COLLEGIO GEOMETRI
E GEOMETRI LAUREATI
DELLA PROVINCIA DI VARESE

Prof. Avv. Emanuele Boscolo
Professore ordinario di Diritto Amministrativo
Università dell'Insubria | Dipartimento Diritto Economia Culture
Presidente Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (AIDU)



Il diritto *per* il territorio

Urbanistica - Edilizia - Paesaggio

2026

Sommario

La nozione di paesaggio

- La lunga evoluzione: bellezze naturali *vs* artefatti urbani
- Pittura, letteratura, filosofia: la culturalità del paesaggio
- Riletture scientifiche: l'ecologia del paesaggio - L'urbanistica: centri storici e paesaggi ordinari

I tre strati

- I beni paesaggistici (Codice)
- I paesaggi estesi (Urbanistica)
- I beni e paesaggi degradati (Urbanistica)

Le tre funzioni

- La tutela (Codice)
- L'innalzamento qualitativo diffuso (Urbanistica)
- Il recupero (Urbanistica)

La gestione

- Strumenti incentivali - Concorsi – premi, etc.
- Autorizzazioni (ordinaria – semplificata) – accertamento di compatibilità
- Salva-casa e paesaggio (le parziali difformità)



L'evoluzione normativa del paesaggio

Dalle bellezze naturali al paesaggio

1905 Legge tutela della Pineta di Ravenna

«*Culto delle civili ricordanze*»

1922 Legge Croce

Relazione al Senato «*rappresentazione visibile della Patria*»

Quadri di paesaggio

1939 Legge Bottai

Bellezze individue
Bellezze d'insieme

Piano paesaggistico

Omogeneità cose d'arte

Art. 9 Costituzione

Tutela 'Paesaggio'

Cristallizza paradigma precostituzionale

D. Lgs 42/2004

Patrimonio culturale

Tutela -> (2001) Valorizzazione

Convenzione Europea Firenze 2000

Paesaggi 'eccezionali'

della 'vita quotidiana'

'degradati'

I precursori
Petrarca Von Humboldt
Ruskin Abbate Stoppani

Rava (1905)
Benedetto Croce (1922)
Parallelismo
paesaggio cose d'arte

Parpagliolo (l. 1497/39)
Eccezionalità - ordinarietà

Assemblea Costituente
Naturdenkmal (monumento della natura: art. 150 Costituzione di Weimar)
Moro Marchesi

'60… interpretazioni:
Sandulli: le bellezze naturali
Comm. Franceschini 'valore di civiltà'
Predieri: il paesaggio integrale
forma sensibile del territorio

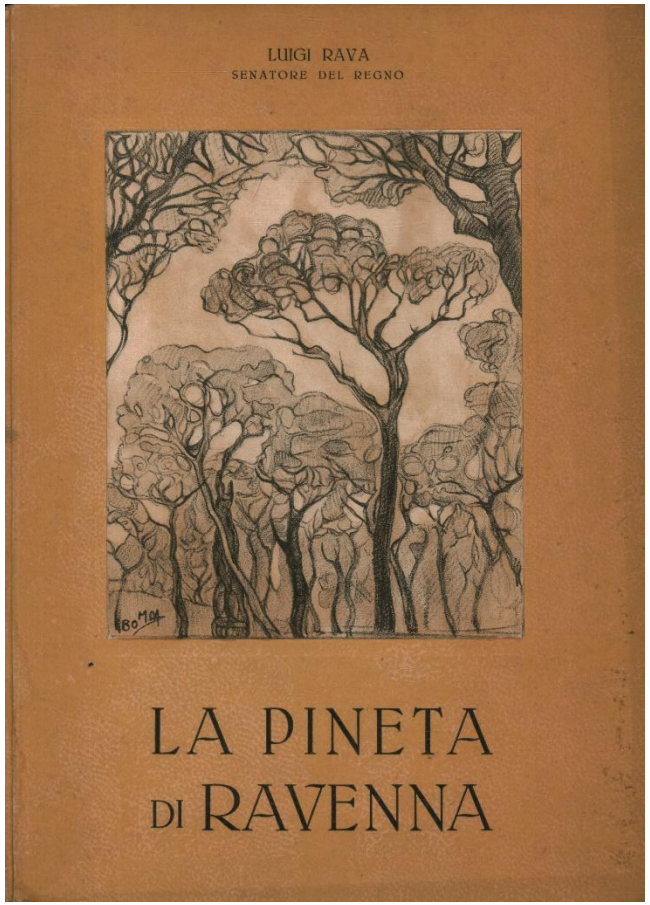
La città storica come patrimonio

«*paesaggio senza città, città senza paesaggio*»



Ruskin - Morris Sitte Bulls Scuola nazionale restauro Boito - Beltrame	Giovannoni Angelini (Bergamo alta) Terragni (Como - Atene) Piacentini	Astengo (Gubbio – Assisi – Bergamo) Lr. Piemonte 56/1977	Commissione Franceschini 'valore di civiltà' Beni culturali ambientali	Campos - Cervellati - Predieri

Il punto di partenza: la pineta di Ravenna letteratura, arte, ricordanze







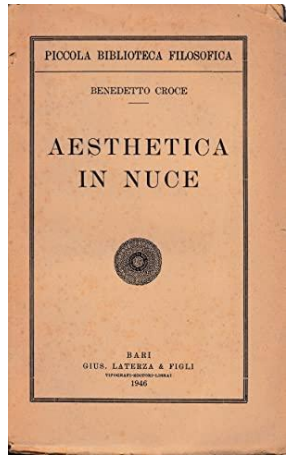
Topos letterario
Boccaccio
Pascoli
Garibaldi e Anita

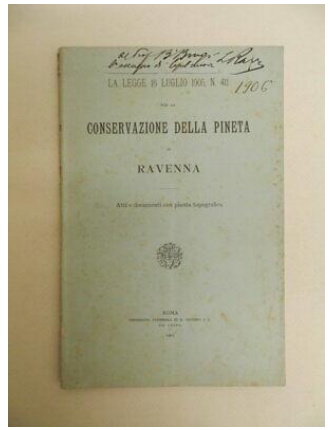
Avocazione beni ecclesiastici
Parcellizzazione
Ministro Rava 1905

Demanializzazione come mezzo di tutela
Valore testimoniale
Storia e lettere patrie

I prodromi e il paesaggio 'novecentesco'
Intreccio tra bellezze naturali e città storiche

DALLE PROTOSENSIBILITÀ CONSERVAZIONISTICHE ALLA COSTITUZIONE





J. Ruskin W. Morris → Touring Club

Tagli nelle mura di Lucca (Pascoli – D'Annunzio)

Pineta di Ravenna → Legge Rava 1905 «Culto delle civili ricordanze»

***Nation building* → Carducci (Bolgheri – Fonti del Clitumno) - Abbate Stoppani «Il Bel Paese»**

Scuola nazionale del restauro → Boito → Giovannoni contro i 'tagli' per apertura di rettifili

Il concorso e il piano per Bergamo alta (1928)

Legge Croce 1922 → Relazione al Senato 'Volto amato della patria' → assimilazione bellezze naturali alle cose d'arte 'quadri' di paesaggio

Parpagliolo → Canone dell'eccezionalità



Il doppio canone: ***assimilazione BBCC – eccezionalità***
Distanza dai territori 'feriali' dell'urbanistica

Relazione introduttiva depositata in Senato da B. Croce → **assimilazione**

«***la rappresentazione materiale e visibile della patria, coi suoi caratteri fisici particolari..., con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli*** ».

Croce già in sede scientifica aveva sostenuto che « ***il sentimento, tutto moderno, che si impadronisce di noi allo spettacolo di acque precipitanti nell'abisso, di cime nevose, di foreste secolari... deriva dalla stessa sorgente, da cui fluisce la gioia che ci pervade alla contemplazione di un quadro dagli armonici colori, all'audizione di una melodia ispirata, alla lettura di un libro fiorito d'immagini e di pensieri*** »

Assimilazione bellezze naturali alle cose d'arte → 'quadri' di paesaggio



L. Parpagliolo → Criterio selettivo → eccezionalismo (A. Siani, Introduzione al paesaggio, Il Mulino, 2024)

«***Le cose, però devono avere non solo interesse pubblico, ma questo interesse dev'essere notevole; e ciò perché non si cada nell'esagerazione assai facile in siffatta materia, in cui lo spirito campanilistico o un'eccessiva sensibilità possono facilmente prendere la mano*** » L. Parpagliolo

Art. 136 D.lgs. 42/2004 Immobili ed aree di notevole interesse pubblico

1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico:

a) le cose immobili che hanno **cospicui** caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali;

b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro **non comune bellezza;**

c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;

d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

Dal paesaggio dei beni alla pluralizzazione dei valori
Paesaggio *vs Landscape (letture scientifiche oggettivanti)*

Bellezze naturali e relazione storia-letteratura (retaggio crociano)

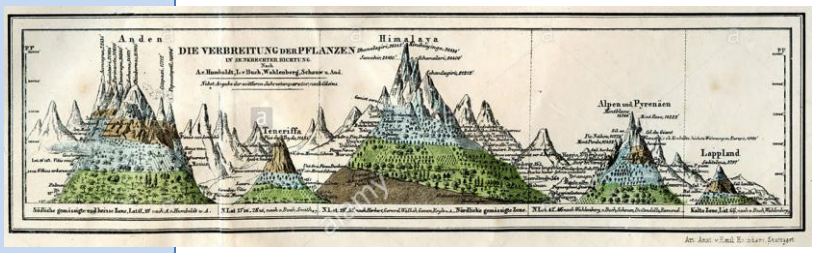
Le bellezze individue e d'insieme (paesaggio dei beni: anche dopo la Cost.)

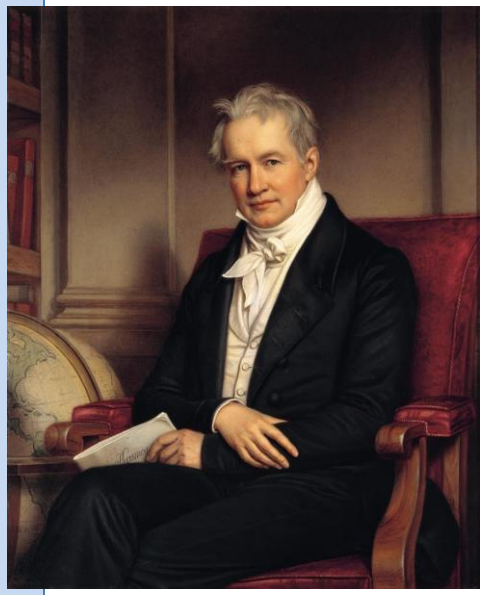
Il paesaggio estetico-formale -> luoghi di esorbitante bellezza (selettività)

La rottura del paradigma culturalista

Paesi nordici: le narrazioni scientifiche di A. von Humboldt fondano un modo oggettivante di osservare il territorio per dedurne una conoscenza distante dalla sensitività artistica
Urlandschaft vs Kulturlandschaft

Scienze naturali -> ecologia del paesaggio (palinsesto ambientale)
Visione olistica
Paesaggio → sistema di ecosistemi



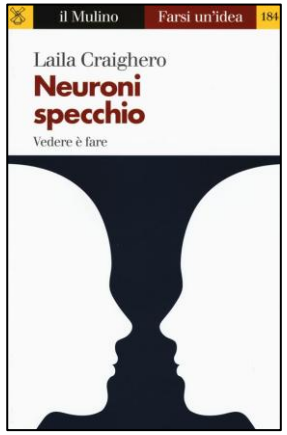


Dal paesaggio **'dei beni'** → ai **paesaggi espressivi di valori testimoniali e identitari**

Dal paesaggio dei saperi esperti → **al paesaggio comunitario (del rispecchiamento)**

Il significato e la meccanica: la percezione e la struttura





Filosofia

- G. Simmel (*Philosophie der Landschaft*) -> ***Stimmung*** -> la stimolazione sensoriale ed intellettiva che suscita la percezione – Croce → i '**quadri**'
- R. Assunto: il filtro culturale delle 'poetiche' (la 'grazia', il 'romantico')

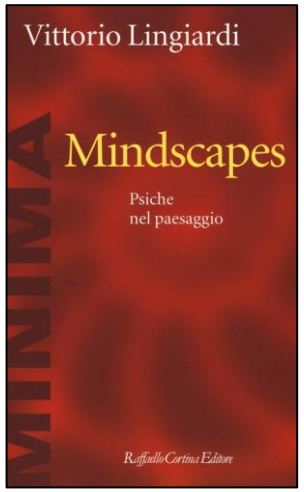
Gestaltica

- Grammatica del vedere -> gerarchie iconiche (dominanze -> iconemi)

- Neuroestetica -> aree di attivazione celebrale *affordance*
- Correlazione visione -> emozioni e ricordi
- Preferenza frattale -> neuroni specchio -> Lingiardi (*Mindscape*: mente e cultura)

L'ecologia del paesaggio (rivendica un primato: bionomia)

- **Patches reti ecotoni** -> Predizione dinamiche evolutive – determinanti ecologiche





La nozione normativa di paesaggio

Nazionale - Convenzionale

Convenzione europea del paesaggio

Art. 1 – Definizioni

Ai fini della presente Convenzione:

a. "**Paesaggio**" designa una determinata parte di territorio, **così come è percepita dalle popolazioni**, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni;

b. "**Politica del paesaggio**" designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a **salvaguardare gestire e pianificare** il paesaggio;

c. "**Obiettivo di qualità paesaggistica**" designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, **delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita**;

d. "**Salvaguardia dei paesaggi**" indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano;

e. "**Gestione dei paesaggi**" indica **le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali**;

f. "**Pianificazione dei paesaggi**" indica le **azioni fortemente lungimiranti**, volte alla **valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi**.

La nozione e lo spazio (parziale) del Codice

Art. 131 – Paesaggio

1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.

2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che **costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali**.

3. Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni [e delle province autonome di Trento e di Bolzano] sul territorio, **le norme del presente Codice** definiscono i principi e la disciplina di **tutela** dei beni paesaggistici.

4. La **tutela** del paesaggio, **ai fini del presente Codice**, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari.

5. La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela.

6. Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, **intervengono sul territorio nazionale**, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle **caratteristiche paesaggistiche** e di realizzazione **di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti**, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità.

Tre ‘strati’: tre oggetti – tre funzioni

Tre tipologie di oggetti

• **Beni di eccezionale bellezza**	Beni paesaggistici notevole interesse pubblico **«non possono distruggerli»** 146 Codice
• **Paesaggi della vita quotidiana**	Paesaggi estesi ‘caratteristiche paesaggistiche’ *«scenario della vita dei cittadini»*
• **Beni paesaggi degradati**	‘terzo paesaggio’ (Clèment) non-luoghi (Augè) *Junkspace* periferie (Commissione Parlamento)

Tre valenze assiologiche

• Esorbitanza **estetica**	Riserva di amministrazione tecnica (Stato)
• Valori **identitari** (di luogo)	Ascolto rispecchiamento -> paesaggio ‘sociale’
• **Perdita di senso** (*a*proiettivo)	Recupero memoria vs. reinvenzione

Tre ‘strati’: tre oggetti – tre funzioni

Tre funzioni (la tutela e le funzioni attive)

- Primo **strato** (Codice) — **Tutela** dei beni paesaggistici
  | Vincolo – piano – autorizzazione preventiva |
- Secondo **strato** (Gestione) — **Innalzamento continuo della qualità diffusa**
  | Piano urb. → strumenti incentivali) |
  «promozione della bellezza» (Piemonte)
- Terzo **strato** da recuperare — **Riqualificazione e nuovi paesaggi** tramite incentivazione e condizionalità

Tre ‘strati’: la tutela dei beni del primo strato

Tre strumenti

➢ Vincolo (Regione MIBAC)	Acclaramento interesse pubblico (**C. cost. 56/68**) discrezionalità ‘tecnica’ - non indennizzabili ‘vestizione’ e contestualizzazione vincoli
➢ Piano paesaggistico	Ambiti e obiettivi di qualità (Sardegna, Toscana, Friuli, Piemonte) Censimento ‘vestizione’ vincoli (con MIBAC) Nuovi vincoli (terzo tipo: cascine) criticità minacce banalizzazioni *sprawl* (Piemonte)
➢ Autorizzazione	Valutazione preventiva pubblica adeguatezza nuovi inserimenti (evitare disarmonie)

Gli ‘altri’ ambiti territoriali nel piano paesaggistico

D. lgs. 42/2004, art. 135

1. Lo Stato e le regioni assicurano che **tutto** il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. … L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici…

2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le **caratteristiche paesaggistiche**, e ne delimitano i relativi ambiti.

3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133 , ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

c) **alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio**;

d) alla **individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio**, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei **paesaggi rurali** e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Ontologia fisico-giuridica: paesaggio come 'bene comune' microparticellare a regolazione non totalizzante

- **Beni comuni**: generano esternalità non escludibili - vulnerabili (esauribili)
- Limitazione preferenze individuali egoistiche -> agenda individuale o collettiva
- Ineluttabilità della tragedia (Hardin) *vs*. apprendimento comunitario (Ostrom)

- **Paesaggio -> assetto compositivo (vincoli interni rigidi)**
- **Rischio (preferenze individuali) inserimenti dissonanti**
- **Rottura dei vincoli interni -> perdita della capacità di generare senso**

  A) Beni comuni demanializzabili (acque – coste Sardegna)

  B) **Beni comuni in appartenenza particellare** (suolo – boschi – paesaggio)
  → denominatore comune → **tutela e conformazione proprietà**

- Partecipazione -> co-amministrazione
- A. Magnaghi - L. Bonesio -> **comunità di paesaggio** -> coscienza di luogo

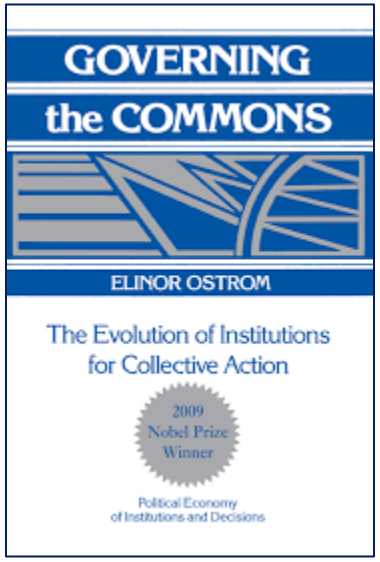
Dagli oggetti ai principi → Dai principi alle funzioni → Dalle funzioni alle tecniche

Tre oggetti
Suolo (ambiente terrestre)
Paesaggio **(vincolato - non vincolato)**
Tessuti urbani

Tre servizi (utilità)
a. **servizi ecosistemici - biodiversità**
b. **estetici - identità rispecchiamento comunitario**
c. **urbanità** (qualità luoghi – salubrità – inclusività efficienza insediativa – sicurezza, etc.)

Tre beni comuni
Non escludibilità servizi
Esauribilità
Vulnerabilità
Scarsa resilienza

Regolabilità integrale – parziale
Governo partecipato





Sicurezza dei paesaggi
Determinante climatica e mutamento morfologico del paesaggio



"I paesaggi plasmano il nostro passato e il nostro presente. In un mondo dinamico e in rapida evoluzione, dobbiamo lavorare insieme per integrare la protezione del paesaggio a tutti i livelli, in Europa e oltre. (…) Oggi, garantire la ***sicurezza dei nostri paesaggi*** *è più importante e urgente che mai. I cambiamenti climatici comportano eventi meteorologici estremi e cambiamenti fondamentali al nostro ecosistema. Questi, insieme all'aumento dell'inquinamento e al degrado del suolo, portano la perdita di biodiversità. Dobbiamo adattarci a queste sfide e lavorare per mitigarne gli effetti, sia nei nostri paesaggi urbani sia in quelli rurali"*

Bjørn Berge, Vice Segretario generale del Consiglio D'Europa, Conferenza per il 25° anniversario della Convenzione Europea del Paesaggio, Firenze, 28 ottobre 2025

14 marzo – Giornata Nazionale del Paesaggio

- **Istituita con Decreto ministeriale 7 ottobre 2016 n. 457**
- **Obiettivo: contribuire a "promuovere la cultura del paesaggio in tutte le sue forme e a sensibilizzare i cittadini sui temi ad essa legati, attraverso specifiche attività da compiersi sull'intero territorio nazionale mediante il concorso e la collaborazione delle Amministrazioni e delle Istituzioni, pubbliche e private"**



La tutela

Beni paesaggistici e figure di autorizzazioni

D.LGS. 42/04 - art. 134 – i beni paesaggistici

Art. 134. Beni paesaggistici

1. Sono **beni** paesaggistici:

a) gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141;

b) le aree di cui all'articolo 142;

c) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156.

D.LGS. 42/04 - art. 136

Art. 136. Immobili ed aree di notevole interesse pubblico

1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico:

a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali;

b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;

c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;

d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

D.LGS. 42/04 - art. 142
Elenco legge Galasso (l. 431/1985)

Art. 142. Aree tutelate per legge

(articolo così sostituito dall'art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006, poi modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 63 del 2008)

1. Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:

a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;

b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;

c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative **sponde o piedi degli argini** per una fascia di 150 metri ciascuna;

d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;

e) i ghiacciai e i circhi glaciali;

f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;

g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227;

h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;

i) le zone umide incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448;

l) i vulcani;

m) le zone di interesse archeologico.

TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 625 del 24 luglio 2023

L'art. 142, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 42/2004 prevede che "Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: (…) f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi". In forza di tale disposizione, sono soggetti a vincolo paesaggistico, non solo "i parchi", ma anche "i territori di protezione dei parchi", vale a dire i territori normalmente confinanti con le aree dei parchi, ancorché esterni al perimetro degli stessi, che in ragione della loro natura di "aree cuscinetto", sono sottoposte a qualche forma di tutela differenziata.

D.LGS. 42/04 - artt. 136

Ridondanza/legittimità del vincolo provvedimentale su aree estese

Sull'illegittimità della dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina del Comelico e del Cadore

T.A.R. Veneto, sez. II, 08/08/2022, n.1280

Va annullato, per carenza di istruttoria, il decreto emesso dal Direttore generale della Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, avente ad oggetto la dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore (BL), ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), 138, comma 3, e 141 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

«*Un potere vincolistico così penetrante, incisivo e pervasivo, come quello esercitato dal Ministero nella fattispecie per cui è causa, accompagnato dall'introduzione di una disciplina paesaggistica d'uso estremamente puntuale e dettagliata, deve innanzitutto poggiare su un'istruttoria accurata, completa, approfondita ed aggiornata.*»

Consiglio di Stato Sez. VI n. 5522 del 21 giugno 2024

Il giudizio che presiede all'imposizione di una dichiarazione di interesse (c.d. vincolo) culturale è, in rapporto al principio fondamentale dell' art.9 Cost., un giudizio di ordine tecnico e come tale si sottrae al sindacato giurisdizionale, salvo sia basato su un percorso argomentativo travisante o incongruo rispetto alle tecnica stessa, o comunque risulti oggettivamente inattendibile. E', quindi, da ritenere legittima una dichiarazione di interesse pubblico impositiva di un vincolo su un'area anche molto vasta quando - alla luce della valutazione tecnica dell'organo competente - l'interesse paesaggistico protetto sia unitario sebbene i singoli beni, individualmente considerati, presentino caratteristiche diverse.





LA SENTENZA

Tornano i vincoli su Auronzo e Comelico
In bilico il collegamento con la Pusteria

Il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso degli ambientalisti contro gli enti locali: riprende efficacia il decreto del 2019

Francesco Dal Mas

D.LGS. 42/04 - artt. 136

Vincolo provvedimentale su aree urbane estese (QT8)

ritenuto che
il compendio denominato *QT8 - Quartiere Triennale 8*
provincia di MILANO
comune di MILANO
situato in area compresa tra via Antonio Sant'Elia, via Fabrizio Quattrocchi, via Alcide De Gasperi, viale Renato Serra, via Marco Cremosano, via Cassino e via Diomede

presenti notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 comma 1 lettera c) del *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, per le motivazioni contenute nell'Allegato A;

visti gli articoli 136 comma 1 lettera c), 138 comma 3, 139 comma 1 , 141 comma 2 del *Codice dei beni culturali,*

DECRETA

il compendio denominato *QT8 - Quartiere Triennale 8,* sito nel Comune di Milano e compreso tra tra via Antonio Sant'Elia, via Fabrizio Quattrocchi, via Alcide De Gasperi, viale Renato Serra, via Marco Cremosano, via Cassino e via Diomede, meglio individuato descritto negli allegati, è dichiarato di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 136 comma 1 lettera c), 138 comma 3, 139 comma 1, 141 comma 2 del *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, ed è quindi sottoposto a tutte le disposizioni di tutela contenute nella Parte III del *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*.

All'interno dell'intera area definita dal presente provvedimento sono dettati i seguenti criteri di gestione:

Impianto urbanistico – Assi viari principali e secondari, percorsi pedonali, piazze e spazi aperti pubblici, verde di pertinenza degli edifici. Tutti gli interventi dovranno garantire:

1. la conservazione della gerarchia degli assi viari, così come concepita dal progetto di Bottoni: strade a grande scorrimento, strade secondarie e vialetti riservati ai soli pedoni;
2. la salvaguardia e la valorizzazione dei caratteri vegetazionali del verde interno al quartiere, facendo in modo che la sistemazione e l'adeguamento dei tratti di viabilità pedonale [illegible] con

MINISTERO DELLA CULTURA

SEGRETARIATO REGIONALE PER LA LOMBARDIA
Palazzo Litta - Corso Magenta, 24 -20123 Milano | tel. 02 802941
PEC: sr-lom@pec.cultura.gov.it PEO: sr-lom@cultura.gov.it
www.lombardia.beniculturali.it





Rilevanza preclusiva del vincolo
D.P.R. 380/01 art. 3

Art. 3 - Definizioni degli interventi edilizi

1. Ai fini del presente testo unico si intendono per:

a) "**interventi di manutenzione ordinaria**", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti; → fotovoltaico d.l. 17/2022

b) "**interventi di manutenzione straordinaria**", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso.

Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia **e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42**;

Dequotazione (differenziazione precettiva) del vincolo → D.P.R. 380/01 art. 3 demo-ricostruzione

d) "**interventi di ristrutturazione edilizia**", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.

- Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresi' gli

- interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilita', per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento puo' prevedere altresi', nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, **incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana**.

- Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purche' sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

- Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi dell'articolo degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice, nonche', fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria

Bellezze individue e di insieme

IL MINISTRO SEGRETARIO DI STATO PER LA PUBBLICA ISTRUZIONE
Vista la legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali;
VISTO IL Regolamento approvato con regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, per l'applicazione della legge predetta;
Considerato che la Commissione provinciale di Varese per la protezione delle bellezze naturali ha incluso nell'elenco delle cose da sottoporre alla tutela paesistica, compilato ai sensi dell'art. 2 della legge predetta, il Parco della Villa Quassa, di Proprietà della Società Quassa - Amministratore Sig. Rolando Ghedini fu Giuseppe sito nel Comune di Ispra segnato in catasto aimapp. 797 - 799 - 1017 - 1318 - 1503 - 1504 - 1505 - 1507 - 1508 - 1509 - 1520 - 1556 - 1562 - 1564 - 1566 - 1585 - 1619 - 1782 - 2577 - 2578, confinante a nord con la proprietà della Sig.ra Gabriella Consonno fu Camillo in Bassi; AD EST la proprietà eredi di Camillo Consonno, A SUD proprietà Elena Consonno fu Camillo; AD OVEST il Lago Maggiore;
Riconosciuto **che l'immobile predetto ha notevole interesse pubblico perchè con la sua vegetazione arborea rappresenta una caratteristica e pittoresca nota nel paesaggio locale**;
Dichiara: l'immobile sopra indicato ha notevole interesse pubblico ai sensi della citata legge 29 giugno 1939, n. 1497, ed e' quindi sottoposto a tutte le disposizioni contenute nella legge stessa. La presente dichiarazione sara' notificato al Sig. Rolando Ghedini fu Giuseppe Amministratore della Società Quassa - Via Principe Amedeo ,5 in via amministrativa a mezzo del messo comunale di Milano. Esso verra', a richiesta di questo Ministero, trascritto all'Ufficio dei Registri Immobiliari, ed avra' efficacia in confronto di qualsiasi successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo. ROMA, li' 29 ottobre 1951

DECRETO MINISTERIALE 20 OTTOBRE 1956. DICHIARAZIONE DI NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO DELLA ZONA COSTIERA DEL LAGO MAGGIORE, SITA NELL'AMBITO DEL COMUNE DI ANGERA.
IL MINISTRO PER LA PUBBLICA ISTRUZIONE VISTA LA LEGGE 29 GIUGNO 1939, N. 1497, SULLA PROTEZIONE DELLE BELLEZZE NATURALI;
VISTO IL REGOLAMENTO APPROVATO CON REGIO DECRETO 3 GIUGNO 1940, N. 1357, PER L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE PREDETTA;
CONSIDERATO CHE LA COMMISSIONE PROVINCIALE DI VARESE, PER LA PROTEZIONE DELLE BELLEZZE NATURALI, NELLA ADUNANZA DEL 27 NOVEMBRE 1954 INCLUDEVA NELL'ELENCO DELLE COSE DA SOTTOPORRE ALLA TUTELA PAESISTICA, COMPILATO AI SENSI DELL'ART. 2 DELLA LEGGE SOPRACITATA, LA ZONA COSTIERA DEL LAGO MAGGIORE, SITA NELL'AMBITO DEL COMUNE DI ANGERA;
CONSIDERATO CHE IL VERBALE DELLA SUDDETTA COMMISSIONE E' STATO PUBBLICATO AI SENSI DEL CITATO ART. 2 DELLA LEGGE SULLE BELLEZZE NATURALI, PER UN PERIODO DI TRE MESI ALL'ALBO DEL COMUNE DI ANGERA;
VISTA L'OPPOSIZIONE PRODOTTA DAI SIGNORI CESARE TORNO, GIBERTO BROVELLI, GALBIATI RENATO E METTICA BORDINI ANNA, CONTRO LA SUDDETTA PROPOSTA DI VINCOLO;
CONSIDERATO CHE L'OPPOSIZIONE PREDETTA E' INFONDATA IN QUANTO IL VINCOLO NON SIGNIFICA DIVIETO ASSOLUTO DI COSTRUIBILITA', MA IMPONE SOLTANTO L'OBBLIGO DI PRESENTARE ALLA COMPETENTE SOPRINTENDENZA, PER LA PREVENTIVA AUTORIZZAZIONE, QUALSIASI PROGETTO DI COSTRUZIONE CHE SI INTENDA ERIGERE NELLA ZONA;
RICONOSCIUTO CHE LA ZONA PREDETTA HA NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO PERCHE' OLTRE A FORMARE UN QUADRO NATURALE DI SINGOLARE BELLEZZA, OFFRE NUMEROSI PUNTI DI VISTA ACCESSIBILI AL PUBBLICO DAI QUALI SI PUO' GODERE LA VISUALE DELL'AMPIO E PROFONDO PANORAMA COSTITUITO DAL LAGO MAGGIORE E DELL'OPPOSTA SPONDA PIEMONTESE;
DECRETA: LA ZONA SITA NEL TERRITORIO DEL COMUNE DI ANGERA, CONFINANTE CON LA ROGGIA DEL FORNETTO, COI MAPPALI NUMERI 4622, 4621, 4619, 4717, 324, 315, 319, 3037, 2998, 309, 2988, 295, 439 (COMPRESI), CON LA STRADA COMUNALE RANCO-ANGERA, COI MAPPALI NUMERI 1648, 1714, 1653, 1655, 1654, 862, 1937, 865, 864, 1701, 1700, 1699, 1698, 880, 1081, 1143, 1142, 879, 1697 (COMPRESI); STRADA COMUNALE PER UPPONNIO, STRADA COMUNALE DELLE PIANE, STRADA COMUNALE DELLE PALUDI, STRADA CONSORZIALE DEI BOSCHETTI, MAPPALE N. 1205 E CON IL LAGO MAGGIORE, HA NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO AI SENSI DELLA LEGGE 29 GIUGNO 1939, N. 1497, ED E', QUINDI, SOTTOPOSTA A TUTTE LE DISPOSIZIONI CONTENUTE NELLA LEGGE STESSA.
IL PRESENTE DECRETO SARA' PUBBLICATO, AI SENSI E PER GLI EFFETTI DELL'ART. 12 DEL REGOLAMENTO 3 GIUGNO 1940, N. 1357, NELLA GAZZETTA UFFICIALE INSIEME CON IL VERBALE DELLA COMMISSIONE PROVINCIALE PER LA TUTELA DELLE BELLEZZE NATURALI DI VARESE. LA SOPRINTENDENZA AI MONUMENTI DI MILANO CURERA' CHE IL COMUNE DI ANGERA PROVVEDA ALL'AFFISSIONE DELLA GAZZETTA UFFICIALE CONTENENTE IL PRESENTE DECRETO ALL'ALBO COMUNALE ENTRO UN MESE DALLA DATA DELLA SUA PUBBLICAZIONE, E CHE IL COMUNE STESSO TENGA A DISPOSIZIONE DEGLI INTERESSATI ALTRA COPIA DELLA GAZZETTA UFFICIALE CON LA PLANIMETRIA DELLA ZONA VINCOLATA, GIUSTA L'ART. 4 DELLA LEGGE SOPRACITATA. LA SOPRINTENDENZA COMUNICHERA' AL MINISTERO LA DATA DELLA EFFETTIVA AFFISSIONE DELLA GAZZETTA UFFICIALE STESSA. ROMA, ADDI' 20 OTTOBRE 1956.

Impianti di telecomunicazioni

T.A.R. , Salerno , sez. II , 18/11/2022 , n. 3104

La mera visibilità di pannelli fotovoltaici da punti di osservazione pubblici non configura ex se una 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, purché non sia modificato l'assetto esteriore complessivo dell'area circostante, paesisticamente vincolata. Il favor legislativo per le fonti energetiche rinnovabili richiede, infatti, di concentrare l'impedimento assoluto all'installazione di impianti fotovoltaici in zone sottoposte a vincolo paesaggistico unicamente nelle 'aree non idonee' espressamente individuate dalla Regione, mentre, negli altri casi, la compatibilità dell'impianto fotovoltaico con il suddetto vincolo deve essere esaminata tenendo conto della circostanza che queste tecnologie sono ormai considerate elementi normali del paesaggio.

Art. 6, comma 4, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, **non sono soggette ad autorizzazione paesaggistica l'installazione o la modifica di impianti delle reti di comunicazione elettronica o di impianti radioelettrici, da eseguire su edifici e tralicci preesistenti, che comportino la realizzazione di pali di supporto per antenne di altezza non superiore a 1,5 metri e superficie delle medesime antenne non superiore a 0,5 metri quadrati.**

Corte Costituzionale, 06 luglio 2026, n. 121

Incostituzionale l'art. 54-bis del D.lgs. 259/2003 (cd. Codice delle comunicazioni elettroniche)nella parte in cui dispone che sui terreni gravati da uso civico non si applichi la disciplina relativa ai vincoli paesaggistici, così di fatto introducendo una presunzione di compatibilità tra usi civici ed infrastrutture di telecomunicazione che la Corte ha ritenuto, sotto tale secondo profilo, in contrasto con l'art. 9 Cost.

La Consulta ha ricordato la peculiare funzione strategica assolta dagli usi civici rispetto alla tutela paesaggistica "e ciò non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori nello specifico contesto territoriale, ma alla generalità dei consociati e delle future generazioni"

FER - Regime autorizzatorio paesaggistico (d.lgs. 190/2024)

ATTIVITÀ LIBERA

(art. 7, d.lgs. n. 190/2024):

Interventi di cui all. A del d.lgs. n. 190/2024

- a) se la tutela paesaggistica discende dall'art. 136, comma 1, lett. c) d.lgs. 42/2004 - bellezze d'insieme - e l'intervento non è visibile dagli spazi esterni e dai punti di vista panoramici oppure, ai soli fini dell'installazione degli impianti fotovoltaici, le coperture e i manti siano realizzati in materiali della tradizione locale, non occorre l'acquisizione dell'autorizzazione di cui al comma 5;

- b) se la tutela deriva dall'art. 136, comma 1, lett. b) e c) - e limitatamente per la lettera c) ai casi non previsti al precedente punto - si applica il comma 5 dell'art. 7 del d.lgs. 190/2024: autorizzazione dell'autorità preposta alla tutela del vincolo (entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza) previo parere della Soprintendenza

- c) in ogni altro caso di vincolo paesaggistico, si applica la PAS e quindi l'art. 8, comma 8, d.lgs. 190/2024 (v. infra)

FER - Regime autorizzatorio paesaggistico (d.lgs. 190/2024)

PAS

(art. 8, d.lgs. n. 190/2024):

Interventi di cui all. B del d.lgs. n. 190/2024

- Conferenza dei servizi (da convocare entro cinque gg.) per l'acquisizione dell'atto di assenso dell'amministrazione competente in materia paesaggistica
- Termine di 45 giorni per espressione dissenso; il silenzio equivale ad assenso;

AUTORIZZAZIONE UNICA

(art. 9, d.lgs. n. 190/2024):

Interventi di cui all. C del d.lgs. n. 190/2024

- Acquisizione in sede di conferenza dei servizi del parere dell'autorità competente in materia paesaggistica
- L'Autorizzazione unica comprende in sé il titolo autorizzatorio paesaggistico

FER - D.lgs. n. 190/2024: Disciplina paesaggistica in relazione alle aree idonee

ATTIVITÀ LIBERA

(art. 7, d.lgs. n. 190/2024):

Interventi di cui all. A del d.lgs. n. 190/2024

PAS

(art. 8, d.lgs. n. 190/2024):

Interventi di cui all. B del d.lgs. n. 190/2024

Art. 11-quater, d.lgs. n. 190/2024:

- NON occorre un'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica;
- L' autorità competente in materia paesaggistica si esprime con **parere obbligatorio e non vincolante** entro i medesimi termini previsti per il rilascio dei relativi atti di assenso ai sensi degli articoli 7 e 8;

AUTORIZZAZIONE UNICA

(art. 9, d.lgs. n. 190/2024):

Interventi di cui all. C del d.lgs. n. 190/2024

Art. 11-quater, d.lgs. n. 190/2024:

- l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio e non vincolante;
- decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'autorità procedente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione;
- i termini del procedimento di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo, con arrotondamento per difetto al numero intero ove necessario;

FER – Natura del parere
ex art. 11-*quater, d.lgs. n. 190/2024*

Circolare del Ministero della Cultura n. 2/2026:

«si evidenzia, rispetto al rapporto tra la classificazione delle aree come idonee e l'esito della valutazione di competenza, che non vi può essere un automatismo tra questa qualificazione e la determinazione dell'esito favorevole o sfavorevole dei pareri, ma che è il valore stesso del parere a essere modificato, divenendo obbligatorio ma non vincolante ai sensi dell'art. 11 quater (precedentemente art. 22 del D. Lgs. 199/2021) nel caso in cui gli interventi ricadano in aree idonee».

Il rapporto tra la classificazione delle aree come idonee e l'esito della valutazione di competenza, che non vi può essere un automatismo tra questa qualificazione e la determinazione dell'esito favorevole o sfavorevole dei pareri, ma che è il valore stesso del parere a essere modificato, divenendo obbligatorio ma non vincolante ai sensi dell'art. 11 quater (precedentemente art. 22 del D. Lgs. 199/2021) nel caso in cui gli interventi ricadano in aree idonee.

Trilemma energia – ambiente – beni paesaggistico-culturali

Consiglio di Stato sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167 croci votive

L'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale, in relazione di un vincolo indiretto, non ha il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone. La posizione 'totalizzante' così espressa dall'Amministrazione dei beni culturali si pone in contrasto con l'indirizzo politico europeo (Direttiva CEE n. 2001/77) e nazionale (Dlgs 29 dicembre 2003 n. 387) che riconosce agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili importanza fondamentale, dichiarandoli opere di pubblico interesse proprio ai fini di tutela dell'ambiente.
L'Amministrazione, in sede di esercizio e di riedizione del potere, deve ricercare non già il totale sacrificio dell'uso produttivo di energia pulita delle aree contigue alle aree vincolate (nella specie croci votive), secondo una logica meramente inibitoria, bensì una soluzione comparativa e dialettica fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e quelle afferenti al paesaggio culturale.

Il Consiglio di Stato, sez. IV, 5 marzo 2025, n. 1872 parco eolico sul Monte Amiata.

L'impatto visivo è uno degli impatti considerati più rilevanti fra quelli derivanti dalla realizzazione di un campo eolico" e che "il paesaggio, quale bene potenzialmente pregiudicato dalla realizzazione di opere di rilevante impatto ambientale, si manifesta in una proiezione spaziale più ampia di quella riveniente dalla sua semplice perimetrazione fisica consentita dalle indicazioni contenute nel decreto di vincolo. In altri termini, il paesaggio si manifesta in tali casi quale componente qualificata ed essenziale dell'ambiente, nella lata accezione che di tale bene giuridico ha fornito l'evoluzione giurisprudenziale, anche di matrice costituzionale.
Il soggetto che propone il progetto è tenuto a svolgere una "analisi del territorio attraverso una attenta e puntuale ricognizione e indagine degli elementi caratterizzanti e qualificanti il paesaggio, effettuata alle diverse scale di studio (vasta, intermedia e di dettaglio) in relazione al territorio interessato alle opere e al tipo di installazione prevista. Le analisi debbono non solo definire l'area di visibilità dell'impianto, ma anche il modo in cui l'impianto viene percepito all'interno del bacino visivo".

Altezza massima e potenza delle turbine eoliche pianificate in Sardegna

qualche dato riportato dalle testate giornalistiche

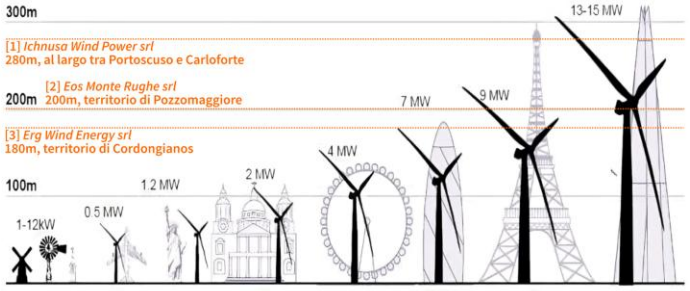


Immagine originale: https://www.cleanfuture.co.in/2017/09/22/evolution-of-wind-turbine-heights-and-output/ (acceduto 15/7/2024)
[1] https://www.laprovinciadelsulcisiglesiente.com/2020/07/un-nuovo-parco-eolico-marino-a-35-km-dalla-costa-tra-carloforte-e-portoscuso-protestano-i-sindaci-dei-comuni-coinvolti/ (acceduto 15/7/2024)
[2] https://www.rainews.it/tgr/vda/video/2024/05/cva-investe-nelleolico-ma-si-scontra-con-la-norma-anti-speculazione-6e00e7eb-4cb4-4457-82f7-161648f54b60.html (acceduto 15/7/2024)
[3] https://www.corriere.it/economia/consumi/21_gennaio_03/energia-eolico-meno-pale-ma-piu-alte-battaglia-erg-sardegna-a3d9156c-4d53-11eb-b0d1-55bf7888f187.shtml (acceduto 15/7/2024)



Trilemma energia – ambiente – beni paesaggistico-culturali

Cons. Stato sez. IV, 2 aprile 2025, n. 2808

"È illegittimo il rigetto dell'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di un impianto fotovoltaico sul tetto di un'abitazione ove l'Amministrazione non abbia svolto un adeguato contemperamento dell'interesse pubblico alla tutela del paesaggio con l'interesse pubblico volto all'incremento della produzione di energia da fonti alternative, nell'ottica di individuare un punto di equilibrio tra le diverse esigenze; il passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce, invero, un obiettivo di interesse nazionale, per cui deve ritenersi non più possibile applicare ai pannelli fotovoltaici categorie estetiche tradizionali, le quali condurrebbero inevitabilmente alla qualificazione di questi elementi come intrusione.")



T.A.R. Parma Emilia-Romagna sez. I, 8 settembre 2025, n. 370

«Sono inammissibili le censure avverso il parere sfavorevole della Soprintendenza nella parte in cui, nell'affermare l'erroneità del giudizio di inidoneità paesaggistica dell'intervento edilizio proposto (nel caso di specie, realizzazione di un impianto fotovoltaico con moduli a terra all'interno della fascia di rispetto di 500 metri relativa a due complessi immobiliari sottoposti a tutela), impingono il merito delle valutazioni altamente discrezionali rimesse all'autorità competente alla tutela del paesaggio ex art. 9 Cost., la cui salvaguardia costituisce un limite legittimo all'esercizio dell'attività di iniziativa economica ai sensi dell'art. 41, comma 2, Cost.»



Oltre la tutela

Strumenti innovativi per la qualità

Emilia Romagna l.r. 24/2017

Principio di miglior definizione

Art. 69 - Compiti dei Comuni

1. I Comuni e le loro Unioni, attraverso i PUG, **perseguono gli obiettivi di qualità paesaggistica individuati dal PTPR** e danno attuazione alle disposizioni generali di tutela e valorizzazione del valore paesaggistico del territorio rurale stabilite dal medesimo piano regionale ai sensi dell'articolo 36, comma 1**.**
2. **I PUG, in ragione del maggior livello di dettaglio dei propri elaborati cartografici, possono rettificare le delimitazioni dei sistemi, delle zone e degli elementi operate dal PTPR, per portarle a coincidere con le suddivisioni reali rilevabili sul territorio.**

Veneto 2050

Definizioni

a) **qualità architettonica**: l'esito di un coerente e funzionale sviluppo progettuale, architettonico, urbanistico e paesaggistico che rispetti i principi di utilità e funzionalità, **con particolare attenzione all'impatto visivo sul territorio**, alla sostenibilità energetica ed ecologica, alla qualità tecnologica dei materiali e delle soluzioni adottate, in un percorso di valorizzazione culturale e identitaria dell'architettura e degli spazi urbani;

Art. 13 Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica.

1. È istituita, presso la struttura regionale competente in materia di governo del territorio, la **Commissione per la qualità e la bellezza architettonica**, nominata dal Consiglio regionale.
2. La composizione, le modalità di funzionamento e la durata della Commissione sono stabilite con provvedimento di Giunta regionale.
3. La Commissione predispone studi, raccoglie dati e formula proposte finalizzate alla promozione della qualità e della bellezza nella progettazione architettonica, urbanistica e del paesaggio e redige, con cadenza biennale, un rapporto contenente il monitoraggio delle attività svolte e dei risultati conseguiti.
4. La Commissione può svolgere, altresì, funzione consultiva non vincolante per gli interventi di particolare rilevanza sotto il profilo della loro complessità ed incidenza sulla forma urbana, sull'assetto territoriale e sul paesaggio.
5. **Per gli interventi di cui al comma 4, per i quali la Commissione ritenga di segnalare l'elevata qualità progettuale raggiunta, i comuni possono ridurre il contributo di costruzione di una percentuale compresa tra un minimo del 20 e un massimo del 50 per cento.**

Art. 14 Premio per la qualità e la bellezza architettonica.

1. È istituito il **premio "Qualità e Bellezza Architettonica"** che il Consiglio regionale assegna annualmente, sulla base di una proposta formulata dalla Commissione di cui all'articolo 13, ai due migliori progetti realizzati ai sensi della presente legge, di cui uno elaborato da progettisti con età inferiore ai quarant'anni.
2. La Giunta regionale definisce i tempi, le procedure e l'entità del premio che è assegnato alla committenza.

Marche l.r. 19/203

Art. 8 (Piano paesaggistico regionale)

5. Ai fini dell'elaborazione del PPR e della ricognizione delle caratteristiche fisiche, ecologiche, storiche e culturali del paesaggio marchigiano, la Giunta regionale provvede alla definizione di **elenchi** o **inventari di beni naturali e storici del territorio ulteriori rispetto a quelli vincolati a fini paesaggistici**.

Art. 19 - (Concorsi di progettazione e di idee)

Documenti correlati

1. Anche al fine di favorire interventi di rigenerazione urbana e territoriale e la loro **qualità progettuale**, i Comuni possono promuovere il ricorso a **concorsi di progettazione e di idee**, ai sensi e nel rispetto della normativa vigente in materia di contratti pubblici.

2. I concorsi di cui al comma 1 sono previsti principalmente per l'elaborazione degli strumenti di pianificazione comunale con funzione operativa di cui all'articolo 16 e delle relative progettualità, con particolare riferimento agli ambiti di rilievo paesaggistico, ambientale, architettonico e storico-artistico.

3. Le convenzioni urbanistiche relative ai PUE e agli AO elaborati ai sensi del comma 2 prevedono **lo scomputo dal contributo di costruzione dovuto per gli interventi di rigenerazione urbana e territoriale dei costi sostenuti per lo svolgimento del concorso di progettazione e di idee, per una percentuale non superiore al 50 per cento del loro importo**.

PUG Modena – PUG Bologna - l.r. Campania

PUG Modena

Art. 2.3.7 Concorsi di progettazione e processi partecipati

STRATEGIE

1. Negli interventi complessi di rigenerazione e di nuovo insediamento, al fine di promuovere una maggiore qualità insediativa e un migliore inserimento del progetto nel contesto sociale ed economico, potranno essere promossi concorsi di progettazione o concorsi di idee. La procedura concorsuale è altresì promossa dalla Pubblica Amministrazione, nella predisposizione di piani attuativi di iniziativa pubblica di cui al comma 17 dell'art. 38 della LR 24/2017.

2. Per dare attuazione a particolari interventi complessi di rigenerazione urbana, quali ad esempio quelli riguardanti immobili abitati, ma anche interventi di qualificazione di tessuti, quali ad esempio quelli tendenti a convertire gli insediamenti produttivi in APEA, ecc., è opportuno avviare processi partecipati con i soggetti coinvolti per definire e concordare le modalità attuative. Per promuovere la rigenerazione di edifici abitati possono essere previsti, tramite appositi bandi, interventi a rotazione a partire da un edificio non utilizzato, anche attraverso la costruzione e successiva demolizione.

L.R. 5/2024 Campania RUE

Gli interventi previsti conseguono obbligatoriamente **il miglioramento dei livelli di qualità edilizia, architettonica e ambientale** e di sicurezza rispetto ai rischi naturali, della resilienza con la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, di drenaggio urbano e diffusione delle infrastrutture verdi e blu, e di sviluppo della mobilità sostenibile.

4. Il RUE stabilisce la disciplina d'uso e trasformazione delle singole parti del territorio… gli **obiettivi di qualità da perseguire per l'incentivazione urbanistica** e i requisiti richiesti per ogni tipologia e ambito di intervento, disciplinando le corrispondenti **forme di premialità**, volumetrica o di superficie, attribuibili una sola volta, la riduzione degli oneri concessori e le diverse modalità di corresponsione degli stessi, in proporzione al grado di incentivazione, anche attraverso **l'utilizzo dei concorsi di progettazione**, così come indicati dalla legge regionale 19/2019;

62.2 Criteri per valorizzare le relazioni urbane e la qualità architettonica nella città storica

elaborato da Università di bologna, Dipartimento di Architettura (estratto)

vedi documento completo >>

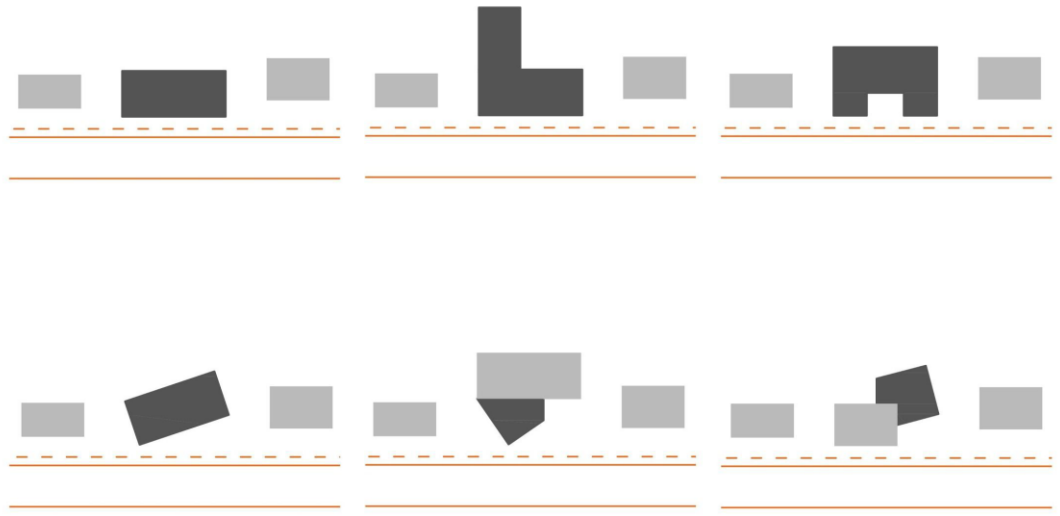
All'interno dei tessuti urbani sono state analizzate delle relazioni urbane; per ciascun tema è stato identificato almeno un carattere prevalente che potesse essere espresso in forma concreta. Infine, per ciascuno di questi caratteri è stata riportata una sintetica interpretazione supportata da esempi di soluzioni condivise e soluzioni da evitare attraverso degli schemi grafici.

Relazione con gli elementi ordinatori

A. Allineamento rispetto alla strada

La strada è un elemento dello spazio urbano che sin dal passato testimonia la volontà di progettare un intervento urbano. L'allineamento con la strada valorizza il territorio e la sua organizzazione.

1.1
Allineamento planimetrico
rispetto alla strada



La comunitarizzazione del paesaggio

Politiche di luogo e di comunità
Living Landscape means re-cognizing its Value

Oltre la tutela → riconoscimento e valorizzazione dei caratteri paesaggistici → custodialità (non imposta) basata sul consenso

Analisi di scala adeguata → ricerca degli elementi e delle strutture 'profonde' (iconemi – elementi simbolici – memorie)

Dallo spazio all'esperienza ('vita quotidiana') → dinamiche della percezione (ottico-neurale)

Luogo di paesaggio → (non solo fondale) esito sensibile di un processo coevolutivo fra insediamento umano e ambiente

Maturazione della 'coscienza di luogo' (Magnaghi)

Comunità di paesaggio plurali (Bonesio) → comunità aperte da ascoltare nelle fasi di riconoscimento valoriale (tensioni e fratture interne)

Percezione sociale del paesaggio → attività interpretativa e di ascolto strutturato (Milano 'città a colori')

Redazione di mappe a debole formalizzazione per raccogliere letture e memorie (ipertesti, quadri sinottici, mappe, …)

- **Atlante dei valori condivisi → rappresentazione statutaria dei sedimenti materiali/immateriali**
- **Azioni condivise per il recupero e la formazione di nuovo paesaggio → dinamiche di (tras)formazione del paesaggio**
- **Attivazione processi partecipativi strutturali, inclusivi, di durata → dagli osservatori ai contratti di paesaggio**

Politiche attive per il paesaggio

Le politiche attive per il paesaggio oltre la tutela



La territorializzazione del paesaggio

Piani paesaggistici estesi → modello scalare integrato → principio di miglior definizione

Il paesaggio nei piani urbanistici → la rigenerazione urbana per la qualità dei territori

Osservatori regionali → conoscenza aggiornata con formazione di quadri dinamici

Azioni incentivali → decontributive – premi e concorsi di architettura (Veneto 2050 – Piemonte l.r. 14/2008 – Emilia l.r. 24/2017)

La comunitarizzazione del paesaggio

La Convenzione e la partecipazione attiva: *«avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche…»*

Dall'archetipo dei contratti di fiume ai contratti di paesaggio (di rete ecologica, foresta, costa,…)

Spontaneismo (dal basso – diritto informale) – ruolo pro-attivo dell'amministrazione

Il futuro istituzionalizzato o comunitario

- **Pratiche di paesaggio → attraversamenti non convenzionali – interviste – archivi – mappe temporali**
- **«*Cosa vi accade, cosa vi è accaduto, cosa vi potrebbe accadere*» K. Lynch**
- **Obiettivi**
- **Strategie**
- **Azioni**
- **Priorità**

68-bis. Contratti di fiume

1. I contratti di fiume **concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata** che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree.

- **Risorse pubbliche? Rischio *agenda setting* (recessione progressiva a strumento attuativo di politiche pubbliche)**
- **Risvolto partecipativo della programmazione pubblica - Istituzionalizzazione (Lombardia → contratti di fiume)**
- ***Orror vacui* → programmazione negoziata - art. *68-bis* codice ambiente - d.l. 77/2021 → manutenzione del territorio PAC**
- **Possibile strumento di innesto ascendente delle agende locali nella pianificazione paesaggistica e in politiche pubbliche (Aree interne – foestali – agricole - cave) → strumento duttile in fase discendente**

- **Alternativa → strumento locale**
- **Ricerca di effettività → impegni condivisi dai partecipanti → recepimento in norme di PRG (esempio: PLIS)**

Olismo: contratti di fiume e di paesaggio

Art.1 Obiettivo generale

Obbiettivo generale del Contratto è la **ricomposizione socioeconomica, idrologica, ecologica, paesistica dei territori e degli ambiti interessati** (v. art.6), in applicazione del PTCP e a partire dall'Area Sipe Nobel, nell'interazione contemporanea Uomo/Società/Ambiente, così come ulteriormente definito negli articoli successivi.
Il Contratto assume la Convenzione Europea del Paesaggio come riferimento concettuale e operativo e la implementa nella sua dimensione sociale e istituzionale innovativa della concezione culturale tradizionale.

Art.2 Natura del Contratto

Il Contratto di Fiume/Paesaggio è uno **Strumento integrato e processuale per una nuova dinamica istituzionale e partecipativa di trasformazione territoriale e paesistica**.
Il Contratto si esercita su un **ambito territoriale, paesistico fluviale**, definito sulla base degli indirizzi del PTCP e di una **verifica partecipativa sperimentale** (v. art. 6).
Il Contratto si configura come un **accordo consensuale tra soggetti e strutture diverse (istituzionali, tecnico gestionali e sociali in forma associata) interagenti sullo stesso territorio, ciascuno per la propria competenza, con la finalità comune di cui all'art.1**.

CONTRATTO DI FIUME DEL MEDIO PANARO



Presidio Paesistico Partecipativo del contratto di fiume-paesaggio del Medio Panaro

Olismo: contratti di fiume e di paesaggio

Art.3 Struttura del Contratto
Il Contratto si struttura con il presente atto a carattere generale, che stabilisce indirizzi e obbiettivi ed investe l'intero suo ambito (**Contratto Quadro**) e con successivi accordi e procedure di dettaglio (**Accordi Operativi**) tra i diversi soggetti che via via sono coinvolti nel processo attuativo: - tra gli Enti Pubblici in forma di una Convenzione generale e di specifici protocolli; - tra Enti Pubblici e Strutture gestionali (Consorzi, Gestori di settore, Istituti scientifici e scolastici, etc.) in forma di specifici protocolli di garanzia e di gestione intersettoriali di attuazione del Contratto; - tra i soggetti suddetti e gli operatori sociali in forma di apposite **Convenzioni di gestione e di impegno reciproco relativi alla cura e promozione del paesaggio su specifici luoghi e azioni**; - tra i soggetti sopradetti e gli operatori economici in forma di apposite **Convenzioni per la realizzazione di trasformazioni e manutenzioni paesistiche ottenute tramite azioni economiche e specifici finanziamenti mirati**.

Art. 4 Valori condivisi e Scelte strategiche
- l'acquisizione del Principio di tutela e valorizzazione, idrologica e paesistica del fiume e della sua vallata; - il riconoscimento delle tematiche e delle criticità, del sistema di strategie azioni e proposte progettuali evolutive contenute nel presente contratto, da sviluppare in chiave multisettoriale per la ricostruzione ecologica della vallata - il riconoscimento dell'ambito fluviale, urbano, collinare e di alta pianura come Quadro di Riferimento territoriale e paesistico delle diverse attività e progettualità attuative del Contratto; - l'assunzione del criterio di interazione come progressiva modalità di concretizzazione del contratto da esercitare in forma continuativa e processuale
-Sono **scelte strategiche** :
- il **Processo evolutivo**, aperto ed integrato come indirizzo fondante del Contratto;
- le attività promozionali e gestionali che danno luogo a Programmi di monitoraggio, sorveglianza, manutenzione e creazione di nuove proposte di fruizione e di accoglienza;
- le **attività di sperimentazione progettuale e processuale, che danno luogo a Progetti di Azione e Laboratori**, per promuovere relazioni culturali, ambientali, e attività economiche integrate tra i diversi soggetti che operano nell'ambito territoriale del Contratto e tra gli insediamenti abitativi, agricoli e produttivi.

CONTRATTO DI FIUME DEL MEDIO PANARO



Presidio Paesistico Partecipativo del contratto di fiume-paesaggio del Medio Panaro

Olismo: contratti di fiume e di paesaggio

IlArt.5 Metodologia progettuale
I valori condivisi e le scelte strategiche si attuano per **Progetti Laboratorio** e in attività promozionali e gestionali che costituiscono lo strumento attuativo e sperimentale del Contratto e ne sono parte integrante.
Tutte le attività sopradescritte si concretizzano in:
- ricerche-azioni condotte dai soggetti coinvolti nel Contratto, in relazione alle loro specifiche competenze;
- **sperimentazioni per l'implementazione della Convenzione Europea del Paesaggio.**
Tutte le attività si originano e si sviluppano sulla base di elaborazioni partecipative e istituzionali progressive, che vengono coordinate e monitorate in riferimento ai contenuti del Contratto (principi, tematiche, progettualità, dinamiche evolutive, nuove opzioni sociali, esperienze in progress).

CONTRATTO DI FIUME DEL MEDIO PANARO



Art. 6 Ambito territoriale-Paesistico e riferimenti progettuali del Contratto L'Ambito territoriale e Paesistico del Contratto si definisce **assumendo le indicazioni contenute negli elaborati prodotti dal processo partecipativo** e in fattispecie: l'elaborato n. 5 che specifica gli ambiti di pertinenza del Contratto e gli elaborati nn. 6, 7 e 8 che indicano le attività di progetto entro tali ambiti, definendo le loro connessioni e relazioni territoriali. Sull'ambito appena definito il Contratto si attua assumendo: - il progetto e il processo progettuale stesso come base fondante del Contratto (v. i tre Quaderni e le otto Tavole grafiche di lettura interpretativa e di progetto); - le azioni tematiche del successivo art. 7, nelle loro Linee Guida e nei loro Contesti di Riferimento in quanto indirizzi del processo attuativo (v. elaborato associato alle sette azioni tematiche); - le prefigurazioni progettuali in forma di Matrici di Contratto (v. i quattro elaborati grafici riferiti ai nodi Città/Fiume); - le linee guida per lo sviluppo dell'agricoltura del territorio (v. il Documento unitario redatto dalle 4 associazioni di categoria). Gli elaborati suddetti costituiscono parte strutturale del Contratto. Essi hanno carattere orientativo e non vincolante in merito alle specifiche soluzioni di dettaglio da definire durante il processo evolutivo di attuazione concreta del Contratto.

Presidio Paesistico Partecipativo del contratto di fiume-paesaggio del Medio Panaro

Olismo: contratti di fiume e di paesaggio

Art. 7 Azioni tematiche

I firmatari si impegnano a perseguire e promuovere le seguenti azioni tematiche:
1) il Fiume e le Acque
2) Ciclo tecnologico delle acque
3) Agricoltura alimentazione e territorio
4) Mobilità sostenibile e fruizione del territorio
5) Attività estrattive
6) Rete ecologica
7) **Laboratorio della genesi ed evoluzione del paesaggio**
8) Nodi città fiume

Art. 9 Carattere evolutivo ed aperto del Contratto

Il presente atto contiene i principi condivisi e i riferimenti programmatici generali (Accordo Quadro) che dovranno informare i successivi interventi di gestione e trasformazione concreta del territorio fluviale promossi dai soggetti firmatari. Tali interventi potranno essere regolati nel dettaglio da ulteriori accordi o atti convenzionali (Accordi Operativi) da stipulare anche con soggetti diversi dai firmatari del presente accordo. **Il Contratto di fiume, dunque, si configura come una struttura organizzativa aperta ed evolutiva, che agevola la progressiva inclusione di nuovi partner (sia all'interno del presente Accordo Quadro, che nei diversi Accordi Operativi) per l'integrazione delle politiche settoriali e la sperimentazione di nuove forme di governance multilivello**.

CONTRATTO DI FIUME DEL MEDIO PANARO



Presidio Paesistico Partecipativo del contratto di fiume-paesaggio del Medio Panaro

Le autorizzazioni paesaggistiche

D.LGS. 42/04 - art. 146
Autorizzazione paesaggistica

Art. 146. Autorizzazione

(articolo così sostituito dall'art. 2 del d.lgs. n. 63 del 2008)

(per la deroga alle autorizzazioni si veda l'art. 6, comma 4, della legge n. 164 del 2014)

1. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.

2. I soggetti di cui al comma 1 hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.

3. La documentazione a corredo del progetto è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato. Essa è individuata, su proposta del Ministro, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, e può essere aggiornata o integrata con il medesimo procedimento.

D.P.C.M. 12 dicembre 2005 (relazione paesaggistica)
Individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti, ai sensi dell'articolo 146, comma 3 , del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42

D.LGS. 42/04 – art. 146 (segue)

4. L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi. L'autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a 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.

(comma modificato dall'art. 4, comma 16, legge n. 106 del 2011)

5. Sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'articolo 143, commi 4 e 5. Il parere del Soprintendente, all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d), nonché della positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della regione interessata, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante ed è reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti, decorsi i quali l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione.

(comma modificato dall'art. 4, comma 16, legge n. 106 del 2011, poi così modificato dall'art. 39, comma 1, lettera b), legge n. 98 del 2013)

D.LGS. 42/04 – art. 146 (segue)

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.

(comma modificato dall'art. 4, comma 16, legge n. 106 del 2011)

7. L'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ricevuta l'istanza dell'interessato, verifica se ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'articolo 149, comma 1, alla stregua dei criteri fissati ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1 lettere b), c) e d). Qualora detti presupposti non ricorrano, l'amministrazione verifica se l'istanza stessa sia corredata della documentazione di cui al comma 3, provvedendo, ove necessario, a richiedere le opportune integrazioni e a svolgere gli accertamenti del caso. Entro quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza, l'amministrazione effettua gli accertamenti circa la conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici e trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall'interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa nonché con una proposta di provvedimento, e dà comunicazione all'interessato dell'inizio del procedimento e dell'avvenuta trasmissione degli atti al soprintendente, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di procedimento amministrativo.

(comma modificato dall'art. 4, comma 16, legge n. 106 del 2011)

8. Il soprintendente rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti. Il soprintendente, in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l'amministrazione provvede in conformità.

(comma modificato dall'art. 4, comma 16, legge n. 106 del 2011)

D.LGS. 42/04 – art. 146 (segue)

9. Decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. Con regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il 31 dicembre 2008, su proposta del Ministro d'intesa con la Conferenza unificata, salvo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, 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.

(comma così modificato dall'art. 25, comma 3, legge n. 164 del 2014)

10. Decorso inutilmente il termine indicato all'ultimo periodo del comma 8 senza che l'amministrazione si sia pronunciata, l'interessato può richiedere l'autorizzazione in via sostitutiva alla regione, che vi provvede, anche mediante un commissario ad acta, entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora la regione non abbia delegato gli enti indicati al comma 6 al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, e sia essa stessa inadempiente, la richiesta del rilascio in via sostitutiva è presentata al soprintendente.

11. L'autorizzazione paesaggistica è trasmessa, senza indugio, alla soprintendenza che ha reso il parere nel corso del procedimento, nonché, unitamente allo stesso parere, alla regione ovvero agli altri enti pubblici territoriali interessati e, ove esistente, all'ente parco nel cui territorio si trova l'immobile o l'area sottoposti al vincolo.

(comma modificato dall'art. 4, comma 16, legge n. 106 del 2011)

D.LGS. 42/04 – art. 146 (segue)

12. L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Le sentenze e le ordinanze del Tribunale amministrativo regionale possono essere appellate dai medesimi soggetti, anche se non abbiano proposto ricorso di primo grado.

13. Presso ogni amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è istituito un elenco delle autorizzazioni rilasciate, aggiornato almeno ogni trenta giorni e liberamente consultabile, anche per via telematica, in cui è indicata la data di rilascio di ciascuna autorizzazione, con la annotazione sintetica del relativo oggetto. Copia dell'elenco è trasmessa trimestralmente alla regione e alla soprintendenza, ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

14. Le disposizioni dei commi da 1 a 13 si applicano anche alle istanze concernenti le attività di coltivazione di cave e torbiere nonché per le attività minerarie di ricerca ed estrazione incidenti sui beni di cui all'articolo 134.

(comma così sostituito dall'art. 4, comma 16, legge n. 106 del 2011)

15. (comma abrogato dall'art. 4, comma 16, legge n. 106 del 2011)

16. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Autorizzazione paesaggistica – Il procedimento ordinario

Le fasi del procedimento (art. 146, d.lgs. n. 42/04)

Ricezione istanza corredata dal progetto e dalla prescritta documentazione

→

Valutazione circa il ricorrere dei presupposti di cui all'art. 149, c. 1 (interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica)

→

verifica della completezza della documentazione presentata ed eventuale richiesta di documentazione integrativa: **soccorso**

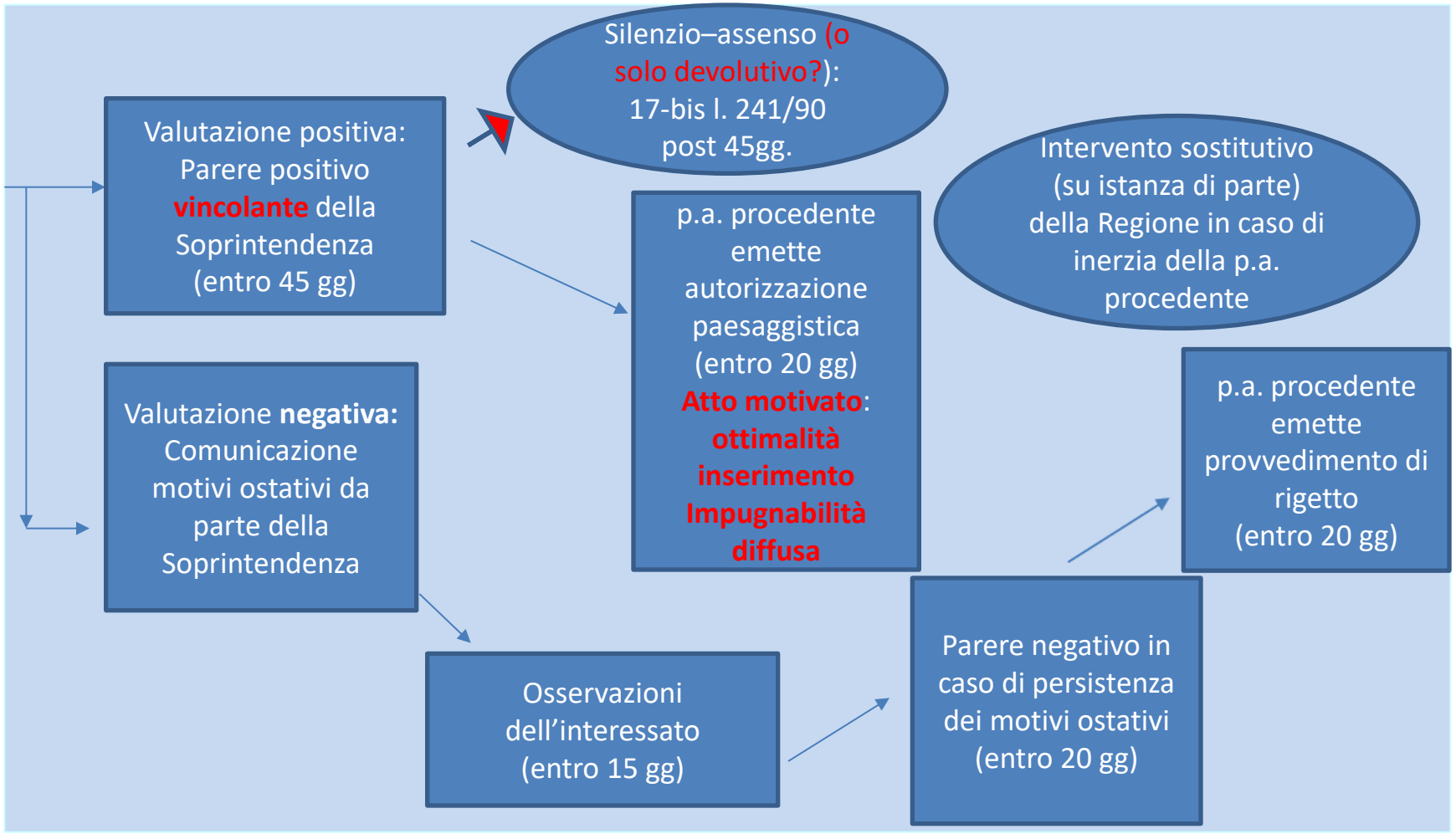
↓

Entro quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza, l'Amministrazione comunale deve:

- accertare conformità dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici:
- trasmettere alla Soprintendenza la documentazione presentata dall'interessato, una relazione tecnica illustrativa e una proposta di provvedimento,
- comunica all'interessato l'inizio del procedimento e l'avvenuta trasmissione degli atti alla Soprintendenza

Segue →

Autorizzazione paesaggistica – Il procedimento (segue)



D.LGS. 42/04 - art. 149 esenzioni

Art. 149 del D.lgs. 42/2004 → liberamente attuabili, senza necessità di previo assenso paesaggistico: **a. gli interventi di manutenzione (ordinaria e straordinaria), di consolidamento statico e di restauro conservativo, alla condizione che non alterino l'assetto dei luoghi e non incidano sull'aspetto dei fabbricati; b. gli interventi preordinati all'attività agro-silvo-pastorale che non determinino alterazione permanente dello stato dei luoghi mediante opere costruttive e che non alterino l'assetto idrogeologico dei luoghi; c. il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nel boschi e nelle foreste, autorizzati dalla normativa forestale** (oggi contenuta nel d.lg. 3 aprile 2028, n. 34 Testo unico in materia forestale e di filiere forestali)

Art. 36 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108 sono realizzabili senza necessità di previa autorizzazione paesaggistica gli **interventi di manutenzione e ripristino delle opere di sistemazione idraulica forestale in aree montane e collinari ad alto rischio idrogeologico e di frana, che non alterino lo stato dei luoghi e siano condotti secondo i criteri e le metodologie dell'ingegneria naturalistica**.

Secondo comma dell'art. 36 cit. prevede che nei boschi e nelle foreste non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica per gli **interventi di manutenzione e ripristino delle opere di sistemazione idraulica forestale e prevede la sottoposizione ad autorizzazione semplificata per gli interventi selvicolturali di prevenzione dei rischi, per gli interventi di ricostituzione e restauro di aree forestali degradate o colpite da (sempre più frequenti e devastanti) eventi climatici estremi attraverso interventi di riforestazione e sistemazione idraulica nonché, in una logica di prevenzione, per gli interventi di miglioramento della resistenza e resilienza ai cambiamenti climatici delle masse boschive**.

Queste previsioni si pongono peraltro sulla scia dell'art. 7, XII comma, del d.lg. 34/2018 cit. che, per un verso, aveva già qualificato quali attività di mera gestione forestale (come tali sottratte dal regime autorizzatorio) "**le opere di sistemazione idraulico forestale realizzate con tecniche di ingegneria naturalistica**"

Autorizzazione paesaggistica motivazione
Rapporto con il contesto – mitigazioni - compensazioni

T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. I, 17/02/2022, n.501

Il giudizio paesaggistico consta di un apprezzamento comparativo che nasce dal confronto dei contenuti del vincolo con tutte le circostanze di fatto relative all'intervento e al suo inserimento nel contesto circostante, in modo che la conferma o l'esclusione della compatibilità delle opere con i valori tutelati costituisca il frutto di un giudizio condotto sulla base di rilievi puntuali; il diniego dell'assenso paesaggistico non può, pertanto, fondarsi sul generico richiamo all'esistenza del vincolo, né su valutazioni apodittiche e stereotipate, ma deve rispondere a un modello che contempli la descrizione dell'edificio e del suo contesto, e che sia volto a stabilire se il rapporto tra l'uno e l'altro possa considerarsi armonico, esplicitando, se del caso, le effettive ragioni del contrasto e delle disarmonie eventualmente ravvisati. Invero, posto che qualsiasi nuova opera è suscettibile di generare un impatto visivo sul paesaggio circostante, ovvero una sua "alterazione", **il diniego dell'autorizzazione paesaggistica deve contenere una sufficiente esternazione delle peculiari ragioni per le quali si ritiene che un'opera non sia idonea a inserirsi nell'ambiente, attraverso l'esame delle sue caratteristiche concrete e l'analitica individuazione degli elementi di contrasto con il vincolo da tutelare**

T.A.R. Bari, (Puglia) sez. II, 25/01/2023, n.161

Posto che qualsiasi nuova opera è suscettibile di generare un impatto visivo sul paesaggio circostante, ovvero una sua alterazione, il diniego dell'autorizzazione paesaggistica **deve contenere una sufficiente esternazione delle peculiari ragioni per le quali si ritiene che un'opera non sia idonea a inserirsi nell'ambiente, attraverso l'esame delle sue caratteristiche concrete e l'analitica individuazione degli elementi di contrasto con il vincolo da tutelare**. A maggior ragione, puntuali e analitiche devono essere le ragioni del diniego qualora l'autorizzazione richiesta riguardi la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nei cui confronti l'ordinamento esprime un chiaro favore (art. 12, d.lgs. n. 387/2003).

T.A.R. Lecce, (Puglia) sez. I, 17/01/2023, n.74

L'atto di autorizzazione paesaggistica, espressione dell'esercizio di valutazioni tecniche, deve contenere un'adeguata motivazione, e deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria (art. 3, comma 1, della l. n. 241 del 1990). La motivazione può ritenersi adeguata quando risponde a un modello che descrive, in modo dettagliato: **a) dell'edificio mediante indicazione delle dimensioni, delle forme, dei colori e dei materiali impiegati; b) del contesto paesaggistico in cui esso si colloca, anche mediante l'indicazione di eventuali altri immobili esistenti, della loro posizione e dimensioni; c) del rapporto tra edificio e contesto, anche mediante l'indicazione dell'impatto visivo al fine di stabilire se esso si inserisca in maniera armonica nel paesaggio**.

Piano delle Regole

L'autorizzazione paesaggistica è rilasciata dall'amministrazione comunale, con il coinvolgimento necessario e vincolante delle strutture tecniche del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, secondo quanto previsto dal D. lgs. 42/2004 e salvo quanto previsto dall'art. 80, co. 2, 3, 4 e 5, della l.r. 12/05, con provvedimento analiticamente motivato, emanato **previa istruttoria condotta da struttura tecnica diversa da quella preposta al rilascio del titolo edilizio** e con l'intervento della commissione paesaggio, che **dà partitamente conto della compatibilità dell'intervento con le linee di tutela del paesaggio, anche in relazione ai valori espressi entro il quadrante percettivo in cui ricade l'area oggetto di trasformazione**, **dell'insussistenza di soluzioni di minor impatto**, **delle eventuali misure di mitigazione** ed, **in caso di impatti non mitigabili, delle misure compensative volte all'innalzamento della qualità paesaggistica complessiva**.

Autorizzazione paesaggistica semplificata d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31

- Semplificazione: a. **documentale**, con riduzione degli oneri di produzione a carico dei richiedenti (in luogo della relazione paesaggistica di cui al d.P.C. 12 dicembre 2005, il privato può limitarsi alla compilazione delle relazione 'semplificata', sulla falsariga dello schema allegato al regolamento); b. **procedimentale** (art. 8), con ridisegno della traiettoria procedurale e riduzione dei termini assegnati alle amministrazioni coinvolte (artt. 9, 10, 11); c. **organizzativa**, con identificazione di funzionari dedicati alle procedure semplificate all'interno delle soprintendenze (art. 12).Abrogazione immediata DPR 139/2010

- **Art. 2** Elenco interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica: **Allegato A**: si aggiungono all'art. 149 d.lgs. 42/2004 (piani paesaggistici potranno specificare modalità attuative degli interventi)

- **Art. 3** Elenco interventi e opere di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato: **Allegato B**

- **Art. 4** Interventi esonerati dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica per particolari categorie di interventi *post* vestizione del vincolo o post accordo di collaborazione con MIBAC

- **A.27.** interventi di manutenzione o sostituzione, senza ampliamenti dimensionali, delle strutture amovibili esistenti situate nell'ambito di strutture ricettive all'aria aperta già munite di autorizzazione paesaggistica, eseguiti nel rispetto delle caratteristiche morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti; collocazione da parte del gestore o di terzi, anche in via continuativa, all'interno di strutture turistico-ricettive all'aperto munite di autorizzazione paesaggistica inerente specificamente anche alle aree attrezzate dotate di sistemi di utenza elettrica, idrica e fognaria, ivi insistenti, di mezzi mobili di pernottamento, con eventuali pertinenze e accessori, quali caravan, case mobili per vacanze e autocaravan con le caratteristiche dei veicoli ricreazionali definite dalle norme UNI EN 13878: 2007 e successive modifiche e aggiornamenti, aventi i requisiti per la circolazione o il trasporto su strada, dotati di meccanismi di rotazione in funzione, con caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive conformi alla normativa regionale di settore ove esistente, che non abbiano alcun collegamento di natura permanente al suolo, siano dotati di sistemi di aggancio alle reti tecnologiche facilmente rimuovibili e siano rimossi alla cessazione definitiva dell'azienda turistico-ricettiva senza provocare mutamenti dell'aspetto esteriore dei luoghi;
- **B.26.** verande e strutture in genere poste all'esterno (dehors), tali da configurare spazi chiusi funzionali ad attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero; installazione di manufatti amovibili o di facile rimozione, consistenti in opere di carattere non stagionale e a servizio della balneazione, quali, ad esempio, chioschi, servizi igienici e cabine; prima collocazione ed installazione dei predetti manufatti amovibili o di facile rimozione aventi carattere stagionale; interventi sulle strutture turistico-ricettive all'aperto, munite di autorizzazione paesaggistica, che comportino la realizzazione di infrastrutture a rete e modifiche del numero o della collocazione delle aree attrezzate dotate di sistemi di utenza elettrica, idrica e fognaria, senza realizzazione di nuove costruzioni o aumento della capacità ricettiva

- Ampliamento delle categorie di opere di lieve entità con riferimento a caravan, case mobili, autocaravan e infrastrutture connesse
- Introdotte ulteriori tipologie di interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica

Autorizzazione paesaggistica semplificata d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31

- T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 05/11/2021, n.11401 L'attività edilizia, consistente nella sostituzione del parapetto del terrazzo di copertura di un immobile sito nel Comune di Leonessa, in aderenza alla c.d. Porta Spoletina, non rientra tra gli interventi esenti da autorizzazione di cui allegato A del d.P.R. n. 31/2017, laddove sono contemplate soltanto le opere "di integrazione o sostituzione […] di finiture esterne o manufatti quali infissi, cornici, parapetti, lattonerie, lucernai, comignoli e simili".

Dovere di soccorso

- T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 05/11/2021, n.11401 Nel caso di sottoposizione di un intervento edilizio ad autorizzazione paesaggistica con procedimento semplificato a norma del d.P.R. n. 31 del 13 febbraio 2017, la Soprintendenza, **lungi dall'esprimere il parere negativo, deve chiarire al privato come modificare il progetto, quanto alle tecniche costruttive del proposto parapetto in muratura, affinché lo stesso sia assentibile**. Il tutto in coerenza con la ratio legis sottesa alla normativa in esame, consistente nell'attivazione di un'interlocuzione endo - procedimentale che non sia sterile bensì feconda, in quanto funzionale alla ricerca di soluzioni progettuali più idonee, nel contemperamento degli interessi in gioco, alla realizzazione delle proposte attività edilizie.

Autorizzazione paesaggistica semplificata d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31

Procedimento autorizzatorio semplificato

1) Rinnovo di autorizzazione paesaggistica (art. 7)

- A condizione che i) l'autorizzazione non sia scaduta da più di un anno, ii) l'autorizzazione riguardi interventi in tutto o in parte non eseguiti, iii) il progetto risulti conforme a quanto in precedenza autorizzato e alle prescrizioni di tutela eventualmente sopravvenute;
- Trova applicazione il procedimento autorizzatorio ordinario qualora unitamente al rinnovo vengano chieste variazioni progettuali che comportino interventi di non lieve entità;
- In seguito al rinnovo, i lavori devono concludersi non oltre l'anno successivo alla scadenza del quinquennio di efficacia dell'autorizzazione.

Autorizzazione paesaggistica semplificata – d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Segue)

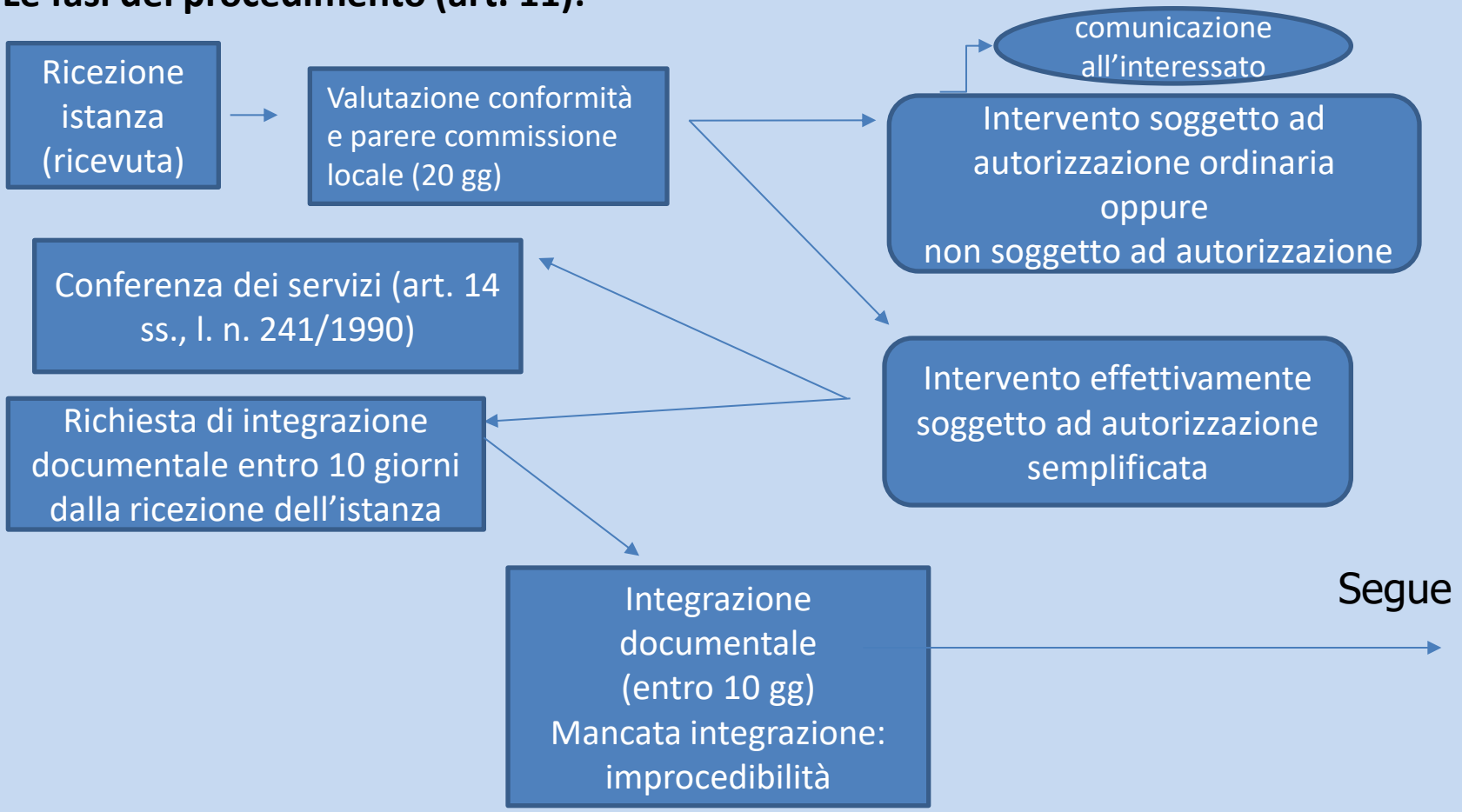
2) Procedimento autorizzatorio degli interventi di lieve entità (All. B)

- **Art. 8** Semplificazione documentale: modello semplificato di istanza (**All. C**) e relazione paesaggistica semplificata (**All. D**)
- **Art. 9** Istanza presentata: i) al SUE, in caso di intervento edilizio *ex* d.P.R. n. 380/2001, ii) al SUAP, in caso di intervento ricompreso nel campo di applicazione del d.P.R. n. 160/2010, iii) all'Amministrazione procedente nei casi non ricompresi sub i) e ii)
- **Art. 10** Il termine 'tassativo' per la conclusione del procedimento è **60 giorni** dal ricevimento della domanda da parte della p.a.
- **Art. 12** Individuazione di uno o più funzionari responsabili dei procedimenti di autorizzazione semplificata in ciascuna Soprintendenza
- **Art. 16** Concentrazione con autorizzazione BBCC (atto plurimo Soprintend.)

Autorizzazione paesaggistica semplificata – Fase comunale istruttoria

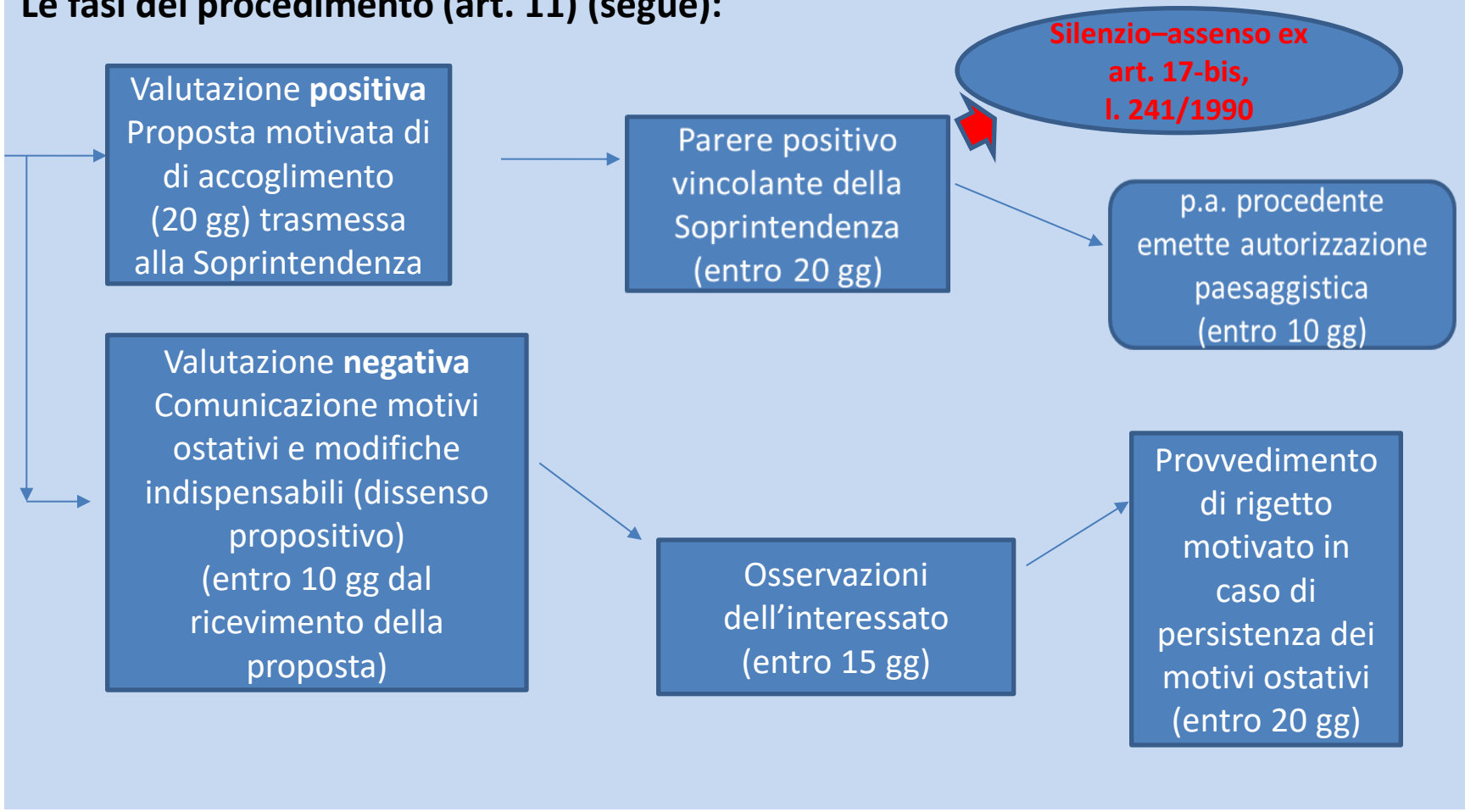
l.r. 25/20121 Piemonte no parere commissione locale)

Le fasi del procedimento (art. 11):



Autorizzazione paesaggistica semplificata – Fase comunale e parere Soprintendenza

Le fasi del procedimento (art. 11) (segue):



Autorizzazione paesaggistica semplificata
Dissenso Soprintendenza

Le fasi del procedimento (art. 11) (segue):



Autorizzazione paesaggistica semplificata - d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31

Le sanzioni e la repressione (art. 17)

- Applicazione degli artt. 181 (sanzioni penali) e 167 (sanzioni amministrative) d.lgs. n. 42/2004
- **Rimessione in pristino *extrema ratio***: deve essere disposta solo quando non sia in alcun modo possibile dettare prescrizioni che consentano la compatibilità paesaggistica dell'intervento e delle opere
- Immediata non sanzionabilità interventi liberi (su interventi e opere già attuate: abusi risalenti)
- **Tolleranza 2%** (solo per manifestazioni) -> diversa da tolleranze costruttive edilizie

DPR 31/2017 immediata non sanzionabilità
Abusi minori pregressi – derubricazione illecito

Il D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, art. 17:

"***1. Nel caso di violazione degli obblighi previsti dal presente decreto, fermo restando quanto previsto dall'articolo 181 del Codice, si applica l'articolo 167 del Codice. In tali casi l'autorità preposta alla gestione del vincolo e il Soprintendente, nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 167, comma 4, del Codice, dispongono la rimessione in pristino solo quando non sia in alcun modo possibile dettare prescrizioni che consentano la compatibilità paesaggistica dell'intervento e delle opere.***

2. Non può disporsi la rimessione in pristino nel caso di interventi e opere ricompresi nell'ambito di applicazione dell'articolo 2 del presente decreto e realizzati anteriormente alla data di entrata in vigore del presente regolamento non soggette ad altro titolo abilitativo all'infuori dell'autorizzazione paesaggistica."

Punto 11 della Circolare (allora) MIBAC n. 42 del 21 luglio 2017, nella parte in cui esclude che gli interventi "irrilevanti", ossia gli interventi ricompresi nell'Allegato A, realizzati prima dell'entrata in vigore del Regolamento debbano essere sottoposti ad accertamento di compatibilità (con applicazione della correlativa sanzione in misura pari al profitto ritratto dal trasgressore). A questo novero di interventi "si applica la norma intervenuta più favorevole anche se l'abuso è intervenuto prima della nuova disciplina", ove per norma di favorevole deve intendersi l'esenzione da ogni forma di rilevanza paesaggistica, ivi compresa la sottoponibilità ad accertamento di compatibilità, riservato ad interventi sottoposti al regime autorizzatorio realizzati senza titolo o in difformità da questo.

Paesaggistica semplificata: abusi dovere di soccorso

- **TAR Lombardia, Milano, IV, n. 1788 del 12 luglio 2023**

- Il comma 1 dell'art. 17 del D.P.R. n. 31 del 2017, laddove dispone che "**l'autorità preposta alla gestione del vincolo e il Soprintendente, nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 167, comma 4, del Codice [del Beni culturali], dispongono la rimessione in pristino solo quando non sia in alcun modo possibile dettare prescrizioni che consentano la compatibilità paesaggistica dell'intervento e delle opere**", deve essere interpretato nel senso di ammettere la sanatoria di opere che possano essere rese compatibili con il contesto circostante, tali essendo soltanto quelle che rientrano nell'ambito del perimetro delle violazioni di scarso rilievo paesaggistico di cui ai precedenti artt. 2, 3 e 4 del citato Decreto. Ciò appare altresì confermato dalla Circolare n. 42 del 21 luglio 2017, prot. n. 21322, del Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo, per la quale gli interventi cui "è applicabile il regolamento in esame devono essere di lieve entità e tale deve essere il principio guida che deve orientare la valutazione dell'applicabilità del regolamento stesso, rimanendo esclusi tutti gli altri interventi di impatto paesaggistico significativo, per i quali è da applicare la procedura ordinaria" (pagg. 23-24; cfr. anche pagg. 22-23).

Pianificazione attuativa: art. 16 1150/1942

- **L'art. 16, III comma, della l. 17 agosto 1942, n. 1150** prevede che i piani particolareggiati (a cui sono equiparati i piani attuativi, indipendentemente dalle etichette nominali che questi strumenti hanno variamente assunto nella legislazione regionale) posti in zona vincolata debbono essere sottoposti preventivamente al parere della soprintendenza.
- La giurisprudenza amministrativa ha ribadito **l'indefettibilità di una valutazione paesaggistica antecedente rispetto all'approvazione dell'atto di pianificazione attuativa** (TAR Lombardia, Milano, II, 4 dicembre 2007, n. 6541, FA TAR, 2007, 3698).
- L'organo statale si pronuncia entro novanta giorni. Il MIBAC (Parere Ufficio Legislativo 18 ottobre 2011, n. 18886) ha precisato che la procedura da seguire ricalca **lo schema del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica** (e il riparto di competenze previsto per quest'ultimo procedimento).
- Appare improprio il ricorso al sintagma 'autorizzazione paesaggistica del piano attuativo' (Cons. St., VI, 15 marzo 2010, n. 1491), anche se la valutazione partecipa della stessa matrice dell'autorizzazione paesaggistica e ne anticipa taluni contenuti alla scala urbanistica (rapporti spaziali, vuoti-pieni, verde-urbanizzazioni, etc.), con la conseguenza che, in caso di documenti pianificatori particolarmente analitici e con elevato grado di definizione, gli spazi di discrezionalità in sede di successive autorizzazioni paesaggistiche sulle singole opere e interventi si ridurranno sensibilmente (Cons. St., VI, 5 febbraio 2010, n. 538), secondo uno **schema di progressiva 'consumazione' del margine di apprezzamento discrezionale** (C. cost. 5 aprile 2018, n. 68, G COST, 2018, 666).

TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, n. 872 del 29 novembre 2023

Benché nel procedimento di approvazione di un piano particolareggiato la Soprintendenza non esprima un parere vincolante, in mancanza di una espressa previsione di vincolatività nella norma statale di riferimento (art. 16 commi 3 e 4 L. n. 1150/1942), è ragionevole che l'amministrazione comunale tenga conto di un eventuale parere negativo della Soprintendenza valutando i possibili sviluppi del procedimento amministrativo e, quindi, la concreta realizzabilità dell'intervento edilizio in relazione alla posizione contraria manifestata dall'Autorità preposta alla tutela del vincolo. In tale prospettiva, **dal momento che ai fini della concreta realizzabilità dell'intervento è necessario che l'interessato ottenga l'autorizzazione paesaggistica, sulla quale la Soprintendenza esprime un parere obbligatorio e vincolante ex art. 146 comma 5 d. lgs. n. 42/2004, e senza la quale il Comune non può procedere al rilascio dei titoli edilizi, è ragionevole che l'amministrazione comunale giudichi inutile l'approvazione di un piano attuativo che, sebbene conforme allo strumento urbanistico, sia stato giudicato dalla Soprintendenza incompatibile con il vincolo paesaggistico, in tal modo lasciando chiaramente prefigurare un parere altrettanto negativo – e in tal caso ostativo - in ordine al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, essenziale ai fini della concreta realizzabilità dell'intervento**.

L. 241/90 – art. 17-*bis silenzio-assenso tra pp.aa.*

Art. 17-bis. Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici

(articolo introdotto dall'art. 3 della legge n. 124 del 2015

1. Nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente. Il termine è interrotto qualora l'amministrazione o il gestore che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale nel termine stesso. In tal caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta è reso nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento; non sono ammesse ulteriori interruzioni di termini.

2. Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. In caso di mancato accordo tra le amministrazioni statali coinvolte nei procedimenti di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, decide sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, **paesaggistico-territoriale**, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche. In tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente. Decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.

Art. 2 l. 241/1990 8-bis. Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.

17-bis: applicabilità al 146 Codice MIBACT

- MiBACT con circolare del 10 novembre 2015, prot. n. 27158: l'istituto del silenzio assenso, di natura endoprocedimentale, nasce quale forma di semplificazione amministrativa, finalizzata a garantire il buon andamento per mezzo di un'accelerazione dell'attività amministrativa, costituendo, secondo la giurisprudenza, un "*modello procedimentale semplificato*", in virtù del principio dell'obbligo di conclusione del procedimento entro un termine certo, e che tale modello "*procedimentale*" dà luogo ad un meccanismo di "*tipizzazione*" legale del silenzio dell'amministrazione, evidenzia che, per il comma 3 dell'art. 3 della legge n. 124 del 2015 (secondo periodo), "*in tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente*".
- La locuzione "*termine diverso*", adoperata dalla legge, fa sì che restino in vigore e prevalgano, in quanto norme speciali, secondo la riferita opzione interpretativa, quelle che prevedono non solo termini più lunghi (rispetto al termine generale di novanta giorni) ma anche quelle che prevedono termini speciali più brevi (come il termine di quarantacinque giorni previsto per il parere del Soprintendente nell'ambito del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica *a regime*, in base all'art. 146, comma 8, del Codice, oppure il termine di trenta giorni per il medesimo procedimento nel caso di interventi di lieve entità, ai sensi e per gli effetti del d.P.R. n. 139 del 2010).
- La circolare precisa, infine, che **trova applicazione il nuovo art. 17 *bis* in tutti i casi in cui la domanda provenga da una pubblica amministrazione, anche se tale domanda abbia ad oggetto un'autorizzazione paesaggistica e il destinatario finale dell'atto titolare della posizione soggettiva condizionata al previo atto di assenso sia un privato**, a nulla rilevando che la domanda di quest'ultimo sia intermediata e veicolata dallo sportello unico comunale.
- **Parere del Consiglio di Stato del 13 luglio 2016, n. 1640**
- **MiBACT circolare del 20 luglio 2016** con la quale viene ribadito che **il silenzio assenso c.d. "*orizzontale*" opera in tutti i procedimenti che prevedano una fase co-decisoria necessaria di competenza di altra amministrazione, qualunque sia la natura del provvedimento finale che conclude il procedimento**

Contrasto risolto: natura decisoria del parere vincolante
Applicabilità silenzio-assenso – irrilevanza parere tardivo

Anche al parere della Soprintendenza si applica il silenzio assenso

Consiglio di Stato, sentenza n. 8610 del 2 ottobre 2023

- a) **l'istituto del silenzio assenso orizzontale è applicabile anche al parere della Soprintendenza;**
- b) il parere della Soprintendenza reso tardivamente nell'ambito di una conferenza di servizi è *tamquam non esset*;
- c) il testo della legge, specie quando formulato mediante la c.d. tecnica per fattispecie analitica, fornisce la misura della discrezionalità giudiziaria; esso, come è stato autorevolmente osservato, rappresenta il punto fermo da cui occorre muovere nell'attività interpretativa e a cui, è necessario ritornare (all'esito del combinato ricorso a tutti gli altri canoni di interpretazione);
- d) non può ritenersi esistente un potere del giudice di decidere una controversia a lui sottoposta facendo diretta applicazione di un principio costituzionale (c.d *unmittelbare drittwirkung*), anche quando non si sia in presenza di una lacuna (e cioè quando esista una normativa di legge applicabile al caso, a meno che questa normativa non sia formulata attraverso il ricorso ad un principio o a una clausola generale);
- e) **l'art. *17-bis* è destinato ad applicarsi solo ai procedimenti caratterizzati da una fase decisoria pluristrutturata e, dunque, nei casi in cui l'atto da acquisire, al di là del *nomen iuris*, abbia valenza co-decisoria** e non anche nei casi in cui un'amministrazione abbia un ruolo meramente formale (come nel caso dello Sportello unico che si limita a raccogliere e trasmettere l'istanza all'Amministrazione unica decidente);
- f) il legislatore, attraverso gli istituti di semplificazione di cui agli artt. 14- *bis*) e 17-*bis*) ha cercato di raggiungere un delicato punto di equilibrio tra la tutela degli interessi sensibili e la, parimenti avvertita, esigenza di garantire una risposta (positiva o negativa) entro termini ragionevoli all'operatore economico, che, diversamente, rimarrebbe esposto al rischio dell'omissione burocratica. La protezione del valore paesaggistico attribuisce, infatti, all'autorità tutoria non solo diritti ma anche "doveri e responsabilità". In tale composito quadro, la competenza della Soprintendenza resta garantita sia pure entro termini stringenti entro i quali deve esercitare la propria funzione. Cionondimeno, in caso di mancata attivazione entro i termini, resta ferma la possibilità della Soprintendenza di poter agire in autotutela secondo il principio del *contrarius actus*;
- g) **il definitivo superamento dell'indirizzo interpretativo contrario all'applicazione del silenzio assenso orizzontale al parere paesaggistico è stato formalmente sancito dalla introduzione dell'art. 2, comma 8-*bis*, della legge n. 241 del 1990.** La lettera di tale disposizione, riferendosi espressamente alle fattispecie del silenzio maturato nel corso di una conferenza di servizi ex art. 14-*bis* e nell'ambito dell'istituto di cui all'art. 17- *bis*, è inequivocabile nell'affermare il principio (che non ammette eccezioni) secondo cui **le determinazioni tardive sono irrilevanti in quanto prive di effetti nei confronti dell'autorità competente**, e non soltanto privi di carattere vincolante

Parere (art. 117 Cost) espressivo della funzione di tutela – Natura decisoria

La repressione – le sanzioni – le conformazioni

D.LGS. 42/04 – art. 167
La disciplina repressiva

Art. 167. Ordine di rimessione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria

(articolo così sostituito dall'art. 27 del d.lgs. n. 157 del 2006)

1. In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è **sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese**, fatto salvo quanto previsto al comma 4.

2. Con l'ordine di rimessione in pristino **è assegnato al trasgressore un termine per provvedere**.

3. In caso di inottemperanza, l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica **provvede d'ufficio per mezzo del prefetto e rende esecutoria la nota delle spese**. Laddove l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica non provveda d'ufficio, il direttore regionale competente, su richiesta della medesima autorità amministrativa ovvero, decorsi centottanta giorni dall'accertamento dell'illecito, previa diffida alla suddetta autorità competente a provvedervi nei successivi trenta giorni, procede alla demolizione avvalendosi dell'apposito servizio tecnico-operativo del Ministero, ovvero delle modalità previste dall'articolo 41 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, a seguito di apposita convenzione che può essere stipulata d'intesa tra il Ministero e il Ministero della difesa.

D.LGS. 42/04 – art. 167 (Segue)

4. L'autorità amministrativa competente **accerta la compatibilità paesaggistica**, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi:

a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

5. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 4 presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda **entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni**. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore **è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima**. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1. La domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica presentata ai sensi dell'articolo 181, comma 1-quater, si intende presentata anche ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma.

6. Le somme riscosse per effetto dell'applicazione del comma 5, nonché per effetto dell'articolo 1, comma 37, lettera b), n. 1), della legge 15 dicembre 2004, n. 308, sono utilizzate, oltre che per l'esecuzione delle rimessioni in pristino di cui al comma 1, anche per finalità di salvaguardia nonché per interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino. Per le medesime finalità possono essere utilizzate anche le somme derivanti dal recupero delle spese sostenute dall'amministrazione per l'esecuzione della rimessione in pristino in danno dei soggetti obbligati, ovvero altre somme a ciò destinate dalle amministrazioni competenti.

Circolare ministeriale n. 33 del 26 giugno 2009

Definizione dei termini «lavori», «superfici utili» e «volumi» di cui all'art. 167, c. 4, lett. a), d.lgs. n. 42/2004

Lavori: «gli interventi sui fabbricati legittimamente esistenti, ovvero gli interventi strettamente connessi all'utilizzo di altri immobili ed aree che non comportino modificazioni delle caratteristiche peculiari del paesaggio, purché gli interventi stessi siano conformi ai piani paesaggistici vigenti e adottati»;

Superfici utili: «qualsiasi **superficie utile**, qualunque sia la sua destinazione. Sono ammesse le logge e i balconi nonché i portici, collegati al fabbricato, aperti su tre lati contenuti entro il 25% dell'area di sedime del fabbricato stesso»;

Volumi: «**qualsiasi manufatto costituito da parti chiuse emergente dal terreno o dalla sagoma di un fabbricato preesistente indipendentemente dalla destinazione d'uso del manufatto**, ad esclusione dei volumi tecnici».

Circolare 38/2023 ricomprende tra i volumi anche i volumi tecnici Circ. All. circ.

La giurisprudenza recente

Relazione paesaggistica – Contesto spaziale Intervisibilità

Relazione paesaggistica e valutazione dei beni culturali nell'adeguato intorno

Consiglio di Stato, sezione VI, 12 giugno 2026, n. 4729 - Pres. De Felice, Est. Pascuzzi

In materia di autorizzazione paesaggistica, la relazione paesaggistica redatta ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2005 non può essere limitata alla sola porzione di area materialmente interessata dall'intervento, ma deve rappresentare e considerare anche i beni culturali ricadenti nell'area vincolata e nel relativo "adeguato intorno", desunto dal rapporto di intervisibilità esistente. Pertanto, la mancata indicazione di tali beni e della loro possibile interferenza visiva integra difetto di istruttoria e comporta l'illegittimità dell'autorizzazione paesaggistica, a prescindere dall'esistenza di un autonomo vincolo indiretto sul bene culturale.

Verifica del corretto inserimento nel contesto percettivamente significativo
Percezione (sempre) dell'insieme, mai del singolo oggetto

Minimali non percepibili

T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. II, 01/02/2022, n.82

- In ragione dell'identità dei principi che hanno ispirato la circolare del Ministero dei Beni Culturali del 13 settembre 2010, volta ad orientare la P.A. ad applicare il d.lgs. n. 42/2004 correttamente e razionalmente, sollecitando il rispetto della ratio della tutela paesaggistica e dei limiti di essa contenuti nell'art. 149, e il d.P.R. n. 31/2017, il criterio per cui gli **interventi minimali e non visibili** sono paesaggisticamente irrilevanti e, quindi, liberamente eseguibili, resta applicabile anche dopo l'emanazione del citato regolamento, ovviamente con riguardo alle sole fattispecie non menzionate dall'art. 149 del d.lgs. n. 42/2004 e dall'allegato A del d.P.R. n. 31/2017

- Ministero, con nota del 13 settembre 2010, aveva precisato che: "***ad avviso dell'Ufficio scrivente, la percepibilità della modificazione dell'aspetto esteriore del bene protetto costituisce un prerequisito di rilevanza paesaggistica del fatto. La non percepibilità della modificazione dell'aspetto esteriore del bene protetto elide in radice la sussistenza stessa dell'illecito contestato. Ne consegue che l'Ufficio procedente, prima ancora di verificare nella concreta fattispecie la sussistenza del suindicato presupposto negativo dell'assenza di superfici utili o volumi, ovvero di un aumento di quelli legittimamente realizzati, deve porsi la domanda preliminare se il fatto portato alla sua attenzione presenti o meno rilevanza paesaggistica, sotto il profilo della percepibilità della modificazione apportata, secondo un criterio di media estimazione e valutazione***"

Percepibilità come prerequisito
Non percepibilità (da dove?) determina irrilevanza paesaggistica

Minimali non percepibili

(Segue)

Consiglio di Stato, sez. IV, 15 aprile 2026, n. 2993

Nell'ambito applicativo dell'art. 32, comma 27, lett. d) del d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito con modificazioni dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003 (cd. "terzo condono"), la presenza di un vincolo paesaggistico non assume rilievo ostativo qualora **le opere abusive abbiano natura esclusivamente interna e non siano visibili dall'esterno, risultando pertanto inidonee a incidere sui valori paesaggistici tutelati, purché tale circostanza sia documentalmente attestata e non contestata dall'amministrazione.**

T.A.R. Bari Puglia sez. I, 22/01/2026, n. 78

Nei giudizi paesistici è utile solo il volume percepibile come ingombro alla visuale o come innovazione non diluibile nell'insieme paesistico.

Percepibilità come prerequisito
Non percepibilità (da dove?) determina irrilevanza paesaggistica

Nozione di volume paesaggistico (percepibile)
Anche volumi tecnici

TAR Lombardia, Milano, Sez. II, n. 1261 del 30 maggio 2022

- Nozione di **volume** -> preclusivo anche il solo **volume geometrico**: **"il divieto d'incremento dei volumi esistenti, imposto ai fini di tutela del paesaggio, si riferisce ad ogni nuova edificazione che comporti la creazione di volume, senza distinguere tra volume tecnico o un altro tipo di volume, sia esso interrato o meno" Cons. St., VI, 4 gennaio 2021, n. 40; Cons. St., VI, 10 giugno 2021, n. 4468; Cons. St., VI, 11 giugno 2021, 4539; Cfr. anche T.A.R. Salerno Campania sez. I, 15/12/2025, n. 2106:** Non è rilevante, sotto il profilo paesaggistico, la distinzione tra volumi e volumi tecnici, tra volumi interrati e fuori terra; ai fini di tutela del paesaggio, il divieto di incremento dei volumi esistenti si riferisce a qualsiasi nuova edificazione comportante creazione di volume, non potendo distinguersi tra volume tecnico e altro tipo di volume, interrato o meno.

- <<L'art. 167 del d.lgs 42/04 consente il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica c.d. "postuma" solo qualora gli interventi abusivi possano esser ricondotti alle ipotesi tipizzate indicate alle lettere a, b e c del comma 4. Secondo l'orientamento oggi prevalente, non è suscettibile di accertamento postumo di compatibilità paesaggistica l'intervento che realizzi volumi di qualsiasi natura, anche interrati (T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 15 aprile 2021 n. 943, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 22 maggio 2020 n. 915, T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 16 marzo 2020 n. 227). Le pronunce precisano che il divieto di incremento dei volumi esistenti, imposto ai fini della tutela del paesaggio, si riferisce infatti a **qualsiasi nuova edificazione comportante creazione di volume, senza che sia possibile distinguere tra volume tecnico e altro tipo di volume**, sia esso interrato o meno. Non è quindi consentito all'interprete ampliare la portata di tale norma, che costituisce eccezione al principio generale della necessità del previo assenso codificato dal precedente art. 146, per ammettere fattispecie letteralmente e senza distinzione alcuna escluse (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 11 aprile 2013 n. 350). La norma è tassativa nel senso che la conformità si possa ritenere solo a volume invariato>>.

Volume geometrico (non urbanistico)
preclusivo se percepibile

Nozione di volume paesaggistico (percepibile)
Volume entro un cortile (Milano)

Consiglio di Stato sez. IV, 28/01/2022, n.624

Ambito oggettivo della nozione di « paesaggio » ai fini della sua tutela

(Annulla Tar Lombardia, Milano, sez. I, n. 932 del 2019).

In tema di tutela del paesaggio, la nozione accolta dalla Convenzione europea del paesaggio, stipulata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall' con la l. 9 gennaio 2006, n. 14, introduce un concetto certamente ampio di « paesaggio », non più riconducibile al solo ambiente naturale statico, ma concepibile quale frutto dell'interazione tra uomo e ambiente, valorizzando anche gli aspetti identitari e culturali, di modo che è pertanto la sintesi dell'azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni a contribuire a delineare la nozione, complessa e plurivoca, di « paesaggio ».

9.2. Invero, la Convenzione introduce un concetto certamente ampio di "paesaggio", non più riconducibile al solo ambiente naturale statico, ma concepibile quale frutto dell'interazione tra uomo e ambiente, valorizzando anche gli aspetti identitari e culturali. Secondo tale prospettiva, è pertanto la sintesi dell'azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni a contribuire a delineare la nozione, complessa e plurivoca, di "paesaggio" (cfr. il citato art. 131 d.lgs. n. 42 del 2004, che appunto riprende la formulazione della Convenzione europea del 2000).

9.3. Ciò nonostante, tale approccio non giustifica l'affermazione di una concezione "olistica" del paesaggio, accolta dal primo giudice nell'impugnata sentenza, dovendo restare ferma la distinzione tra questo e le altre materie, correndosi altrimenti il rischio di cadere in inevitabili confusioni, ad esempio arrivando ad affermare la validità della macro categoria del governo del territorio ovvero una nozione onnicomprensiva di "ambiente".

Invero, l'arricchimento in senso contenutistico voluto dalla Convenzione **non può intaccare il nucleo essenziale di carattere estetico, in senso gnoseologico, del "paesaggio", al quale è inevitabilmente attribuibile un carattere soggettivo (e non oggettivo), dal quale discende l'importanza da attribuire alla fruibilità da parte della popolazione**.

Pertanto, come affermato da parte della dottrina**, resta netta la distinzione tra paesaggio e ambiente**, implicando - il primo - la percezione (per lo più qualitativa) e l'interpretazione da un punto di vista soggettivo e - il secondo - prevalentemente l'apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull'ecosistema da un punto di vista oggettivo (approccio, quest'ultimo, implicito nella nozione - centrale nella legislazione ambientale - di inquinamento, cfr. art. 5, lett. i-ter) d.lgs. n. 152 del 2006).

10. Alla luce di tali considerazioni, si deve pertanto concludere per affermare l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di diniego, in quanto basato esclusivamente sulla valutazione ostativa della Commissione del Paesaggio espressasi, in base ad una non condivisibile concezione di "paesaggio", su un elemento architettonico (la conformazione della falda del tetto) estraneo al paesaggio perché prospiciente solo il cortile interno e dunque non percepibile se non da chi abbia titolo particolare all'ingresso nel cortile.

Paesaggio (gneseologico) vs ambiente(ecologico): concetti diversi
Visibilità da un cortile: non percepibilità pubblica

Superficie utile
SU (non SA)

(Segue)

Consiglio di Stato sez. VII, 13/11/2025, n. 8902

Il rinvio ai concetti di volumetria e superficie utile, di cui all'articolo 167, comma 4, d.lg. n. 42/2004, per cui l'autorità preposta alla gestione del vincolo nei casi indicati accerta la compatibilità paesaggistica, deve interpretarsi nel senso di un rinvio, in via primaria, al significato tecnico-giuridico che tali concetti hanno in materia urbanistico-edilizia, in quanto si tratta di nozioni tecniche non specificate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, bensì dalla normativa urbanistico-edilizia. **Non può infatti ritenersi ammissibile che, in ambito paesaggistico ex articolo 167 d.lg. n. 42/2004, il concetto di superficie utile possa avere un significato diverso e più ampio rispetto a quello utilizzato nella materia urbanistica ed edilizia, tale da ricomprendervi sempre e comunque superfici calpestabili esterne. Il mero ampliamento di superfici esterne accessorie, qualificabili come balconi, ballatoi o terrazze, non costituisce da sé solo motivo ostativo all'avvio del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica postuma, atteso che l'articolo 167 del d.lg. 22 gennaio 2004 n. 42 annovera — tra le cause ostative alla sanatoria — la creazione delle sole superfici utili e non anche delle superfici accessorie.**

Già **Cons. St., VI, 26 aprile 2021, n. 3352**

Cons, St., VI, 6 aprile 2020, n. 2250

Tettoia → superficie utile e superficie accessoria
Tassonomie edilizio-urbanistiche

Tar Campania 654/2023

I giudici premettono che il Regolamento edilizio-tipo approvato in sede di Intesa Stato-Regioni, in attuazione dell'art. 4, comma 1-sexies del dpr 380/2001, pubblicato sulla G.U. n. 268 del 16 novembre 2016, individua le **tettoie al più tra le c.d. superfici accessorie**.

In materia di tutela paesaggistica, **il rinvio ai concetti di volumetria e superficie utile, contenuto nell'art. 167 del Codice dei beni culturali non può che interpretarsi facendo riferimento al significato tecnico-giuridico che tali concetti assumono in materia urbanistico-edilizia, trattandosi di nozioni tecniche non già specificate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma solo dalla normativa urbanistico**

Per quanto emerge dal Regolamento edilizio-tipo:

- la **superficie utile** è rappresentata dalla sola superficie di pavimento degli spazi di un edificio misurata al netto della superficie accessoria e di murature, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre;
- la **superficie accessoria** è, invece, rappresentata dalla superficie di pavimento degli spazi di un edificio aventi caratteri di servizio rispetto alla destinazione d'uso della costruzione medesima, misurata al netto di murature, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre, comprendente, a titolo esemplificativo, anche i ballatoi, le logge, i balconi e le terrazze.

Posto che:

l'art. 167 dlgs n. 42/2004 pone quale causa generale ostativa alla sanatoria le sole superfici utili (o volumi),

tali superfici utili escludono quelle accessorie,

deve ritenersi che nel caso in esame l'ampliamento di superfici accessorie esterne (qualificabili come balconi o ballatoi o terrazze) non integrava gli estremi della superficie utile ai sensi dell'art. 167 dlgs n. 42/2004

Infatti, ciascun costrutto normativo deve essere osservato con la "lente" del suo specifico contesto disciplinare (per questo stesso motivo, ad esempio, **i volumi c.d. "tecnici", per quanto irrilevanti sotto il profilo urbanistico-edilizio, soggiacciono invece al divieto di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria, il quale tutela il diverso interesse alla percezione visiva dei manufatti, del tutto a prescindere dalla loro destinazione d'uso**.

Superfici accessorie incrementali
non precludono accertamento di compatibilità

Aumento altezza

TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, n. 12 del 5 gennaio 2022

- 8.2) Secondo quanto statuito dalla dominante giurisprudenza sopra menzionata - e condivisa dal Collegio - l'art. 167 del D.lgs. n. 42/2004 comporta l'improcedibilità dell'istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica in presenza di **incrementi di volume, anche di modesta entità, perché la valutazione sulla sussistenza o meno del pregiudizio per il paesaggio è effettuata in astratto direttamente dalla norma**, sicché la Soprintendenza si è correttamente attenuta a tale principio dichiarando improcedibile la domanda del ricorrente ...
- 8.3) Tali considerazioni hanno carattere decisivo.
- 8.4) Per completezza si osserva comunque come, in una prospettiva di esegesi costituzionalmente compatibile o comunitariamente orientata della norma in questione, si potrebbe – in ipotesi - ritenere di escludere dallo spettro applicativo dell'art. 167 taluni incrementi volumetrici, ma solo allorquando i medesimi: **i) siano così esigui da risultare ictu oculi paesaggisticamente irrilevanti; ii) siano imposti (anche indirettamente) da norme nazionali o europee finalizzate al perseguimento della transizione ecologia mediante miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici o riduzione dell'impatto dell'attività edificatoria sul paesaggio**.
- 8.4) Nel caso di specie, peraltro, non sussiste alcuna delle menzionate condizioni in quanto **l'incremento di altezza del 6%** non può certamente essere ritenuto irrilevante o non percepibile e il ricorrente non ha fornito alcuna prova in merito alla sussistenza di interventi rientranti nelle misure di transizione ecologica che abbiano reso necessario l'incremento volumetrico contestato>>.

D.LGS. 42/04 – art. 181
La disciplina sanzionatoria (C. cost. 56/2016)

1. Chiunque, **senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa**, esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici è punito con le pene previste dall'articolo 44, lettera c), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

1-bis. La pena è della reclusione da uno a quattro anni qualora i lavori di cui al comma 1:

~~[a) ricadano su immobili od aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche, siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori;~~

b) ~~ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'articolo 142 ed]~~ abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi.

(lettera a) e parte della lettera b) dichiarate costituzionalmente illegittimi da Corte costituzionale, 23 marzo 2016, n. 56)

1-ter. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 167, qualora l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica secondo le procedure di cui al comma 1-quater, la disposizione di cui al comma 1 non si applica:

(alinea così modificato dall'art. 28 del d.lgs. n. 157 del 2006)

a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Equiparazione di regime sanzionatorio tra vincoli provvedimentali ed ex lege

D.LGS. 42/04 – art. 181 (segue)

1-quater. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 1-ter presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni.

1-quinquies. La rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, da parte del trasgressore, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa, e comunque prima che intervenga la condanna, estingue il reato di cui al comma 1.

(i commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies sono stati introdotti dall'art. 1, comma 36, legge n. 308 del 2004)

2. Con la sentenza di condanna viene ordinata la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato. Copia della sentenza è trasmessa alla regione ed al comune nel cui territorio è stata commessa la violazione.

Rimozione spontanea esime da responsabilità penale
(ravvedimento operoso)

Abusi ante 2006 Ministero Cultura
Abuso ante vincolo → oggi post salva-casa?

- Abusi ante correttivo 2006 -> Circolare MIBAC Parere prot. 9907 del 28.5.2012, *"la norma che vieta il rilascio di autorizzazioni ex post* **[il d.lgs. n. 157/2006]** *presenta carattere di previsione sostanziale e non già meramente procedurale. Conseguentemente, essa non può avere vigenza che per fattispecie insorte successivamente alla sua entrata in vigore, ossia realizzatesi dopo che il divieto ha acquisito efficacia",* **con la conseguenza che** *"le fattispecie verificatesi antecedentemente all'operatività del divieto sono da definire in relazione alla disciplina sostanziale ad essa pro-tempore applicabile"* **e la conclusione nel senso che** *"è da ritenere, pertanto, non precluso il rilascio di autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria, limitatamente alle fattispecie concretizzatesi in data anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. 157/06 sulla base di una effettiva verifica della compatibilità dei manufatti realizzati con i valori tutelati e in conformità all'iter procedimentale dell'art. 146 del Codice"*
- **Sono sottoponibili alla procedura di accertamento di compatibilità anche le opere attuate prima dell'apposizione del vincolo, ma in tal caso non si fa applicazione di sanzioni (MIBACT, 20 aprile 2017, n. 12633)**

- **(art. 36-bis TUEdilizia) Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione.**

Abusi ante vincolo dopo il salva-casa → sanzione pari al profitto

Abusi ante 2006 Consiglio di Stato (retroattività)

- Consiglio di Stato, sez. VI, n. 922 del 28 febbraio 2017, ha precisato che il sopravvenuto divieto di sanatoria paesaggistica "ben può essere qualificato, nella sostanza, come un aggravamento del trattamento sanzionatorio originario e antecedente alla modifica della disciplina, trattamento anteriore riducibile al versamento unicamente di una sanzione pecuniaria". Posta questa premessa, i giudici di Palazzo Spada avevano ritenuto che, "**alla stregua del principio della irretroattività delle disposizioni che inaspriscono la disciplina sanzionatoria", il divieto di regolarizzazione postuma dovesse "trovare applicazione esclusivamente con riferimento agli interventi effettuati - e comunque alle infrazioni accertate - dopo l'entrata in vigore della disciplina stessa, marzo del 2006**".

- Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 5245 del 6 settembre 2018. Muovendo dal riconoscimento della natura ripristinatoria dell'ordine di demolizione, pertanto riconducibile al novero dei rimedi di amministrazione attiva e non a quello delle sanzioni afflittive, si è affermato che non vengono in rilievo "**i principi desumibili dalla legge n. 689 del 1981 in ordine alla irretroattività degli aggravamenti dei trattamenti sanzionatori, bensì quello, proprio dell'amministrazione attiva, della immediata applicabilità del regime più efficace ai fini della realizzazione della tutela**". Inoltre, con la pronuncia citata è stata anche affrontato il tema della qualificazione quale sanzione secondo i principi affermati dalla Corte EDU: in applicazione dei cosiddetti 'criteri Engel', il Consiglio di Stato ha escluso che l'ordine di demolizione possa essere assimilato ad una sanzione penale, ostando a tale conclusione la qualificazione dell'illecito operata dal diritto interno, la ratio di tutela della pubblica funzione e l'inconfigurabilità di connotati di speciale gravità (in tal senso, sulla scia del Consiglio di Stato, TAR Liguria, I, 11 luglio 2020, n. 480).

- Posizione più recente (e meditata): Cons. Stato, sez. 21 aprile 2022, n. 2630

Ripensamenti del Consiglio di Stato

167-181: temi aperti

Danno (sempre) pari a zero (non tollerato *vulnus* al paesaggio)

- Regione Veneto Del. Cons. reg. 7 dicembre 2011, n. 2072 ha cercato di dettare una norma in tema di quantificazione della sanzione pecuniaria ex art. 167 del codice muovendo dalla premessa che "***il giudizio di compatibilità paesaggistica comporti ex se una valutazione di sostenibilità dell'opera nel contesto paesaggistico con conseguente prevalenza del profitto medesimo rispetto al danno***")

T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. I, 02/11/2020, n.757

A mente dell'art. 167, d.lgs. n. 42/2004, la realizzazione di opere edilizie in difformità dall'autorizzazione paesaggistica comporta la remissione in pristino stato, ovvero, laddove intervenga l'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica, l'applicazione di una sanzione pecuniaria pari al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. Il profitto, ovverosia il vantaggio economico conseguito dal trasgressore, **corrisponde all'incremento del valore venale dell'immobile, alla differenza cioè del valore dell'immobile prima e dopo la commissione dell'abuso**

Regolamenti comunali?

Sanzione pari al maggior profitto
Perizia di stima

167-181: temi aperti

Cons. Stato, Sez. IV, 15 marzo 2024, n. 2525

Se fosse nella natura delle cose che il proprietario-non trasgressore non dovesse subire l'ordine di ripristino, non avrebbe avuto senso prevedere la possibilità che egli possa farsi parte attiva per ottenere l'accertamento di compatibilità ambientale.

TAR Veneto, Sezione II – 19 marzo 2024, n. 533

In via ordinaria, la Regione è l'amministrazione preposta alla tutela paesaggistica e pertanto è competente ad adottare le ordinanze di rimessione in pristino ai sensi dell'Art. 167 del D. lgs. 42/2004.

La responsabilità per il ripristino dei valori paesaggistici violati grava non solo sul trasgressore, ma anche sul proprietario attuale dell'area, anche se incolpevole, a tutela dell'effettività dell'ordine di ripristino.

L'art. 167, D.lgs. n. 42/2004 "fa da pendant, sul piano "paesaggistico", alla disciplina relativa alla repressione degli abusi edilizi ai sensi del d.p.r. n. 380 del 2001"; entrambe le discipline presentano infatti "una finalità non sanzionatoria, ma meramente ripristinatoria" e "un carattere strettamente reale ed oggettivo", non assumendo rilevanza l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, ma solo l'oggettiva difformità del bene rispetto a quanto previsto dalla normativa di settore.

Nella materia del paesaggio non trova applicazione il principio di derivazione comunitaria del "chi inquina paga" che, informando la disciplina di cui al D.lgs. n. 152/2006, fa sì che il destinatario dell'ordine di bonifica sia colui che inquina o che comunque arreca un pregiudizio all'ambiente.

Effettività misure ripristinatorie
Coinvolgimento proprietario attuale

167-181: temi aperti

(Segue)

T.A.R. Palermo Sicilia sez. II, 4/02/2025, n. 294

L'indennità dovuta alla stregua dell' articolo 167 del d.lgs. n. 42/2004 è strettamente correlata all'accertamento di compatibilità paesaggistica e al rilascio del provvedimento autorizzatorio. Trattasi di misura ripristinatoria e non di sanzione afflittiva. Tale qualificazione è più rispondente sia alla natura che all'effettiva funzione dell'istituto, tenuto conto che la sua quantificazione viene calcolata con riferimento al maggiore importo tra l'entità del danno arrecato al paesaggio (criterio prioritario di quantificazione individuato dalla legge) e l'ammontare del profitto ricavato dalla medesima violazione paesaggistica e che il relativo obbligo di pagamento vien fatto gravare, dalla giurisprudenza assolutamente dominante, su chi ha la disponibilità del bene, prescindendo dal fatto che sia anche autore dell'abuso. **Deve, pertanto, ritenersi ammissibile la contestazione della violazione e l'irrogazione della sanzione anche nei confronti degli aventi causa dei soggetti che hanno realizzato l'opera abusiva**, dovendo ritenersi l'indennità pecuniaria qui in considerazione come 'sanzione riparatoria alternativa' al ripristino dello status quo ante , **di carattere reale e non personale**, alla quale, conseguentemente, non si applica la norma, contenuta nell' articolo 7 della l. n. 689/1981 , che stabilisce l'intrasmissibilità delle sanzioni agli eredi e ai terzi aventi causa. In tal senso, presupposto per l'adozione della misura è, non già l'accertamento di responsabilità

Effettività misure ripristinatorie
Coinvolgimento proprietario attuale

Corte costituzionale 19/2024
Lombardia: incostituzionale calcolo profitto pari a 80% costo

«… mentre l'art. 167, comma 5, terzo periodo, cod. beni culturali utilizza quali parametri per la determinazione della sanzione «il danno arrecato» e «il profitto conseguito mediante la trasgressione», l'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 fa riferimento anche al «costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi».

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, limitatamente alle parole «e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro».

Art. 83 - Sanzioni amministrative a tutela del paesaggio

1. L'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del d.lgs. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito ~~e, comunque, in misura non inferiore a all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro~~

167-181: temi aperti

Cons. Stato, **sez. VII, 07/02/2023, n.1310**

- 13. Nella determinazione del **profitto** conseguito ai sensi dell'art. 167, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non sono inoltre ravvisabili gli errori e contraddizioni dedotti nell'appello. Sul punto, deve premettersi che l'Agenzia delle Entrate ha utilizzato il **procedimento del "*costo di riproduzione deprezzato*"**, dato secondo le circolari ministeriali in materia **dalla sommatoria di tutti i costi dei fattori produttivi necessari a realizzare le opere, diminuita per la vetustà e l'obsolescenza**. Le contestazioni formulate nell'appello all'analitica stima seguita per la determinazione del profitto si limitano in primo luogo ad evidenziare una pretesa contraddizione nell'utilizzo dei fattori di calcolo, desunta dall'alternativo impiego delle espressioni "*più probabile valore di mercato del fabbricato oggetti di interventi non autorizzati*" e "*valore di mercato delle opere eseguite*", da cui sono stati dedotti i costi di realizzazione delle opere abusive; ed in secondo luogo a supporre che non si sarebbe tenuto conto del "*valore venale ante abuso*" degli immobili interessati dalle opere abusivamente realizzati. Sennonché, entrambi i profili di legittimità dedotti vanno esclusi sulla base dell'analitica stima dell'Agenzia delle Entrate, in cui il **profitto** conseguito è stato ricavato considerando tutti i costi di produzione delle opere, tra cui il valore di mercato degli immobili prima degli interventi e i costi inerenti a questi ultimi.

- Con riguardo alle **spese di perizia**, ribadita la loro irrilevanza rispetto alla manifestazione di potere autoritativo, in linea con quanto statuito dalla sentenza va in ogni caso sottolineato che in base al medesimo art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, si desume che quali "*spese del procedimento*" esse sono legittimamente addebitate al soggetto sanzionato.

Costo di riproduzione deprezzato

167-181: ultime di giurisprudenza

TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, n. 1582 del 23 maggio 2024

Il parere vincolante reso dalla Soprintendenza ex art. 167, comma 5, d.lgs. n. 42 del 2004 è atto tale da esprimere un indirizzo ineluttabile alla determinazione conclusiva e come tale idoneo (se negativo) a determinare un arresto procedimentale, conseguentemente legittimandone l'immediata impugnazione in deroga alla regola secondo cui l'atto endoprocedimentale non è autonomamente impugnabile. Laddove invece il ricorso sia proposto direttamente avverso l'atto conclusivo del procedimento, vi è l'onere di impugnare anche il sotteso parere negativo, quale atto ad esso presupposto.

TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 314 del 15 aprile 2024

Il diniego di autorizzazione paesaggistica anche in sanatoria non può limitarsi a contenere valutazioni apodittiche e stereotipate, ma deve specificare le ragioni del rigetto dell'istanza ovvero esplicitare i motivi del contrasto tra le opere da realizzarsi e le ragioni di tutela dell'area interessata dall'apposizione del vincolo.

TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, n. 1295 del 29 aprile 2024

Nelle valutazioni di natura urbanistica, attraverso il volume utile, viene misurata la consistenza dei diritti edificatori (che sono consumati da alcune tipologie costruttive, ad esempio l'edificazione fuori terra, e non da altre, ad esempio la realizzazione di locali tecnici), mentre nei giudizi paesistici assume rilievo solo il volume percepibile come ingombro alla visuale o come innovazione non diluibile nell'insieme paesistico. Con riguardo alla possibilità di derogare alle previsioni di cui all'art. 167, comma 4, del D. Lgs. n. 42 del 2004 la giurisprudenza ne ha rimarcato l'eccezionalità, sottolineando come il divieto di incremento dei volumi esistenti, imposto ai fini di tutela del paesaggio, si riferisce a qualsiasi nuova edificazione comportante creazione di volume, senza che sia possibile distinguere tra volume tecnico e altro tipo di volume, sia esso interrato o meno.

Parere e onere di impugnazione
Nozione di volume – Motivazione diniego

Ultime di giurisprudenza

TAR Ancona, (Marche) sez. II, 12/03/2025, n.165

L'illegittimità per disparità di trattamento in materia paesaggistica è configurabile solo in casi macroscopici e presuppone un'assoluta identità delle situazioni di fatto prese in considerazione.

TAR Trieste, (Friuli-Venezia Giulia) sez. I, 16/04/2025, n.168

In caso di vincolo paesaggistico su un'area, ogni intervento edilizio che possa modificare lo stato dei luoghi deve essere preceduto da autorizzazione paesaggistica. L'assenza di tale autorizzazione comporterà l'applicazione della sanzione demolitoria, che potrà essere fondata unicamente sull'illegalità dell'opera rispetto agli strumenti urbanistici e di tutela paesaggistica, senza necessità di ulteriori precisazioni per l'applicazione della normativa di settore.

TAR Palermo, (Sicilia) sez. III, 04/12/2024, n.3330

L'indennità pecuniaria prevista dall'articolo 167, comma 5, del decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) ha natura non sanzionatoria, sicché la relativa obbligazione si trasmette agli eredi, non essendo applicabile la disciplina dettata dalla legge n. 689/1981. Il Tar Sicilia ha ritenuto legittimo il provvedimento con cui un Comune, nell'esitare favorevolmente la richiesta del titolo edilizio in sanatoria di un fabbricato assoggettato a vincolo paesaggistico, ne aveva subordinato il rilascio al pagamento dell'anzidetta indennità da parte degli eredi.

Ultime di giurisprudenza

TAR Torino, (Piemonte) sez. II, 02/04/2025, n.576

La mancanza di un danno paesistico-ambientale non coincide con tutte le ipotesi nelle quali si abbia un parere che attesti la compatibilità paesaggistica delle opere eseguite, essendo il parere della Soprintendenza […] presupposto indefettibile per lo stesso avvio del procedimento di accesso alla sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione. Ciò in continuità con l'orientamento secondo cui l'anzidetta sanzione: **› non costituisce un'ipotesi di risarcimento del danno ambientale ma rappresenta una sanzione amministrativa applicabile sia nel caso di illeciti sostanziali sia nell'ipotesi di illeciti formali, quale è la violazione dell'obbligo di conseguire l'autorizzazione preventiva a fronte di un intervento compatibile con il contesto paesistico oggetto di protezione (Consiglio di Stato, sezione IV, n. 1205/2003);** › **si applica a prescindere dalla concreta produzione di un danno ambientale nonché in assenza di dolo o colpa e sinanche agli eredi, posto che «la sanzione, pur se di carattere pecuniario, partecipa della medesima natura di ricomposizione dell'ordine urbanistico della legalità violata e di soddisfazione del prevalente interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio» (Consiglio di Stato, sezione VII, n. 4946/2024);** › assolve a una funzione di «deterrenza» derivante dall'effetto afflittivo, legato al criterio di quantificazione basato sul maggior importo tra danno e profitto, a fronte della quale il privato sarebbe titolare di un interesse legittimo, con la consequenziale applicazione della legge n. 241/1990 (Corte costituzionale, sentenza n. 75/2022).

Consiglio di Stato sez. V, 04/11/2024, n.8722

I rimedi disciplinati rispettivamente dall'art. 15 l. n. 1497/1939 e dall'art. 167 d. lgs. n. 42/2004, consistenti nella richiesta di corresponsione di somme di danaro in luogo della demolizione, seppur contenutisticamente identici, non sono sovrapponibili in ragione del fatto che l'indennità prevista dall'art. 15 l. 29 giugno 1939 n. 1497, quale alternativa alla demolizione per il caso di violazione degli obblighi e ordini previsti a tutela delle bellezze naturali, in quanto sanzione amministrativa pecuniaria, e non forma di risarcimento del danno, è dovuta anche se la violazione delle norme non ha in concreto prodotto alcun danno paesaggistico-ambientale, **laddove nel sistema del d. lgs. n. 42/2004 l'irrogazione della sanzione tiene luogo della demolizione e per tale ragione si ritiene ne mutui tutte le caratteristiche reali, ivi inclusa la sostanziale imprescrittibilità, partecipando tale sanzione, pur se di carattere pecuniario, della medesima natura di ricomposizione dell'ordine urbanistico della legalità violata e di soddisfazione del prevalente interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio che connota quella ripristinatoria**.

Ultime di giurisprudenza

T.A.R. Parma Emilia-Romagna sez. I, 18/05/2026, n. 263

Le caratteristiche edilizie di un intervento qualificabile come di "lieve entità", ai sensi del D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 , non implicano alcuna automatica dequotazione del suo impatto paesaggistico; invero, anche a fronte dell'attivazione della procedura semplificata (che risponde a esclusive esigenze di accelerazione formale), non si configura alcun automatismo assentivo in favore del privato, restando intatta in capo all'Amministrazione procedente l'ampia potestà tecnico-discrezionale di valutare in concreto la compatibilità dell'opera con i valori del contesto tutelato.

T.A.R. Firenze Toscana sez. III, 8/04/2026, n. 691

Il diniego di autorizzazione paesaggistica deve essere sorretto da una valutazione concreta dell'impatto dell'intervento sui valori tutelati, specie quando la disciplina di vincolo non escluda in assoluto le trasformazioni, ma le subordini alla salvaguardia delle visuali e all'armonico inserimento nel contesto; è quindi illegittimo il parere negativo della Soprintendenza, recepito dal Comune, che si limiti a richiamare il pregio dell'area e la disciplina paesaggistica senza spiegare perché una roulotte temporanea ad uso deposito, anche alla luce delle misure mitigative proposte, interferisca con le visuali panoramiche: in tal caso il diniego è apodittico e pregiudiziale, perché non considera il concreto contesto di inserimento né le osservazioni non irragionevoli del privato.

Consiglio di Stato sez. VII, 23/02/2026, n. 1410

In sede di procedimento di c.d. autorizzazione paesaggistica in sanatoria (articolo 167, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004), deve riconoscersi effetto interruttivo del termine di decadenza per il rilascio del parere alla richiesta istruttoria della Soprintendenza avanzata a fronte di documentazione incompleta e non chiara, volta all'acquisizione della documentazione relativa all'autorizzazione da controllare.

Ultime di giurisprudenza

T.A.R. Bari Puglia sez. I, 22/01/2026, n. 78

Il "pergolato", che rientra nell'attività libera, è una struttura realizzata al fine di adornare e ombreggiare giardini o terrazzi e consiste in un'impalcatura, generalmente di sostegno di piante rampicanti, costituita da due o più file di montanti verticali riuniti superiormente da elementi orizzontali, tale da consentire il passaggio delle persone e aperta su almeno tre lati e nella parte superiore. Solo quando il pergolato è coperto, nella parte superiore, anche per una sola porzione, con una struttura non facilmente amovibile, realizzata con qualsiasi materiale, risulta, invece, assoggettato alle regole dettate per la realizzazione delle "tettoie".

T.A.R. Catania Sicilia sez. V, 20/01/2026, n. 166

Nell'ottica di una compiuta applicazione dell'onere motivazionale imposto dall' articolo 3 della L. 241/1990 , nonché del principio di leale collaborazione, **la Soprintendenza è tenuta ad esprimere un dissenso costruttivo, evidenziando le modifiche o le prescrizioni in ragione delle quali il progetto possa eventualmente superare il vaglio, indicando quale tipo di accorgimento tecnico o, al limite, di modifica progettuale potrebbe far conseguire all'interessato l'autorizzazione paesaggistica, in quanto la tutela del preminente valore del paesaggio non deve necessariamente coincidere con la sua statica salvaguardia, ma richiede interventi improntati a fattiva collaborazione delle autorità preposte alla tutela paesaggistica, funzionali a conformare le iniziative edilizie al rispetto dei valori estetici e naturalistici del bene paesaggio**.

T.A.R. Brescia Lombardia sez. II, 15/01/2026, n. 25

L'accertamento di compatibilità paesistica ex articolo 167, comma 4, d.lgs. 42/2004 non è ammissibile quando le opere abusive abbiano creato superficie utile e risultino visivamente percepibili con incidenza sul contesto tutelato: in tale ipotesi il diniego di sanatoria e l'ordine di demolizione sono legittimi e non richiedono una motivazione particolarmente analitica sul pregiudizio paesaggistico, una volta accertati l'impatto dell'intervento e la non riconducibilità dell'abuso alle ipotesi eccezionali di sanabilità.

Ultime di giurisprudenza

T.A.R. Napoli Campania sez. IV, 6/02/2026, n. 896

Il parere della Soprintendenza previsto dall' articolo 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 deve essere emesso nel termine di 45 giorni. **In caso di superamento di tale termine, il parere perde il suo carattere vincolante per l'amministrazione richiedente, la quale deve autonomamente motivare sulla concedibilità dell'autorizzazione paesaggistica, senza limitarsi a riproporre pedissequamente il parere tardivo**; conseguentemente, il diniego di autorizzazione paesaggistica, fondato esclusivamente su un parere negativo reso tardivamente dalla Sovrintendenza e privo di autonome valutazioni e motivazioni, è illegittimo. Anche se tardivo, il parere della Sovrintendenza mantiene un valore consultivo e non vincolante, imponendo all'autorità procedente l'obbligo di effettuare una propria valutazione motivata.

Consiglio di Stato sez. I, 22/01/2026, n. 164

Va evidenziata la natura co-decisoria del parere della Soprintendenza riconosciuto dall' art 146 del d.lgs n. 42/2004 in un procedimento pluristrutturato che si traduce nel carattere vincolante del parere reso dalla Soprintendenza coerentemente al riparto di funzioni legislative sancito dall' articolo 117 Cost. La natura co-decisoria del parere della Soprintendenza è stata, peraltro, accentuata dalla riforma dell'articolo 146 intervenuta con il D.L. n. 70/2011 , convertito con L. n. 106/2011 , per effetto della quale si è stabilito che la regione o il comune delegato devono trasmettere una proposta motivata alla Soprintendenza e, quindi, devono necessariamente fare un'adeguata istruttoria. Si tratta di atti mediante i quali un'autorità appresta ad altra, che deve provvedere, apporti conoscitivi utili per l'adozione di un provvedimento destinato ad incidere su interessi istituzionalmente affidati alla cura dell'autorità, la quale risulta, con tali apporti, in grado di rendere l'autorità decidente idonea a soddisfare l'esigenza di adeguatezza cui ogni decisione deve sovvenire. I pareri vincolanti, resi dalla Soprintendenza, non possono essere disattesi dall'amministrazione.

Il salva casa: profili di rilevanza paesaggistica

Tipologie di abusività per disvalori

Incidenza del paesaggio

CILA sanzione amministrativa

SCIA sanzione amministrativa repressione no sanzione penale

Permesso costruire

Sanzione penale repressione abuso

Tolleranze costruttive (2%)

No irregolarità geometriche

Flessibilità, non abusivismo

Ristrutturazione abusiva non demolibile

(Zona A - vincolo)

Parziali difformità

Ristrutturazione abusiva demolibile

Variante essenziale

Totale difformità **Variante essenziale in vincolo (diventa totale difformità)**

Carenza titolo

Reprimibilità

Lottizzazione abusiva

Cartolare - materiale

Reprimibilità

Titolo edilizio annullato

Reprimibilità

Fiscalizzazione sanante



Fiscalizzazione 33 – 34 dPR 380/2001

Remissione in pristino 31 dPR 380/2001

Regolarizzazione (se conformi) 36 36-bis dPR 380/2001

Tolleranze (a regime e straordinarie)

Art. 34-bis D.P.R. 380/01 – Tolleranze costruttive

1. Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo.

1-bis. Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro i limiti:

a. del 2 per cento delle misure previste ~~dal~~ nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 metri quadrati;

b. del 3 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 metri quadrati;

c. del 4 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 metri quadrati;

d. del 5 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 metri quadrati;

d-bis) del 6 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 metri quadrati.

1-ter. Ai fini del computo della superficie utile di cui al comma 1-bis, si tiene conto della sola superficie assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto di eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo.

Tolleranze costruttive 'straordinarie' (mini-condono)

Immutate le tolleranze 'a regime'

Interventi terminati entro 24 maggio 2024

Tolleranze costruttive con limiti progressivi ampliati

Inversamente proporzionali alla consistenza dell'immobile

Paesaggisticamente irrilevanti

Introdotto con Legge di conversione

d.l. 69/2024, art. 3

1. Gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 di cui all'articolo 34-bis, comma 1-bis, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono soggetti al regime di cui all'articolo 2, comma 1, **del regolamento di cui al** decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31. → **irrilevanza paesaggistica (oltre il 2% della voce A.31)**

Tolleranze (a regime)
distanze - igienico-sanitarie

Art. 34-bis D.P.R. 380/01 – Tolleranze costruttive

1.

1-bis

1-ter. Ai fini del computo della superficie utile di cui al comma 1-bis, si tiene conto della sola superficie assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto di eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo.

Gli scostamenti di cui al comma 1 rispetto alle misure progettuali valgono anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienicosanitari

Introdotto con Legge di conversione

Non è rilevante il fatto che, in alcuni punti, l'area posta al di sotto di un soppalco abbia altezza pari a mt. 2.38, inferiore a quella fissata in deroga dall'ASL: la differenza di due centimetri è invero contenuta nel limite di tollerabilità previsto dall'art. 34, comma 2-ter, del d.P.R. n. 380 del 2001, applicabile alla fattispecie in esame ratione temporis, e applicabile, a parere del Collegio, anche per le valutazioni di carattere igienico, così come confermato esplicitamente dal nuovo art. 34-bis, comma 1-ter, dello stesso d.P.R. n. 380 del 2001, introdotto con il d.l. n. 69 del 2024 convertito con legge n. 105 del 2024. TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, n. 55 del 10 gennaio 2025

Tolleranze costruttive 'ordinarie' 2%

(non tolleranze straordinarie)

Estese

alle distanze (da edifici e da confine) d.m. 1444/1968

10 mt → 9,80

ai requisiti igienico-sanitari (D.M. 5 luglio 1975)

2,70 → 2,65

2,40 → 2,35

Rapporti aeroilluminanti

Linee guida: coesistenza tolleranze e sanatoria

Tolleranze (a regime e straordinarie)… segue

Art. 34-bis D.P.R. 380/01 – Tolleranze costruttive

confermato dalla L. di conversione

1.

1-bis

1-ter

2. Fuori dai casi di cui al comma 1**, limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42**, costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.

2-bis. Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, costituiscono inoltre tolleranze esecutive ai sensi e nel rispetto delle condizioni di cui al comma 2 il minore dimensionamento dell'edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne, la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.

3. Le tolleranze esecutive di cui ~~ai commi 1 e 2~~ **al presente articolo** realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero, con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.

Tolleranze esecutive 'straordinarie' (mini-condono)

Immutate tolleranze 'a regime'

Interventi terminati entro 24 maggio 2024

Non su immobili vincolati (comma 2)

Tolleranze esecutive (oltre alle ordinarie: comma 2)

- **minore dimensionamento dell'edificio,**
- **mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali,**
- **irregolarità esecutive di muri esterni ed interni**
- **difforme ubicazione delle aperture interne,**
- **difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria**
- **errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere**

Parziali difformità e varianti essenziali accertamento di conformità

Modificato da Legge di conversione

Art. 36-bis D.P.R. 380/01 – Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e varianti essenziali

1. In caso di interventi realizzati in **parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività** nelle ipotesi di cui all'articolo 34 ovvero **in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37**, fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1 e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria **se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32.**

2. Il permesso presentato ai sensi del comma 1 può essere rilasciato dallo Sportello unico per l'edilizia di cui all'articolo 5, comma 4-bis, subordinatamente alla preventiva attuazione, entro il termine assegnato dallo Sportello unico, degli interventi di cui al secondo periodo del presente comma. In sede di esame delle richieste di permesso in sanatoria lo Sportello unico **può condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi del presente articolo**. Per le segnalazioni certificate di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, lo Sportello unico individua tra gli interventi di cui al secondo periodo del presente comma le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo della legge 7 agosto 1990, n. 241, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo.

Accertamento di conformità 'semplificato'

a. Parziali difformità da titolo o da SCIA (alternativa)

Casistica dettata dalle leggi regionali

Responsabile - attuale proprietario

Pdc Sanatoria – SCIA in sanatoria

b. Carenza o difformità dalla SCIA ordinaria (art. 37)

c. Varianti essenziali ex art. 32 → quali sono?

Doppia conformità

a. **Regole edilizie tempo realizzazione**
b. **Regole urbanistica (ed edilizia) presentazione domanda**

Sanatoria condizionata

a. **Profili tecnici**
b. **Opere non sanabili (*contra* giurisprudenza)**
c. **Art. 19, l. 241/1990**

Parziali difformità: accertamento di conformità (parere di) compatibilità paesaggistica

Modificato da Legge di conversione

Art. 36-bis D.P.R. 380/01 – Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e varianti essen

3. La richiesta del permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesta le necessarie conformità. Per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento. L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata nel terzo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

3-bis. Per gli immobili ubicati nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui al medesimo articolo 83, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 34-bis, comma 3-bis.

4. Qualora gli interventi di cui al comma 1 siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, si intende formato il silenzio-assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente. Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione.

Comma Introdotto con Legge di conversione

Attestazioni del professionista

Datazione dell'intervento

Conformità (doppia)

Art. 9-bis onere e mezzi di prova

Sismica

Difformità in ambito paesaggistico

Parere vincolante dell'autorità preposta

Anche volumi e superfici utili

Incompatibilità vincolo sopravenuto onerosità

180 gg, con parere soprintendenza (90 gg)

Silenzio assenso (non più parere prescindibile *infra*)

Variante essenziale in zona vincolata 'elevazione' a totale difformità (art. 32 parte non modificata)

Ante vincolo → sanzione se incompatibili vincolo attuale

Parziali difformità: accertamento di conformità

Modificato da Legge di conversione

Art. 36-bis D.P.R. 380/01 – Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e varianti essenziali

5. Il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo:

a) **pari al doppio del contributo di costruzione ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'articolo 16, incrementato del 20 per cento in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire, nelle ipotesi di cui all'articolo 34, e in caso di variazioni essenziali ai sensi dell'articolo 32. Non si applica l'incremento del 20 per cento nei casi in cui l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda;**

b) **pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, in una misura, determinata dal responsabile del procedimento, non inferiore a 1.032 euro e non superiore a 10.328 euro ove l'intervento sia eseguito in assenza della segnalazione certificata di inizio attività o in difformità da essa, nei casi di cui all'articolo 37, e in misura non inferiore a 516 euro e non superiore a 5.164 euro ove l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.**

5.bis. Nelle ipotesi di cui al comma 4, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una sanzione determinata previa perizia di stima ed equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione; in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui all'articolo 167, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Permesso di costruire Oblazione

Pari al doppio dei contributi costrittivi (OOUU Costo costr.)

Aumentato del 20%

Senza aumento del 20% in caso di doppia conformità piena (non alleggerita')

Scia sanante (vecchio art. 37, IV comma)

Doppio aumento di valore → Agenzia

Tra 1.32 e 10.328

Tra 516 e 5.164 se doppia conformità

Linea guida
- **Spazio per interventi regolamentari comunali**
- **No Agenzia Entrate se non sussiste aumento di valore**

Sanzione paesaggistica

Maggior importo danno/profitto

Perizia di stima

Salva repressione art. 167 (e fiscalizzazione edilizia?)

Acconto – conguaglio

Parziali difformità: accertamento di conformità (parere di) compatibilità paesaggistica

Modificato da Legge di conversione

Art. 36-bis D.P.R. 380/01 – Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e varianti essenziali

5.

5.bis.

6. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta. Alle segnalazioni di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, si applica il termine di cui all'articolo 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nelle ipotesi di cui al comma 4, i termini di cui al primo e secondo periodo del presente comma sono sospesi fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica. Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci. Il termine è interrotto qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori. Nei casi di cui al presente comma, l'amministrazione è tenuta a rilasciare, in via telematica, su richiesta del privato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e dell'intervenuta formazione dei titoli abilitativi. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'istante può esercitare l'azione prevista dall'articolo 31 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. In caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per la sanatoria, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica le sanzioni previste dal presente testo unico.

Termini

45 gg PdC sanante

Silenzio-assenso

SCIA 30 gg

Inefficacia provvedimenti tardivi

Interruzione (non mera sospensione) termini motivata

Termine 45 gg ricomincia a decorrere nuovamente

Riserva poteri repressivi (34, I comma)

Rilascio certificato di formazione silenzio-assenso

Salva-casa e paesaggio
Parziali difformi anche in ambiti di paesaggio

Art. 36-bis D.P.R. 380/01 – Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e varianti essenziali

Parziali difformità (art. 34 TUEdilizia) ante d.l. 69/2024 non configurabili in zone vincolate

- **Nuovo 36-bis → regolarizzazione anche in zona vincolata (quindi configurabili parziali difformità in zona vincolata) → modifica art. 32 → no 'salto di classe'**
- **Varianti essenziali → in vincolo? Divengono difformità totali → sì salto di classe**
- **Calcolo dell'indennità paesaggistica sul calco art. 167 d.lgs. 42/2004**
- **In precedenza, ante vincolo → compatibilità senza sanzioni (oggi solo se incompatibili all'attualità)**

Circolare Ministero Cultura 19/2025

Il divieto di rilascio in sanatoria dell'autorizzazione paesaggistica non esclude, infatti, che il legislatore possa introdurre, per legge e in via generale, limitate ipotesi in cui sia possibile accertare ex post la compatibilità paesaggistica di un intervento. Nel caso sopra descritto, pertanto, troverà applicazione quanto disposto dall'art. 36 bis TUE e, conseguentemente, **potrà essere emesso il parere vincolante anche in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34 del TUE ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37 del TUE**. Al di fuori, pertanto, dalle ipotesi tassativamente previste dal suddetto comma 1 dell'art. 36-bis del TUE, l'articolo 167 del Codice trova piena applicazione.

Infine il comma 4 dell'art. 36-bis del TUE prevede che "*Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione*". **Con tale norma il legislatore ha previsto che, anche qualora le opere siano state svolte in un tempo antecedente all'apposizione del vincolo, sia necessario procedere alla domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 36-bis del TUE**.

Indennità paesaggistica

Calcolo maggior valore conseguito

MPC = (Vm – Coe) x Zu x Va

- Vm = valore di mercato dopo la realizzazione delle opere;
- Coe = costo delle opere eseguite;
- Zu = coefficiente di maggiorazione in riferimento alla zona su cui ricade l'intervento;
- Va = coefficiente di riduzione in relazione alla vetustà dell'abuso.

- Valore di mercato (Vm) Valore di riferimento per il calcolo dell'indennità pecuniaria ed è desunto dai valori di riferimento dei valori di mercato aggiornati alla data di presentazione dell'istanza di sanatoria. Tali valori sono di base per il calcolo della sanzione e comunque mai inferiori a quelli rilevabili dall'Osservatorio Valori Immobiliari dell'Agenzia dell'Entrate.

Circolare MiC n. 19 del 4 aprile 2025

Chiarimenti sull'applicazione dell'art. 36-bis del T.U.Ed

- Art. 167 comma IV, del Codice dei beni culturali e del paesaggio: compatibilità paesaggistica *ex post* solo in caso di non incremento di superfici e volumetrie;
- Art. 36 bis comma IV T.U.Ed.: ammessa compatibilità anche in caso di aumento di superfici e volumetria;
- Tra art. 36 bis comma IV T.U.Ed. e art. 167, comma 4, Codice BCP **vi è antinomia solo apparente;**

- **Criterio cronologico: 36 bis costituisce un'eccezione, nei restanti casi rimane operativo l'art. 167 Codice del Paesaggio;**
- Art. 183, comma VI Codice BCP non è in grado di interferire con il principio di successione delle leggi nel tempo;


GRAZIE!
E buon lavoro…
PROF. AVV. | EMANUELE BOSCOLO