Commissioni locali per il paesaggio

1. Le regioni promuovono l'istituzione e disciplinano il funzionamento delle commissioni per il paesaggio di supporto ai soggetti ai quali sono delegate le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'[articolo 146, comma 6](#).

2. Le commissioni sono composte da soggetti con particolare, pluriennale e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio.

3. Le commissioni esprimono pareri nel corso dei procedimenti autorizzatori previsti dagli [articoli 146, comma 7, 147 e 159](#).



Indicazione sulla composizione dei soggetti « pluriennale e qualificata esperienza »

Pareri sono « obbligatori »

Regione

L.R. Lombardia n.12/2005 « Legge per il Governo del Territorio»

Titolo V Beni Paesaggistici- capo I Esercizio Funzioni Regionali (articoli da 74 a 79) + Capo II Autorizzazioni e Sanzioni (articoli da 80 a 86)

Il vigente testo dell'articolo 80 della L.R. Lombardia n.12/2005 (*Ripartizione Funzioni Amministrative*) specifica l'attribuzione delle competenze paesaggistiche a:

Comuni

Unione di Comuni

Regione Lombardia

Province

Parchi Regionali

Comunità Montane

I procedimenti per le autorizzazioni paesaggistiche sono

- Procedura c.d ordinaria: art.146 D.Lgs n.42/2004
- Procedura c.d semplificata: DPR 31/2017 che riguarda « interventi di lieve entità»

Per l'esercizio delle funzioni Paesaggistiche, a qualunque procedura assoggettate, è necessario, ai sensi dell'articolo 81 comma 3 della L.R. n.12/2005,

il PARERE della COMMISSIONE PER IL PAESAGGIO di cui tutti gli Enti locali titolari di funzioni paesaggistiche debbono dotarsi

«avente i requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica dettati dalla Giunta regionale» (articolo 81 comma 1)

Quali sono le competenze? Articoli 81, comma 3

3. La commissione si esprime obbligatoriamente:

a) in merito al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche e all'irrogazione delle sanzioni di cui, rispettivamente, agli articoli 146 e 167 del d.lgs. 42/2004 e all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni), di competenza dell'ente presso il quale è istituita;

b) in merito al giudizio di impatto paesistico dei progetti di recupero abitativo dei sottotetti di cui all'articolo 64, comma 8;

c) in merito al giudizio di impatto paesistico dei progetti di cui alla parte IV della normativa del piano paesaggistico regionale;

d) in ogni altra ipotesi espressamente prevista dalla normativa vigente e dai regolamenti locali.

Criteria per l'esercizio delle Funzioni amministrative

L'articolo 84 prescrive che gli Enti competenti si « attengono alle disposizioni in merito emanate dalla Giunta Regionale»

Regione detta i criteri per l'esercizio delle funzioni e per i requisiti dei componenti della Commissione Paesaggio

Ente Locale può/deve adottare Regolamento

E' PREVISTO da parte della Regione «IL SUPPORTO AGLI ENTI LOCALI» come dispone l'articolo 85. (Supporto agli enti locali): La Giunta regionale assicura agli enti locali, che intendano avvalersene, idonea collaborazione tecnico-consultiva mediante individuazione della struttura operativa preposta e delle modalità di svolgimento del servizio in modo da garantire agli enti locali un riferimento unico all'interno del competente settore della Giunta stessa.

Alcuni dati (fonte: www.Regione.lombardia.it)

Alla data del 1/8/2018: risultano idonei all'esercizio di funzioni paesaggistiche n.1226 Comuni; 24 Unioni di Comuni; 11 Province e Città Metropolitana di Milano; 23 Parchi Regionali e 23 Comunità Montane

Per gli Enti Locali «non idonei» le funzioni paesaggistiche vengono esercitate dagli Enti Gestori di Parco regionale, dalle Comunità Montane, dalla Città Metropolitana di Milano o dalle Province

La Commissione per il Paesaggio

*La procedura di nomina della Commissione per il Paesaggio è attualmente stabilita dalla **d.g.r. n. 4348 del 22 febbraio 2021 (con relativo Allegato)** che definisce i criteri per la nomina dei componenti e per la verifica dei requisiti di organizzazione e di competenza tecnico-scientifica per l'esercizio delle funzioni paesaggistiche.*

Novità: efficacia della designazione delle singole Commissioni

efficacia è immediata

*Subordinata alla trasmissione e « caricamento» degli atti sulla piattaforma **MAPEL** (Monitoraggio Autorizzazioni Paesaggistiche Enti Locali) da parte del Responsabile Unico del Procedimento o suo delegato*



« Rafforzamento» ruolo Ente Locale – verifica e monitoraggio « campione» da parte della Regione

Estratto Allegato A delibera 22/02/2021

6. Verifica della sussistenza dei requisiti di cui all'art. 146, comma 6 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42

Gli Enti locali (ivi compresi i Parchi Regionali) titolari delle funzioni amministrative paesaggistiche trasmettono per via telematica attraverso l'applicativo MAPEL, gli atti amministrativi relativi alla istituzione e alla disciplina della Commissione per il Paesaggio e sono tenuti ad esporre all'albo pretorio e sui siti web la ricevuta rilasciata dall'applicativo MAPEL che attesti il caricamento della documentazione necessaria all'idoneità della Commissione per il Paesaggio e all'esercizio delle funzioni paesaggistiche. Tale ricevuta avrà efficacia di validità della Commissione nominata, che da quel momento potrà esercitare le sue funzioni.

La competente Struttura regionale effettuerà, successivamente alla validazione della Commissione di nomina, controlli a campione relativamente all'attività ed alle modalità utilizzate per lo svolgimento delle funzioni paesaggistiche per un minimo del 5% degli atti pervenuti e comunque ogniqualvolta vi siano fondati dubbi sulla veridicità degli atti.

In caso di individuazione di inadempimento ai criteri regionali, la Struttura regionale competente comunicherà all'Ente l'esito del controllo con richiesta di adempiere entro un congruo termine, all'uopo assegnato.

Ove l'Ente non provveda nel termine assegnato, il dirigente della competente Struttura regionale dichiarerà, con proprio atto, la decadenza della Commissione. In tal caso troverà applicazione quanto previsto dall'art. 80, comma 9, della l.r. 11 marzo 2005, n. 12.

Requisiti componenti Commissione Paesaggio (estratto Allegato A punto 2)

Numero componenti

Comuni singoli o associati, Unioni di Comuni, Comunità Montane, Enti gestori dei Parchi, Città Metropolitana e Province

Popolazione inferiore o uguale a 15.000 abitanti

minimo 3 componenti

Popolazione superiore a 15.001 abitanti

minimo 5 componenti

Si precisa che ai sensi dell'art. 183, comma 3 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, la partecipazione alle Commissioni per il Paesaggio s'intende **a titolo gratuito** e può, se del caso, essere previsto solamente **un rimborso spese per i singoli membri**.

(vedi punto 2 Allegato A)

- Il Presidente della Commissione Paesaggio dovrà essere in possesso di laurea e abilitazione all'esercizio della professione ed aver maturato una qualificata esperienza, almeno triennale, come libero professionista o in qualità di pubblico dipendente, nell'ambito della tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici.
- I componenti devono essere scelti tra i candidati che siano in possesso di diploma universitario o laurea o diploma di scuola media superiore in una materia attinente l'uso, la pianificazione e la gestione del territorio e del paesaggio, la progettazione edilizia ed urbanistica, la tutela dei beni architettonici e culturali, le scienze geologiche, naturali, forestali geografiche ed ambientali.
- I componenti devono altresì aver maturato una qualificata esperienza, almeno triennale se laureati ed almeno quinquennale se diplomati, nell'ambito della libera professione o in qualità di pubblico dipendente, in una delle materie sopra indicate e con riferimento alla tipologia delle funzioni paesaggistiche attribuite all'Ente locale al quale si presenta la candidatura.

Requisiti componenti

titolo di studio (laurea- Presidente- oppure laurea/diploma per altri componenti) in specifiche materie + qualificata esperienza (tre anni per i laureati + cinque anni per i diplomati)

I componenti possono essere scelti anche tra i Funzionari dell'Ente « purchè in possesso dei citati requisiti»

Procedure di nomina Commissione

Cfr Allegato A Delibera Regionale

Richiamo a disciplina ex articoli 7 e 53 del D. Lgs 165/2001 + articolo 15 del D.Lgs n.33/2013

Come avviene?

- Mediante espletamento procedura evidenza pubblica- **Avviso Albo Pretorio + sito istituzionale web** per almeno **15 GIORNI**
- **Modalità:** Comparazione dei curricula della candidature presentate
- **Criteri:** indicati nell'Avviso secondo i criteri indicati nella delibera regionale
- **Nomina: soggetto « provvedimento dell'Ente Territorialmente competente»**

La posizione della Giurisprudenza

Il TAR Campania, Sezione di Salerno, con la sentenza n.406/2019, ha annullato il provvedimento di nomina di un componente esperto nella materia della Legislazione Beni Culturali (ndr nel caso di specie un ingegnere la cui nomina era stata impugnata da un altro candidato – avvocato) in quanto **non era adeguatamente motivata, in contrasto con l’obbligo di cui all’articolo 3 della legge n.241/1990 s.m.i:**

«la motivazione della scelta- sia pure effettuata latamente «intuitu personae» deve comunque ancorarsi all’esito di un apprezzamento complessivo del candidato in modo che possa dimostrarsi la ragionevolezza della scelta effettuata che non può logicamente esaurirsi nel mero riscontro dei singoli candidati dei requisiti prescritti dalla legge ma che importa articolate, delicate ed addirittura sfumate valutazioni sulla stessa personalità dei candidati, sulle loro capacità organizzative, sul loro prestigio personale e sul prestigio che eventualmente hanno già conferito agli uffici ricoperti e che astrattamente sono in grado di assicurare a quello da ricoprire»

Adempimenti in ordine alla struttura tecnica dell'Ente

- Individuazione struttura tecnica: responsabilità verifica elaborati progettuali allegati richiesta autorizzazione paesaggistica+acquisire parere Commissione Paesaggio+ trasmissione Soprintendenza territorialmente competente elaborati –relazione tecnica illustrativa e proposta provvedimento
- Enti Locali « *per non determinare aggravio di costi per l'Ente*» possono individuare « *in luogo della struttura tecnica*» **UNA SPECIFICA Professionalità alla quale attribuire la responsabilità istruttoria tecnico- amministrativa**

Comunicato Regionale 22/10/2018 n.144 BURL 29/10/2018: Obbligatorietà del parere della commissione paesaggio locale per i procedimenti di autorizzazione paesaggistica «Semplificata» ex d.p.r. 31/2017

La Regione, in risposta a richieste di chiarimenti pervenuti da Enti Locali, ha ribadito che con l'entrata in vigore del DPR n.31/2017

- a) *«Pertanto si ribadisce che, ad oggi, nulla è mutato circa l'obbligatorietà dell'acquisizione del parere della commissione per il paesaggio anche nel procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica. Di conseguenza, non si può considerare legittima l'eventuale omissione del parere della commissione per il paesaggio nei procedimenti in argomento. Anzi, si vuole sottolineare che l'omissione di tale passaggio procedurale costituisce un vizio di legittimità del provvedimento finale, per violazione di legge, e può condurre alla caducazione del provvedimento stesso, laddove impugnato nelle competenti sedi giurisdizionali»*
- b) *il termine previsto dal DPR 31/2017- venti giorni per la trasmissione da parte dell'Autorità procedente alla Soprintendenza della proposta di provvedimento- non è « perentorio» ma acceleratorio*

È pertanto necessario ricordare che, come pacificamente affermato dalla giurisprudenza (ex multis, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 25-02-2015, n. 3342) «nessuna disposizione di legge ha elevato il termine per la conclusione del procedimento amministrativo a requisito di validità dell'atto amministrativo, rimanendo dunque lo stesso confinato sul piano dei comportamenti dell'amministrazione. E ciò in quanto l'esercizio della funzione pubblica è connotato dai requisiti della doverosità e della continuità, cosicché i termini fissati per il suo svolgimento hanno gioco forza carattere acceleratorio, in funzione del rispetto dei principi di buon andamento (97 Cost.), efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, e non già perentorio».

*Ne consegue, dunque, che l'inutile decorso del termine di venti giorni assegnato all'Amministrazione procedente per la trasmissione alla Soprintendenza della proposta di provvedimento **non fa venir meno in capo ad essa il potere di provvedere.***

Tuttavia, la mancata osservanza del termine di venti giorni di cui trattasi espone comunque l'Amministrazione procedente alle conseguenze previste dal comma 1 dell'art. 2 bis della L. n. 241/1990 per il ritardo nella conclusione del procedimento, ovvero «al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento».

In conclusione, se anche costituisce onere dell'Amministrazione procedente porre in essere un apparato organizzativo adeguato ed efficiente, atto a garantire in ogni circostanza il rispetto dei tempi che la legge le assegna per i compiti ad essa riservati, ciò non significa che, in mancanza di tale apparato, si possano omettere adempimenti obbligatori per legge, pena la illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento

Comunicato regionale 22/10/20218 n.145 (BURL 29/10/2018) Esclusione dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica semplificata ed esame paesistico dei progetti

Il Comunicato n. 145, pubblicato sul BURL n. 44 del 29 ottobre 2018, ha specificato che, nel caso in cui le disposizioni del d.p.r. n. 31 del 2017 (cfr. allegato A) escludano alcune categorie di opere ed interventi dall'obbligo di acquisire l'autorizzazione paesaggistica, **tali opere ed interventi non sono da assoggettarsi al procedimento di "esame paesistico del progetto" (art. 35 e seguenti delle Norme tecniche del Piano Paesaggistico Regionale)**

«Se così fosse, si avrebbe non solo un contrasto coi criteri di economicità e di efficacia che debbono ispirare l'azione amministrativa (si verrebbe, infatti, a sovrapporre una valutazione discrezionale, nata per altre finalità e per altri ambiti, ad una valutazione, ex lege ed ex ante, specifica e mirata, invece, proprio per quel tipo di ambiti), ma anche un aggiramento del divieto di aggravio del procedimento sancito dall'art. 1, comma 2, della L.n. 241/90, che rappresenta un corollario del principio della semplificazione amministrativa»

*Con quali modalità deve avvenire il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica?
Quale tipo di « potere » deve essere esercitato?
Come si estrinseca la discrezionalità da parte di Regioni e/o Enti Locali in sede di rilascio
dell'autorizzazione paesaggistica?*

Autorizzazione paesaggistica: vera e propria autorizzazione a carattere discrezionale; non ha carattere ricognitivo e meramente dichiarativo ma ha effetti costitutivi all'esito di una ponderazione comparativa interessi in conflitto (cfr P.Caperntieri.

Autorizzazione paesaggistica è caratterizzata dalla c.d. DISCREZIONALITA' TECNICA

Posizione prevalente della Giurisprudenza Amministrativa (TAR e Consiglio di Stato)

Nelle più recenti pronunce « le autorizzazioni di compatibilità paesaggistica sono provvedimenti basati su un giudizio di discrezionalità tecnica dell'Amministrazione e sono sindacabili in sede di legittimità (ndr avanti il Giudice Amministrativo) solo per difetto di motivazione, illogicità manifesta ed errore di fatto » (cfr: Consiglio di Stato, Sez.IV, 3 aprile 2014 n.1590)

La motivazione: articolo 3 legge n.241/1990

La motivazione è il « cuore » di ogni provvedimento amministrativo

L'obbligo di motivare è contenuto nell'articolo 3 della legge n.241/1990 smi e discende dai principi costituzionali dell'articolo 3 e dell'articolo 97

Cfr **TAR Puglia- Lecce Sez.I, sentenza 638 del 16/6/2020**

la motivazione « deve contenere una puntuale manifestazione delle ragioni tecnico – giuridiche che costituiscono il complesso impeditivo alla realizzazione dell'opera con riferimento all'autorizzazione richiesta, dovendo la motivazione doverosamente corrispondere ad un modello che contempra la descrizione dell'edificio e del progetto, del contesto paesaggistico in cui esso si colloca e del rapporto tra edificio e contesto, teso a stabilire se esso inserisca in maniera armonica nel paesaggio »

La posizione del Giudice Amministrativo

Discrezionalità tecnica: cfr Consiglio di Stato, Sezione VI, n.4096/2021:

(omissis)

Premesso che, nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, con l'entrata in vigore (dal 1° gennaio 2010) dell'art. 146 del codice approvato con il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, la Soprintendenza esercita, non più un sindacato di legittimità ex post (come previsto dall'art. 159 del citato codice nel regime transitorio vigente fino al 31 dicembre 2009) sulla autorizzazione già rilasciata dalla Regione o dall'ente delegato, con il correlativo potere di annullamento, ma un potere che consente di effettuare ex ante valutazioni di merito amministrativo, con poteri di cogestione del vincolo paesaggistico (cfr. ex plurimis Consiglio di Stato, Sez. VI 15 maggio 2017, n. 2262; Sez. VI, 28 dicembre 2015, n. 5844; Sez. VI, 4 giugno 2015, n. 2751).

- **- il giudizio affidato all'Amministrazione preposta è connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa, poiché implica l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari della storia, dell'arte e dell'architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità;**
- **- l'apprezzamento così compiuto è quindi sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, ma fermo restando il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell'Amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile.**

Pannelli Fotovoltaici in ambiti sottoposti a vincolo paesaggistico

Il TAR Brescia, con la sentenza Sezione I n.296 del 29/03/2021, con riferimento all'installazione di pannelli fotovoltaici in ambiti sottoposti a vincolo paesaggistico, ha osservato che:

«secondo un orientamento che il Collegio condivide pienamente, la mera visibilità di pannelli fotovoltaici da punti di osservazione pubblici (anch'essa, tuttavia, non dimostrata in alcun modo nel parere impugnato) non configura ex se un'ipotesi di incompatibilità paesaggistica, in quanto la presenza di impianti fotovoltaici sulla sommità degli edifici, pur innovando la tipologia e morfologia della copertura, non è più percepita come fattore di disturbo visivo, bensì come un'evoluzione dello stile costruttivo accettata dall'ordinamento e dalla sensibilità collettiva (cfr. T.A.R. Veneto, sez. II, 13 settembre 2013 n. 1104 e 25 gennaio 2012, n. 48).

Il favor legislativo per le fonti energetiche rinnovabili richiede di concentrare l'impedimento assoluto all'installazione di impianti fotovoltaici in zone sottoposte a vincolo paesistico unicamente nelle "aree non idonee" (in quanto tali, espressamente individuate), mentre negli altri casi, la compatibilità dell'impianto fotovoltaico con il suddetto vincolo deve essere esaminata tenendo conto del fatto che queste tecnologie sono ormai considerate elementi normali del paesaggio (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 21 febbraio 2018 n. 496; T.A.R. Brescia, sez. I, 17 dicembre 2010 n. 904).

In altre parole, la presenza di pannelli sulla sommità degli edifici non può più essere percepita soltanto come un fattore di disturbo visivo, ma anche come un'evoluzione dello stile costruttivo accettata dall'ordinamento e dalla sensibilità collettiva, purché non sia modificato l'assetto esteriore complessivo dell'area circostante, paesisticamente vincolata (cfr. T.A.R. Catania, sez. I, 19 giugno 2017, n. 1459; T.A.R. Firenze, sez. I, 9 marzo 2017, n. 357; Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 2012 n. 1799)»

Rapporto tra gli strumenti urbanistici e la pianificazione paesaggistica:

Consiglio di Stato, Sezione IV, n.4778/2019

Al riguardo, il primo giudice ha correttamente richiamato il prevalente orientamento interpretativo secondo cui, ai sensi dell'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42/2004, gli strumenti urbanistici comunali non possono contemplare condizioni peggiorative rispetto alle disposizioni del Piano paesistico ma possono disciplinare le aree vincolate con previsioni che tutelano in modo più favorevole il paesaggio e/o l'ambiente, in quanto la predetta norma, rubricata "Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione", chiarisce espressamente che la sua finalità è quella di "salvaguardare" il paesaggio e/o l'ambiente "in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici" al piano paesistico ("Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette"

Questo Consiglio ha da tempo affermato che i beni costituenti bellezze naturali possono formare oggetto di distinte forme di tutela ambientale, anche in via cumulativa, a seconda del profilo considerato, con la duplice conseguenza che la tutela paesaggistica è perfettamente compatibile con quella urbanistica trattandosi di forme complementari di protezione, preordinate a curare, con diversi strumenti, distinti interessi pubblici (cfr., ex plurimis, sez. IV, sentenza n. 4818 del 20 settembre 2005).

Autorizzazione paesaggistica e pergotenda

IL TAR Milano, Sezione II, con la sentenza n.1912 del 26/08/2019 ha statuito che

«secondo il D.P.R. 13/02/2017 n. 31, allegato A, punto A.17, è esclusa l'autorizzazione paesaggistica per "installazioni esterne poste a corredo di attività economica quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero, costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo"; la norma in questione chiarisce pertanto che gli aspetti funzionali e strutturali sono strettamente connessi perché l'installazione esterna non deve solo essere per sua natura facilmente amovibile, ma anche priva di strutture stabilmente ancorate al suolo e di parti in muratura che si saldano in una unità indivisibile di carattere funzionale.

Una "pergotenda" ancorata a due muri, quello dell'edificio, al quale è attaccato il meccanismo di azionamento della tenda retrattile, e il muro di confine, al quale sono fissati i serramenti di tipo vasistas, con l'ambiente chiuso sugli altri due lati in modo stabile da moduli a vetro a scorrimento che permettono la chiusura completa del locale, non può ritenersi priva di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo, come invece richiesto dal D.P.R. 13/02/2017, n. 31 allegato A, punto A.17, in quanto utilizza come parte inscindibile le murature esistenti ed è accompagnata da pareti laterali stabilmente ancorate al suolo; deve, quindi, ritenersi che l'opera rientri tra quelle soggette ad autorizzazione paesistica, indipendentemente dalla facile amovibilità; aggiunge poi il TAR che a tal fine non è rilevante stabilire se le cc.dd. "pergotende" possano essere considerate "opere precarie" ex art. 3, comma 1, lett. e), del T.U. dell'Edilizia, stante l'autonoma nozione paesistica di opere escluse dalla necessità di richiedere un titolo paesistico.

Esame paesistico

Il TAR Milano, Sezione II, con la sentenza n.1523 del 1/7/2019 ha affermato che per escludere la rilevanza paesistica dell'opera non può considerarsi sufficiente il requisito della poca visibilità dalla strada pubblica.

E' principio ormai consolidato, secondo cui ai fini della valutazione di compatibilità la nozione di "visibilità" dell'opera nel contesto paesaggistico tutelato non può ritenersi limitata a particolari punti di osservazione, ma deve riguardare l'apprezzamento puntuale e concreto dell'effettiva compatibilità dell'intervento e di tutti gli elementi che ne determinano l'impatto paesaggistico, con i valori ambientali propri del sito vincolato.

«Per quanto riguarda la supposta irrilevanza paesistica dell'opera, in quanto il sottotetto non sarebbe visibile dalla strada (oggetto del terzo motivo di ricorso principale e del quarto per motivi aggiunti), la giurisprudenza ha chiarito che ad escludere la rilevanza paesistica dell'opera non può considerarsi sufficiente il requisito della poca visibilità dalla strada pubblica a fronte del principio, ormai consolidato, secondo cui ai fini della valutazione di compatibilità la nozione di "visibilità" dell'opera nel contesto paesaggistico tutelato non può ritenersi limitata a particolari punti di osservazione, ma deve riguardare l'apprezzamento puntuale e concreto dell'effettiva compatibilità dell'intervento, e di tutti gli elementi che ne determinano l'impatto paesaggistico, con i valori ambientali propri del sito vincolato (cfr. TAR Toscana, Sez. III, sentenza 21.11.2014 n. 1819; Cons. Stato, sez. VI, 11.09.2013, n. 4493, e id., 10.05.2013, n. 2535, ma già id., 28.10.2002, n. 5881). Nel caso di specie è chiaro il fatto che l'innalzamento della copertura per una sua parte ha alterato l'aspetto esteriore dell'edificio e che tale modifica, incidendo sulla facciata del fabbricato, è visibile quanto meno dagli edifici posti di fronte e sui lati, quindi si presenta idonea a modificare il paesaggio.

Né, evidentemente, la similarità della copertura a quella di altre costruzioni della zona di per sé determina il corretto inserimento ambientale del manufatto, in quanto – una volta accertato che la variazione c'è stata – il giudizio di compatibilità è poi in concreto rimesso all'Autorità amministrativa a ciò competente, sempreché sussistano i requisiti espressamente previsti dalla legge per l'avvio del procedimento di sanatoria»

Esame paesistico e antenne telefonia mobile

Il TAR Milano, Sezione II, n.471 del 19/02/2021, ha ritenuto erronea la tesi secondo cui

<<l'esame di impatto paesistico risulterebbe necessario per qualsivoglia intervento sul territorio regionale, anche nel caso di installazione delle antenne di telefonia mobile – assolutizzando le previsioni del Piano paesaggistico regionale laddove stabilisce che anche nelle aree non sottoposte a specifico vincolo paesaggistico, i progetti di intervento devono essere corredati da esame di impatto paesistico (cfr. paragrafo 1.3 della D.G.R. 15 marzo 2006, n. 8/2121 ...; paragrafo 1.2 della D.G.R. 22 dicembre 2011, n. 9/2727 ...) – , non costituendo eccezione a tale regola il procedimento di cui all'art. 87 del D. Lgs. n. 259 del 2003;

«tuttavia, in senso opposto, va evidenziato come tale ultimo procedimento autorizzatorio, secondo le richiamate interpretazioni giurisprudenziali, assorbe e sostituisce anche il procedimento di rilascio del titolo abilitativo edilizio, dovendo l'interessato limitarsi a presentare l'istanza di autorizzazione, nel cui procedimento rientra anche l'analisi di impatto paesistico che non assume un rilievo autonomo e ostativo, fatta eccezione per i vincoli paesaggistici specifici e per quelli che riguardano le servitù militari previsti dall'art. 86, comma 4, del citato D. Lgs. n. 259 del 2003 (in tal senso, proprio con riferimento alla disciplina vigente nella Regione Lombardia, cfr. Consiglio di Stato, VI, 15 dicembre 2009, n. 7944)>>.

Grazie per l'attenzione

Il presente materiale ha contenuto divulgativo e ne è vietata la riproduzione