

Carta, penna e diritto

Avv. Massimo Ragazzo

Studio Gerosa, Sollima e Associati

*Autorizzazione paesaggistica
e rinnovabili: i motivi del
diniego tra giurisprudenza e
novità normative*

Ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali), i proprietari, possessori o detentori di immobili e aree di interesse paesaggistico hanno l'obbligo di ottenere la preventiva autorizzazione paesaggistica per:

- gli interventi da intraprendere, che abbiano rilievo paesaggistico (Cons. Stato, Sez. IV, 22 giugno 2016, n. 2755 e 9 febbraio 2016, n. 521; Cass. pen., Sez. III, 17 settembre 2014, n. 43562);

- i manufatti destinati al soddisfacimento di esigenze in sé stabili, indipendentemente dai materiali usati e dal loro carat-

il rispetto della normativa vigente

tere amovibile (Cons. Stato, Sez. VI, 12 giugno 2015, n. 2892; Tar Campania, Napoli, Sez. III, 13 gennaio 2016, n. 137);
- l'impiego di materiali diversi da quelli prescritti dall'autorizzazione (Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2485; Cass. pen., Sez. III, 1 luglio 2015, n. 38556).

Per valutare un intervento edilizio, consistente in una pluralità di opere, deve effettuarsi una valutazione globale delle stesse, atteso che la considerazione atomistica dei singoli interventi non consente di comprendere l'effettivo impatto sul paesaggio (Tar Campania, Napoli, Sez. VI, 12 maggio 2016, n. 2433).

L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento edilizio (Cons. Stato, Sez. VI, 30 ottobre 2017, n. 5016).

Pertanto, l'autoriz-

zazione prescinde dal titolo edilizio richiesto (Attività edilizia libera, Scia, Dia, permesso di costruire - Cass. pen., Sez. III, 20 aprile 2017, n. 32899; Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 62; Tar Puglia, Bari, Sez. III, 4 settembre 2017, n. 935).

Infatti, il parametro normativo di riferimento per la valutazione paesaggistica non va ricercato nella disciplina edilizia ma nella specifica disciplina del vincolo paesistico, contenuta nel provvedimento impositivo o nella normativa di piano paesistico (Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2016, n. 521).

Si discute se la visibilità dell'intervento sia il presupposto necessario ai fini dell'obbligo di acquisire l'autorizzazione paesaggistica.

Un primo orientamento sostiene che la funzione essenziale della tutela paesaggistica è relativa all'aspetto visibile del territorio (Cons. Stato, Sez. VI, 16 aprile 2015, n. 1942 e 10 febbraio 2015, n. 700; Tar Marche, Sez. I, 7 gennaio 2017, n. 23). Al contrario, l'altra tesi considera la tutela del paesaggio non nel significato meramente estetico-visuale di "bellezza naturale" ma con un concetto di tutela identitaria del territorio, come complesso dei valori inerenti al territorio naturale (Cons. Stato, Sez. VI, 24 febbraio 2017, n. 889; Cass. pen., Sez. III, 15 gennaio 2015, n. 5954).

La necessità dell'autorizzazione paesaggistica va ora rivista alla luce del recente Dpr 13 febbraio 2017, n. 31 ("Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata").

In generale, il citato Dpr n. 31/2017, prevede all'art. 2 che "Non sono soggetti ad



autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere di cui all'Allegato «A» nonché quelli di cui all'articolo 4".

L'esonero dall'obbligo di autorizzazione per gli interventi di cui all'allegato "A" si applica in tutto il territorio nazionale a partire dalla data di entrata in vigore del regolamento (6 aprile 2017), fermo restando il rispetto delle competenze delle Regioni a statuto speciale. Il suddetto Allegato "A" ricomprende 31 voci di interventi e opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, perché ritenuti interventi minori privi di rilevanza paesaggistica. Per tali interventi, quindi, non si pone un problema di visibilità o meno, proprio perché ritenuti privi di rilevanza paesaggistica.

Infatti, tra gli interventi esclusi, alcuni interessano l'aspetto esteriore degli edifici, quali, tra l'altro:

- A.2. interventi sui prospetti o sulle coperture degli edifici;

A.24. installazione o modifica di impianti delle reti di comunicazione elettronica o di impianti radioelettrici.

Lo stesso Allegato "A" esclude l'autorizzazione per alcuni interventi, purché non visibili dallo spazio pubblico: "A.6. installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, laddove posti su coperture piane e in modo da non essere visibili dagli spazi pubblici esterni".

Ai sensi dell'art. 4 (Esonero dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica per particolari categorie di interventi), altri interventi ivi indicati sono esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, qualora:

- nel provvedimento di vincolo, ovvero nel piano paesaggistico, siano contenute specifiche prescrizioni d'uso intese ad assi-

curare la conservazione e la tutela del bene paesaggistico;

- o siano stati stipulati accordi di collaborazione tra il Ministero, la Regione e gli enti locali.

Ricordiamo che l'art. 149 del citato Codice dei beni culturali esclude l'autorizzazione paesaggistica:

a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo, che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici (Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2485 e 13 maggio 2016, n. 1945). Ove, invece, vi sia alterazione dell'aspetto esteriore, gli stessi interventi necessitano della previa acquisizione dell'autorizzazione (Tar Marche, Sez. I, 7 gennaio 2017, n. 25; Tar Campania, Napoli, Sez. IV, 2 luglio 2015, n. 3533);

b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie e altre opere civili, sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio (Tar Toscana, Sez. III, 18 gennaio 2017, n. 49; Tar Veneto, Sez. II, 12 ottobre 2015, n. 1043). Per quanto riguarda gli impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili, è necessaria l'autorizzazione paesaggistica (Cons. Stato, Sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201 e Sez. V, 27 aprile 2015, n. 2073); in particolare, per:

- l'installazione di moduli fotovoltaici (Cons. Stato, Sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201; Cass. pen., Sez. III, 7 febbraio 2013, n. 11850; Tar Sicilia - Catania Sez. I, 19 giugno 2017, n. 1459; Tar Toscana Firenze Sez. I, 9 marzo 2017, n. 357);

- e la realizzazione di parchi eolici (Cons.

Stato, Sez. IV, 13 ottobre 2015, n. 4732). In via procedimentale, l'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 prevede che l'assenso per la costruzione e l'esercizio degli impianti da fonte rinnovabile sia rilasciato con un'autorizzazione unica, che sostituisce tutti i pareri e le autorizzazioni, ivi comprese quelle paesaggistiche, tramite il meccanismo della conferenza di servizi (Cons. Stato, Sez. IV, 13 ottobre 2015, n. 4732; Tar Sicilia Catania, Sez. II, 24 febbraio 2017, n. 372). La disposizione di cui art. 12 del d.l.vo n. 387 del 29 dicembre 2003 presenta effettivamente, *ratione materiae*, carattere speciale, anche per ciò che riguarda la valutazione dell'impatto paesaggistico. Ne consegue che l'ordinario procedimento di verifica della compatibilità paesaggistica, di cui ai ricordati artt. 159 e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, non è idoneo, né da solo né se fatto "confluire" in quello della autorizzazione unica, alla legittimazione paesaggistica.

Stante questa specialità e la chiara espressione normativa del richiamato art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, e considerato che l'autorizzazione unica va rilasciata "nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storicoartistico", la Conferenza di servizi è per legge la sede propria e esclusiva (senza alcuna "confluenza" parcellizzante il confronto), in cui le amministrazioni interessate (e in particolare il Ministero per i beni e le attività culturali) manifestano - con le forme ivi necessarie - l'assenso o il dissenso rispetto al rilascio del domandato titolo abilita-

tivo regionale alla realizzazione dell'impianto.

L'Allegato "A" del Dpr n. 31 del 2017 ora esclude l'autorizzazione per:

- A.6. installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, laddove posti su coperture piane e in modo da non essere visibili dagli spazi pubblici esterni;

- A.7. installazione di microgeneratori eolici con altezza complessiva non superiore a ml 1,50 e diametro non superiore a ml 1,00, qualora tali interventi non interessino i beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136.

È noto come la Soprintendenza disponga di un'ampia discrezionalità tecnico-specialistica nel dare i pareri di compatibilità paesaggistica e il potere di valutazione tecnica esercitato è sindacabile in sede giurisdizionale soltanto per difetto di motivazione, illogicità manifesta ovvero errore di fatto conclamato.

In generale, la giurisprudenza ha affermato che, nello specifico settore delle autorizzazioni paesaggistiche, la motivazione può ritenersi adeguata quando risponde a un modello che contempra, in modo dettagliato, la descrizione:

I) dell'edificio mediante indicazione delle dimensioni, delle forme, dei colori e dei materiali impiegati;

II) del contesto paesaggistico in cui esso si colloca, anche mediante l'indicazione di eventuali altri immobili esistenti, della loro posizione e dimensioni;

III) 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 (cfr. Cons. St., sez. VI, 4 ottobre 2013, n. 4899, e 11 settembre 2013, n. 4481; Cons.



St., sez. VI, 21 febbraio 2018, n. 137).
Come recentemente fatto rilevare da Tar Lombardia, Brescia, 21 febbraio 2018, n. 496 (che, nella fattispecie, era stato chiamato a valutare l'operato di una soprintendenza rispetto a un impianto fotovoltaico) la sola visibilità da punti di osservazione pubblici "non configura ex se un'ipotesi di incompatibilità paesaggistica, in quanto la presenza di impianti fotovoltaici sulla sommità degli edifici – pur innovando la tipologia e morfologia della copertura – non è più percepita come fattore di disturbo visivo, bensì come un'evoluzione dello stile costruttivo accettata dall'ordinamento e dalla sensibilità collettiva (Tar. Veneto, sez. II, 13 settembre 2013 n. 1104; id., 25 gennaio 2012, n. 48)". Lo stesso T.A.R. ha altresì precisato che "il favor legislativo per le fonti energetiche rinnovabili richiede di concentrare l'impedimento assoluto all'installazione di impianti fotovoltaici in zone sottoposte a vincolo paesistico unicamente nelle "aree non idonee" espressamente individuate dalla regione". D'altra parte, la compatibilità dell'impianto alimentato da Fer con aree vincolate, "deve essere esaminata tenendo conto del fatto che queste tecnologie sono ormai considerate ele-

menti normali del paesaggio (Tar Brescia, sez. I, 17 dicembre 2010 n. 904)".

In ogni caso, l'autorizzazione paesaggistica deve essere congruamente motivata, "esponendo le ragioni di effettiva compatibilità delle opere da realizzare con gli specifici valori paesistici dei luoghi. Difatti, il paesaggio è un valore costituzionale primario e, pertanto, l'autorità amministrativa deve operare un giudizio in concreto circa il rispetto da parte dell'intervento progettato delle esigenze connesse alla tutela del paesaggio stesso. La determinazione dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione de qua non può essere affidata a criptiche clausole di stile che nulla espongono circa i concreti elementi di fatto e di diritto (cfr. ex plurimis Consiglio di Stato sez. II 9 novembre 2016, n. 2321)"; di talché, l'autorità che esamina una domanda di autorizzazione paesaggistica "deve manifestare la piena consapevolezza delle conseguenze derivanti dalla realizzazione delle opere, nonché della visibilità dell'intervento progettato nel più vasto contesto ambientale e non può fondarsi su affermazioni apodittiche, da cui non si evincano le specifiche caratteristiche dei luoghi e del progetto". ■

