**Il controverso regime delle autorizzazioni paesaggistiche[[1]](#footnote-1)**

**1. Il silenzio assenso**

L’autorizzazione paesaggistica rappresenta una forma di controllo preventivo dello Stato, cui sono sottoposte le attività che impattano su immobili od aree di notevole interesse pubblico, potenzialmente generatrici di una compromissione di quell’insieme di valori storici, naturalistici ed estetici, costituenti il paesaggio[[2]](#footnote-2), bene tutelato dall’art. 9 cost.

Tra i molteplici profili di problematicità della disciplina sulle autorizzazioni paesaggistiche, il principale concerne senz’altro l’applicabilità dell’istituto del silenzio assenso di cui all’art.17-*bis* della legge n. 241 del 1990, introdotto dall’art. 12 del d.l. n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020, in relazione alla “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” e destinato ad operare a condizione che il diritto dell’Unione europea non richieda l’adozione di provvedimenti espressi.

Tale modulo procedimentale è così strutturato:

- la p.a. procedente trasmette uno schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, alla p.a. deputata ad esprimere l’assenso, il concerto o il nulla osta;

- inutilmente decorsi trenta giorni dal ricevimento dello schema, si forma il silenzio assenso;

- ove alla p.a. diversa da quella procedente spetti fare una proposta, decorsi inutilmente trenta giorni dal ricevimento della richiesta, la p.a. richiedente può ugualmente procedere e, in questo caso, lo schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, è trasmesso per acquisire l’assenso in via postuma, anche in forma tacita;

- il silenzio assenso opera anche quando la p.a. che deve rendere l’assenso è preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, con previsione di un termine per il riscontro pari a novanta giorni, salvo il diverso termine previsto dalla normativa di settore.

Quanto agli effetti giuridici, il coevo art. 2, comma 8-*bis*, prevede l’inefficacia dell’atto negativo emesso dalla p.a. diversa da quella procedente dopo la scadenza dei termini, ferma la possibilità dell’autotutela ai sensi dell’[art. 21-*nonies*](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm#21-nonies), ricorrendone presupposti e condizioni.

* 1. **Silenzio assenso ed autorizzazione paesaggistica**

In merito all’applicabilità all’autorizzazione paesaggistica del meccanismo di cui all’art. 17-*bis* della legge n. 241/1990, sussiste da molto tempo un contrasto irrisolto in giurisprudenza [[3]](#footnote-3).

L’art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, prevede che la regione (o l’ente locale da essa delegato) debba provvedere “in conformità” al parere vincolante della soprintendenza, da rendersi entro quarantacinque giorni dalla ricezione di una proposta di provvedimento, corredata dalla documentazione pertinente e da una relazione tecnica illustrativa e che, decorsi sessanta giorni dalla ricezione degli atti senza che la soprintendenza abbia reso il parere, l’amministrazione procedente “provvede comunque sulla domanda di autorizzazione”.

Il testo della norma non è stato toccato con la riforma dell’art. 17-*bis*, mentre, con atto regolamentare[[4]](#footnote-4), il silenzio assenso è stato esteso ai pareri vertenti su autorizzazioni paesaggistiche semplificate, relative ad interventi edilizi minori.

Comune punto di partenza delle opposte opinioni è che l’art. 17-*bis* si applichi solo ai procedimenti c.d. “orizzontali”, ossia aventi fase decisoria pluri-strutturata.

La disposizione richiede, cioè, che le due amministrazioni (quella titolare del procedimento e quella interpellata) condividano la funzione decisoria, nel senso che entrambe siano titolari di un potere decisorio sostanziale e tutelino un interesse giuridico distinto, a ciascuna di essa riservato.

Al contrario, nel caso in cui una delle due amministrazioni rivesta un ruolo meramente formale, nel senso di raccogliere, trasmettere o istruire l’istanza in favore dell’altra, unica decidente, la decisione è mono-strutturata e solo il soggetto richiedente il provvedimento è individuabile come portatore di un interesse a sé stante (procedimento c.d. “orizzontale”).

* 1. **La tesi negativa**

Il filone negativo all’operatività del silenzio assenso muove dalla configurazione del provvedimento come mono-strutturato, essendo il relativo procedimento attivato ad istanza (e nell’interesse) della parte privata. Il rapporto tra regione/ente locale e soprintendenza è dunque meramente interno, ossia finalizzato a co-gestire la fase istruttoria e non quella decisoria[[5]](#footnote-5).

A tanto conduce la lettera dell’art. 146, comma 9, secondo cui, “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”: norma non abrogata dall’art. 17-*bis* della legge n. 241/1990, la quale istituisce una forma di silenzio devolutivo, per definizione incompatibile con il silenzio assenso.

Non senza rimarcare, sul piano assiologico, l’estraneità alla funzione di tutela del paesaggio di «ogni forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi», atteso che il parere è «atto strettamente espressivo di discrezionalità tecnica», in cui il giudizio di compatibilità paesaggistica «deve essere … tecnico e proprio del caso concreto».

Il parere reso tardivamente è dunque perfettamente valido ed efficace, pur non essendo più vincolante per la p.a. procedente, alla quale spetta tenerne conto, valutando motivatamente ed in concreto sugli aspetti paesaggistici.

* 1. **La tesi intermedia**

Un originale e rimasto isolato orientamento, di segno contrario all’applicabilità dell’art. 17-*bis*, è in realtà dotato di ricadute pratiche alquanto simili a tale norma[[6]](#footnote-6).

In esso, l’ostacolo al nuovo istituto non ha carattere sostanziale, derivante dalla pretesa natura mono-strutturata della decisione, ma procedimentale, derivante dalla disciplina del comma 9 dell’art. 146.

La norma prevede che, decorso il termine, «“l’amministrazione competente”, cioè la regione o l’ente delegato, “provvede comunque”: dal che si desume che in tal caso l’amministrazione procedente è tenuta ad adottare il provvedimento finale in maniera espressa, ma non necessariamente nel senso precedentemente prefigurato», ossia in conformità alla propria proposta, su cui si sarebbe formato l’assenso silente.

Ora, «se presupposto all’art. 146, comma 9, vi fosse la formazione di un silenzio assenso ai sensi dell’art. 17-*bis*, la norma avrebbe dovuto prevedere, per coerenza, che anche in tal caso l’amministrazione procedente adottasse il provvedimento finale “in conformità”: in tal caso, “in conformità” alla proposta iniziale, sulla quale la Soprintendenza non ha espresso motivi ostativi».

Ma poiché questo non è avvenuto, «il legislatore non ha voluto che si producesse tale effetto, quale conseguenza del comportamento silente della soprintendenza, come è reso evidente dal fatto che in tal caso l’amministrazione procedente è tenuta a provvedere “comunque” e non “in conformità”» alla propria proposta.

Osserva, nondimeno, la sentenza che «dal punto di vista pratico cambia poco rispetto alla fattispecie del silenzio assenso *ex* art. 17-*bis*, perché è evidente che il provvedimento finale, anche in tal caso, deve rispecchiare la proposta originaria trasmessa alla soprintendenza: diversamente il provvedimento adottato risulterebbe illegittimo in quanto emesso su una proposta non precedentemente sottoposta al parere della soprintendenza (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5799 dell’11 dicembre 2017); l’amministrazione procedente, tuttavia, non essendosi formato un silenzio assenso da parte della Soprintendenza, potrebbe avere un ripensamento e quindi potrebbe decidere di riformulare la proposta originaria, senza perciò incorrere in un provvedimento in autotutela, non essendosi ancora formato un provvedimento definitivo».

L’amministrazione procedente ha dunque l’alternativa di rilasciare l’autorizzazione in conformità alla propria proposta originaria, ovvero di riformulare quest’ultima alla luce del parere tardivo, sottoponendola a nuovo parere della soprintendenza.

Ulteriori considerazioni vengono espresse riguardo alla fattispecie di silenzio assenso per le opere minori, contenuta nell’art. 11, comma 9, del D.P.R. n. 31 del 2017.

A detta del collegio, in tale ipotesi «la formazione del silenzio assenso “endoprocedimentale” [si verifica] solo nel caso in cui la soprintendenza, ricevuta la proposta dalla “amministrazione procedente”, rimanga assolutamente silente, omettendo di esprimersi in qualsiasi modo».

Di conseguenza, «il silenzio assenso di cui all’art. 11, comma 9, del d.p.r. n. 31 del 2017 deve ritenersi impedito dal fatto che la soprintendenza, prima che si formi il silenzio assenso (e quindi, prima che sia decorso il termine di 20 giorni dal ricevimento della proposta di accoglimento, da parte della soprintendenza), notifichi motivi ostativi all’accoglimento ai sensi dell’art. 11, comma 7. Subentrerà, a quel punto, l’obbligo per il soprintendente di emettere il provvedimento di conferma del diniego entro il termine indicato al medesimo comma 7 (venti giorni dal ricevimento delle osservazioni o dalla scadenza del termine a tal fine assegnato), termine dal cui rispetto dipende la natura vincolante, o meno, del parere reso dal soprintendente. Pertanto:

(i) se il parere negativo definitivo del soprintendente pervenga entro il termine indicato dall’art. 11, comma 7, sarà vincolante per l’amministrazione procedente;

(ii) se il parere negativo non sarà più emesso, o sarà emesso tardivamente, l’amministrazione procedente provvederà come ritiene, senza essere vincolata da alcun silenzio assenso, e quindi all’occorrenza anche potendo tenere conto dei rilievi ostativi della soprintendenza, e a maggior ragione di un parere negativo tardivamente giunto;

(iii) il parere tardivo emesso dalla soprintendenza, ai sensi dell’art. 11, comma 7, del D.P.R. n. 31/2017, non sarà illegittimo per contrasto con un silenzio assenso già formatosi, quando sia stato preceduto dalla notifica dei motivi ostativi all’accoglimento, i quali – come precisato – impediscono la formazione del silenzio assenso di cui all’art. 11, comma 9, sempre che intervengano prima del termine indicato, dal combinato disposto dell’art. 11, comma 5 e 9, per la formazione del silenzio-assenso;

(iv) il termine indicato dall’art. 11, comma 7, per la trasmissione dei motivi ostativi all’accoglimento (10 giorni dal ricevimento della proposta) deve intendersi meramente sollecitatorio, consumandosi il potere del soprintendente di notificare i motivi ostativi solo nel momento in cui si forma il silenzio assenso ex art. 17-*bis*».

* 1. **La tesi favorevole**

Un terzo orientamento si esprime in segno totalmente positivo all’applicabilità del silenzio assenso al parere della soprintendenza, muovendo dalla considerazione per cui quest’ultimo, come tutti i pareri vincolanti, partecipa alla formazione di un provvedimento finale pluri-strutturato, in quanto la decisione dell’amministrazione procedente richiede per legge il consenso inderogabile di un’altra amministrazione[[7]](#footnote-7).

Al parere vincolante si applica, pertanto, l’art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990, diversamente che al parere consultivo (non vincolante), che resta assoggettato alla disciplina di cui all’art. 16.

La formulazione testuale del comma 3 dell’art. 17-*bis* consente quindi di estendere il meccanismo del silenzio assenso anche ai procedimenti di competenza di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, ivi compresi i beni culturali e la salute dei cittadini, di modo che, scaduto il termine fissato dalla normativa di settore, vale la regola generale del silenzio assenso.

Ancora, a sostegno della natura pluri-strutturata, viene posto in risalto[[8]](#footnote-8) come il parere della soprintendenza sia pacificamente configurato quale «espressione di cogestione attiva del vincolo paesaggistico»[[9]](#footnote-9), «nel quale l’apprezzamento di merito correlato alla tutela del valore paesaggistico è rimesso alla soprintendenza»[[10]](#footnote-10).

La natura sostanzialmente decisoria del parere si ricava, inoltre, dallo stesso tenore dell’art. 146[[11]](#footnote-11), dove si prevede che:

- simmetricamente all’art. 17-*bis*[[12]](#footnote-12), l’amministrazione procedente trasmette alla soprintendenza “una proposta di provvedimento” (comma 7);

- “il soprintendente, in caso di parere negativo comunica agli interessati il preavviso di *provvedimento* negativo ai sensi dell’[art. 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm#10.bis)” (comma 8).

Aggiungendosi che la pretesa inestensibilità della normativa del silenzio assenso alla materia paesaggistica si ripercuoterebbe sulla legittimità dell’art. 11, comma 9, d.p.r. n. 31 del 2017, in tema di procedura autorizzativa paesaggistica semplificata, che perderebbe la propria “copertura” legislativa, con conseguente obbligo di disapplicazione, in forza del principio di gerarchia tra le fonti del diritto.

L’impostazione favorevole trova avallo in importanti atti del ministero per i beni e le attività culturali[[13]](#footnote-13) ed in tal senso si è generalmente pronunciata la dottrina[[14]](#footnote-14).

**2. Silenzio assenso ed autorizzazione paesaggistica nella conferenza di servizi**

Una non meno dibattuta questione riguarda se, all’autorizzazione paesaggistica da rilasciarsi in seno ad una conferenza di servizi, sia applicabile l’art. 14-*ter*, comma7, della legge n. 241 del 1990, secondo cui “l’amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza … sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. Si considera acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza”.

Anche in tal caso, si contrappongono, insolute, una posizione giurisprudenziale contraria[[15]](#footnote-15) - secondo cui il meccanismo del silenzio assenso è assolutamente inconciliabile con la natura del titolo autorizzatorio - ed una favorevole[[16]](#footnote-16) - secondo cui la conferenza di servizi costituisce un modulo speciale, alla stregua del quale anche i pareri delle amministrazioni preposte alla tutela dei beni si intendono acquisiti favorevolmente decorsi novanta giorni dalla richiesta, in applicazione della norma generale di cui all’art. 17-*bis* della legge 241 del 1990 -.

Per la tesi favorevole è la dottrina[[17]](#footnote-17).

**3. Silenzio assenso ed accertamento della compatibilità paesaggistica**

Altra criticità riguarda l’applicabilità del silenzio assenso al procedimento di accertamento della compatibilità paesaggistica di cui all’art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, la c.d. autorizzazione paesaggistica “in sanatoria”, che dev’essere adottata entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza, da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni.

Sul punto, ad una posizione giurisprudenziale favorevole, fondata sulle ragioni generali sopra esposte[[18]](#footnote-18), se ne contrappone una contraria, la quale - pur senza affrontare il tema generale dell’applicabilità del meccanismo alla fattispecie ordinaria - osserva in maniera tranciante come, diversamente dall’art. 146, comma 7, l’art. 167, comma 5, non preveda una proposta od uno schema di provvedimento, formulati dall’autorità procedente e rivolti alla soprintendenza, come invece richiesto dall’art. 17-*bis* ai fini della formazione del silenzio assenso[[19]](#footnote-19).

Un ulteriore contrasto riguarda, infine, gli effetti dell’eventuale parere “in sanatoria” tardivo che, secondo una tesi apparentemente isolata, conserverebbe la propria natura vincolante[[20]](#footnote-20), mentre, secondo altra, sarebbe soggetto a valutazione da parte dell’autorità procedente, la quale deve farvi riferimento motivato nel provvedimento conclusivo[[21]](#footnote-21).

**4. Silenzio assenso e condono edilizio**

Non vi è dibattito intorno alla tesi dell’inapplicabilità del silenzio assenso al procedimento di condono edilizio.

Infatti, secondo la giurisprudenza, il modulo provvedimentale di cui all’art. 17-*bis* della legge n. 241/1990 non è esportabile al procedimento di condono edilizio, essendo è connotato da tratti di assoluta specialità[[22]](#footnote-22); e contraria al silenzio assenso in materia di condono è anche la dottrina[[23]](#footnote-23).

Per vero, la legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante la disciplina generale applicabile anche alle normative sopravvenute, istituisce due distinte forme di silenzio giuridicamente rilevante, prevedendo che:

a) se l’immobile è sottoposto a vincolo, la sanatoria è subordinata al parere favorevole dell’amministrazione preposta alla tutela del vincolo stesso, sul quale, decorsi centottanta giorni, si forma il silenzio inadempimento (art. 32, comma 1);

b) decorsi ventiquattro mesi dalla sua presentazione e sussistendone i presupposti, sulla domanda di sanatoria si forma il silenzio assenso, ove l’interessato abbia versato le somme dovute e fatto istanza di accatastamento (art. 35, comma 17).

Riguardo alla seconda previsione, è costante l’affermazione per cui, tra i presupposti indefettibili del silenzio assenso, vi è la previa acquisizione del parere favorevole dell’autorità tutoria del vincolo[[24]](#footnote-24).

Infine, anche al parere tardivo deve riconoscersi efficacia vincolante, mancando, per il condono, una disposizione analoga all’art. 146, comma 9, d.lgs. n. 42 del 2004, a mente della quale, decorso inutilmente il termine, “l’amministrazione competente provvede comunque”.

**5. Il termine per il rilascio del parere**

Un ulteriore problema consiste nell’individuazione del *dies a quo* del termine per l’adozione del parere sull’istanza di autorizzazione paesaggistica, ai fini della formazione del silenzio assenso o della deprivazione del suo carattere vincolante (a seconda della tesi prescelta).

Tralaticiamente, la giurisprudenza afferma che il detto termine decorre dalla ricezione completa della documentazione tecnico-amministrativa da parte della soprintendenza e che lo stesso s’interrompe per manifestate esigenze istruttorie[[25]](#footnote-25).

Pertanto, occorre innanzitutto interrogarsi sul quando la documentazione possa dirsi “completa”.

L’art. 146 prevede che:

- la documentazione a corredo del progetto è individuata con apposito d.p.c.m.[[26]](#footnote-26) (comma 3);

- la p.a. procedente, verificata la completezza della documentazione ed acquisita quella eventualmente mancante, “effettua gli accertamenti circa la conformità dell’intervento proposto … 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” (comma 7).

Su tali premesse, un recente arresto giurisprudenziale[[27]](#footnote-27) ha affermato i seguenti princìpi:

a) la documentazione completa, dalla cui ricezione decorre il temine per l’espressione del parere, è quella conforme a quanto previsto dal d.p.c.m. 12 dicembre 2005, in virtù del richiamo di cui all’art. 146, commi 3 e 7, d.lgs. n. 42 del 2004;

b) spetta al privato, che deduca in giudizio la violazione del detto termine, dimostrare la completezza della documentazione a suo tempo trasmessa.

Altro punto, collegato al precedente, riguarda la natura - interruttiva o sospensiva - di eventuali richieste istruttorie.

Il d.m. 13 giugno 1994, n.495, che disciplina il procedimento di autorizzazione paesaggistica *ante* d.lgs. n. 42 del 2004, all’art. 6, comma 6-*bis*[[28]](#footnote-28), prevede che: “qualora, in sede di istruttoria, emerga la necessità di ottenere chiarimenti o di acquisire elementi integrativi di giudizio, ovvero di procedere ad accertamenti di natura tecnica, il responsabile del procedimento ne dà immediata comunicazione ai soggetti indicati all’art. 4, comma 1, nonché, ove opportuno, all’amministrazione che ha trasmesso la documentazione da integrare. In tal caso, il termine per la conclusione del procedimento è interrotto, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, dalla data della comunicazione e riprende a decorrere dal ricevimento della documentazione o dall’acquisizione delle risultanze degli accertamenti tecnici”.

Sul punto, si segnala la posizione giurisprudenziale[[29]](#footnote-29) secondo cui l’anzidetto comma 6-*bis* non opera nel nuovo procedimento definito dal d.lgs. n. 42 del 2004, riguardando il previgente sistema, in cui la regione rilasciava autonomamente l’autorizzazione paesaggistica ed alla soprintendenza spettava il potere di annullarla.

Dunque, se la documentazione trasmessa alla soprintendenza è completa, la richiesta di integrazione non interrompe il termine che è iniziato a decorrere, ma lo sospende, ai sensi dell’art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, secondo cui il detto termine resta sospeso, per una volta sola, fino alla ricezione dell’istruttoria richiesta.

Ovviamente, laddove si propenda per la tesi del silenzio assenso, la norma applicabile sarebbe l’art. 17-*bis*, comma 1, per il quale “il termine è interrotto qualora l’amministrazione … 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”.

Un argomento a favore della tesi della sospensione si ricava dal fatto che neppure il preavviso di rigetto interrompe il termine di conclusione del procedimento, il quale non può subire una dilatazione maggiore dei dieci giorni normativamente previsti per la formulazione delle osservazioni[[30]](#footnote-30).

Va per altro aggiunto che il chiaro disposto dell’art. 10-*bis* àncora la sospensione non al momento dell’adozione dell’atto recante i motivi ostativi, ma a quello della loro comunicazione, così confermandone la natura ricettizia.

**6. Altri spunti dibattuti**

Un aspetto che pare essersi stabilizzato - almeno dopo l’entrata in vigore dell’art. 9-*bis* del d.p.r. n. 380 del 2001, sul il c.d. “stato legittimo” dell’immobile - riguarda il contenuto dell’autorizzazione paesaggistica e del presupposto parere, che consiste nell’esame dei profili paesaggistici e non anche di quelli attinenti alla regolarità urbanistica ed edilizia, stante l’autonomia strutturale e funzionale delle due funzioni[[31]](#footnote-31).

Donde, l’illegittimità non soltanto del parere negativo esclusivamente fondato su valutazioni non paesaggistiche, ma anche della richiesta istruttoria intesa ad acquisire informazioni su aspetti non paesaggistici, la quale è inidonea a produrre effetti interruttivi/sospensivi del termine di conclusione del procedimento.

Sussiste invece contrasto in giurisprudenza sul rapporto esistente tra il titolo paesaggistico ed il titolo edilizio, particolarmente nell’ipotesi in cui il secondo sia stato adottato in assenza del primo[[32]](#footnote-32).

Secondo una tesi, infatti, l’autorizzazione paesaggistica costituisce atto presupposto ed autonomo rispetto al titolo edilizio, intercorrendo un rapporto di presupposizione necessitato e strumentale tra le valutazioni paesistiche e le valutazioni urbanistiche, le quali devono esprimersi sullo stesso oggetto, in stretta successione provvedimentale, con la conseguenza che l’autorizzazione paesaggistica va acquisita prima di intraprendere il procedimento edilizio, il quale non può essere definito positivamente per l’interessato in assenza del previo conseguimento del titolo paesaggistico[[33]](#footnote-33).

Secondo altra tesi, invece, il titolo paesaggistico si configura come condizione di efficacia del titolo edilizio, che può essere rilasciato anche in mancanza dell’autorizzazione, fermo restando che, finché non interviene quest’ultima, i lavori non possono essere iniziati[[34]](#footnote-34).

Nicola Durante

Pres. Sez. TAR Salerno

**QUADRO SINOTTICO**

**Legge 7 agosto 1990, n. 241**

|  |
| --- |
| Art. 17-*bis*  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. Esclusi i casi di cui al comma 3, quando per l’adozione di provvedimenti normativi e amministrativi è prevista la proposta di una o più amministrazioni pubbliche diverse da quella competente ad adottare l’atto, la proposta stessa è trasmessa entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta da parte di quest’ultima amministrazione. 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; lo stesso termine si applica qualora dette esigenze istruttorie siano rappresentate dall’amministrazione proponente nei casi di cui al secondo periodo. 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. Esclusi i casi di cui al comma 3, qualora la proposta non sia trasmessa nei termini di cui al comma 1, secondo periodo, l’amministrazione competente può comunque procedere. In tal caso, lo schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, è trasmesso all’amministrazione che avrebbe dovuto formulare la proposta per acquisirne l’assenso ai sensi del presente articolo. 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’[art. 2](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm#02) 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. 14-*ter*  7. All’esito dell’ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l’amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all’art. 14-*quater*, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. Si considera acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza. |
| Art. 2  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, lett. c)](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm#14.bis), [17-*bis*, commi 1 e 3](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm#17-bis), [20, comma 1](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm#20), ovvero successivamente all’ultima riunione di cui all’art. 14-*ter*, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell’attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all’[art. 19, commi 3 e 6-*bis*, primo periodo](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm#19), adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall’[art. 21-*nonies*](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm#21-nonies), ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni. |

**Silenzio assenso ed autorizzazione paesaggistica**

|  |  |
| --- | --- |
| Posizioni favorevoli | Posizioni contrarie |
| Cons. Stato, Comm. spec., 23 giugno 2016, n. 1640  Cons. Stato, Sez. VI, 1 ottobre 2019, n. 6556  Cons. Stato, Sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4559  Cons. Stato, Sez. V, 14 gennaio 2022, n. 255  Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610  Il parere vincolante è un provvedimento pluri-strutturato, al quale si applica l’art. 17-*bis*, in quanto la decisione finale dell’amministrazione procedente richiede per legge l’assenso vincolante di un’altra amministrazione.  L’art. 17-*bis* non è invece applicabile:  - ai pareri consultivi (non vincolanti), che rimangono assoggettati alla diversa disciplina di cui agli artt. 16 e 17 della legge n. 241 del 1990;  - nei casi in cui l’amministrazione procedente ha un ruolo meramente formale (raccoglie e trasmette l’istanza all’amministrazione unica decidente), posto che il vero beneficiario del silenzio assenso è il privato, avendosi, quindi, un’ipotesi silenzio assenso nei rapporti (non endoprocedimentali, ma) con i privati.  La formulazione letterale del comma 3 dell’art. 17-*bis* è chiara e non lascia spazio a dubbi interpretativi circa la scelta del legislatore, che non può essere disapplicata dal giudice o dalla P.A.: le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili beneficiano di un termine diverso (quello previsto dalla normativa di settore o, in mancanza, del termine di novanta giorni), scaduto il quale sono, tuttavia, sottoposte alla regola generale del silenzio assenso. | Cons. Stato, Sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4765  Cons. Stato, Sez. I, 28 giugno 2021, n. 1114  Cons. Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640  Cons. Stato, Sez. IV, 7 aprile 2022, n. 2584  L’autorizzazione paesaggistica è un provvedimento mono-strutturato, perché il relativo procedimento è attivato ad istanza di una parte privata.  Il rapporto tra Ente locale e Soprintendenza è meramente interno, perché finalizzato a co-gestire non la fase istruttoria, ma quella decisoria.  Il parere tardivo non vincola il Comune, che può quindi valutare autonomamente gli aspetti paesaggistici.  L’art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990 non ha abrogato espressamente l’art. 146, comma 9, del D.lgs. n. 42 del 2004, in base al quale, “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”. |
| T.A.R. Salerno, Sez. II, 23 giugno 2021, n. 1542  La natura provvedimentale del parere vincolante si ricava dal fatto che le due amministrazioni co-gestiscono il vincolo e dall’art. 146, commi 7 e 8, D.lgs. n. 42 del 2004, secondo cui:  - “l’amministrazione … trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall’interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa, nonché con una *proposta di provvedimento*. Il soprintendente rende il parere … entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti”;  - “in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di *provvedimento negativo* ai sensi dell’[art. 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm#10.bis)”.  Ove manchi una norma primaria che autorizzi il silenzio-assenso in materia paesaggistica, sarebbe illegittimo (e disapplicabile) l’art. 11, comma 9, D.P.R. n. 31 del 2017 che, in tema di procedura autorizzativa paesaggistica semplificata, recita: “*in caso di mancata espressione del parere vincolante del soprintendente nei tempi previsti dal comma 5, si forma il silenzio assenso ai sensi dell’*[*art. 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241*](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm#17-bis)*, e successive modificazioni e l’amministrazione procedente provvede al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica*”. | Cons. Stato, Sez. VI, 24 maggio 2022, n. 4098   L’istituto del silenzio assenso non opera per il parere della Soprintendenza sull’autorizzazione paesaggistica, poiché l’art. 146, comma 9, D.lgs. n. 42 del 2004, prevede che “l’amministrazione competente”, cioè la regione o l’ente delegato, “provvede comunque”, senza aggiungere “in conformità” alla proposta.  Tuttavia, dal punto di vista pratico cambia poco rispetto alla fattispecie del silenzio assenso *ex* art. 17-*bis*, perché anche in tal caso il provvedimento finale, a pena d’invalidità, deve rispecchiare la proposta originaria trasmessa alla Soprintendenza.  Laddove però l’amministrazione procedente abbia un ripensamento, può riformulare la proposta originaria, senza incorrere in un provvedimento in autotutela, non essendosi ancora formato un provvedimento definitivo. |
| Ministero per i beni e le attività culturali  Direttive n. 27158 del 10 novembre 2015, n. 21892 del 20 luglio 2016 e n. 11688 dell’11 aprile 2017 (cfr. pag. 3, § b1);  Pareri n. 1293 del 19 gennaio 2017 e n. 23231 del 27 settembre 2018. |  |
| Dottrina  S. Amorosino, “*Autorizzazioni paesaggistiche: una sentenza “passatista” del Consiglio di Stato disattesa dal T.A.R. Salerno*”, in *Urbanistica e appalti* n. 4/2021;  A. Berlucchi, *Il parere tardivo espresso dalla soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici ex art. 146 D.lgs n. 2004/42: spunti di riflessione*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, 130;  P. Carpentieri, “*Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all’autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora l’inesauribilità del potere amministrativo?*”, in sito *Giustizia amministrativa*, 11 aprile 2022;  G. Delle Cave, “​*Autorizzazione paesaggistica e silenzio assenso tra P.A.: un connubio (im)possibile? competenze procedimentali e portata applicativa dell’art. 17 bis l. n. 241/1990 (nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640)*”, in sito *Giustizia Insieme*, 6 luglio 2021;  M.A. [Sandulli, “*Silenzio assenso e inesauribilità del potere*](https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/sandulli-silenzio-assenso-e-inesauribilit-c3-a0-del-potere)”, in sito *Giustizia amministrativa*, l’1 maggio 2022. |  |

**Silenzio assenso ed autorizzazione paesaggistica in seno a conferenza di servizi**

|  |  |
| --- | --- |
| Posizioni favorevoli | Posizioni contrarie |
| Cons. Stato, Sez. V, 14 gennaio 2022, n. 255  In base all’art. 17-*bis* della legge n. 241/1990, nell’ambito delle conferenze di servizi, gli assensi e nulla osta delle amministrazioni preposte alla tutela dei beni culturali e paesaggistici si intendono acquisiti favorevolmente decorsi novanta giorni dalla richiesta del parere; gli artt. 22 e 25 del D.lgs. n. 42 del 2004 non si applicano cumulativamente in combinato disposto, la prima norma escludendo anzi espressamente che il procedimento ivi disciplinato (diffida del privato e ricorso avverso il silenzio inadempimento) possa essere applicato agli atti di assenso resi nelle conferenze di servizi.  Si possono pertanto distinguere due diverse e alternative fattispecie: a) quella relativa al procedimento in caso di richiesta di autorizzazione di interventi su beni culturali e paesaggistici su richiesta dell’interessato, in cui quest’ultimo può agire in giudizio con il ricorso contro il silenzio inadempimento qualora la Soprintendenza non renda il dovuto parere nel termine di 120 giorni dall’istanza; b) quella di cui al diverso procedimento in sede di conferenza di servizi (“Fuori dei casi previsti dagli artt. 25 e 26”), nella quale i pareri delle amministrazioni preposte alla tutela dei beni si intendono acquisiti favorevolmente decorsi 90 giorni dalla richiesta in applicazione dell’art. 17-*bis* della legge 241 del 1990. | Cons. Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640  Sull’autorizzazione paesaggistica da acquisire in seno a una conferenza di servizi non incide il meccanismo del silenzio-assenso tra amministrazioni di cui all’art. 17-*bis* della legge n. 241/1990, il quale opera esclusivamente nei rapporti fra l’amministrazione procedente e quelle chiamate a rendere “assensi, concerti o nulla osta” e non anche nel rapporto “interno” fra le amministrazioni chiamate a co-gestire l’istruttoria e la decisione in ordine al rilascio di tali assensi |
|  |  |
| Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610  L’art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990, in tema di silenzio assenso, si applica ai procedimenti di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, sia ordinari che in conferenza di servizi. |  |

**Silenzio assenso ed accertamento di compatibilità paesaggistica**

|  |  |
| --- | --- |
| Posizioni favorevoli | Posizioni contrarie |
| Cons. Stato, Sez. VI, 1 ottobre 2019, n. 6556  T.A.R. Napoli, Sez. VI, 7 giugno 2019, n. 3099  L’art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990 si applica anche al procedimento di accertamento della compatibilità paesaggistica di cui all’art. 167, comma 4, del d.l.gs n. 42 del 2004.  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. | Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1935  Cons. Stato, Sez. VI, 6 febbraio 2019, n. 895  T.A.R.  Toscana, Sez. III, 12 novembre 2019, n. 1520  L’art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990 non si applica al procedimento di accertamento della compatibilità paesaggistica, che non prevede una proposta o schema di provvedimento formulata dal Comune e rivolta alla Soprintendenza, in ciò distinguendosi dall’art. 146, comma 7, del D.lgs. n. 42/2004 che, nel procedimento di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica preventiva ai lavori, stabilisce invece che il Comune formuli alla Soprintendenza una proposta di provvedimento  Pertanto, il decorso del termine di 90 giorni, determina la formazione del silenzio inadempimento.  Il provvedimento conclusivo del procedimento deve far riferimento motivato al parere emesso dall’organo statale, sia pure dopo il superamento del termine fissato dal richiamato art. 167, comma 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. |
| P. Carpentieri, “*Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all’autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora l’inesauribilità del potere amministrativo?*”, in sito *Giustizia amministrativa*, 11 aprile 2022. | Cons. Stato, Sez. III, 26 aprile 2016, n. 1613  Il parere tardivo conserva la sua natura vincolante. |

**Silenzio assenso e condono edilizio**

|  |  |
| --- | --- |
| Legge 28 febbraio 1985, n. 47 | Posizioni contrarie |
| Art. 32  1. Fatte salve le fattispecie previste dall’art. 33, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo, è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso. Qualora tale parere non venga formulato dalle suddette amministrazioni entro centottanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di parere, il richiedente può impugnare il silenzio-rifiuto.  Art. 35  17. Fermo il disposto del primo comma dell’art. 40 e con l’esclusione dei casi di cui all’art. 33, decorso il termine perentorio di ventiquattro mesi dalla presentazione della domanda, quest’ultima si intende accolta ove l’interessato provveda al pagamento di tutte le somme eventualmente dovute a conguaglio ed alla presentazione all’ufficio tecnico erariale della documentazione necessaria all’accatastamento. | Cons. Stato, Sez. II, 26 aprile 2021, n. 3342  T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 12 gennaio 2022, n. 240  T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 23 maggio 2022, n. 1391  Il modulo provvedimentale tacito di cui all’art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 non è esportabile entro il perimetro applicativo della normativa sul condono edilizio, che è connotato *ex lege* da tratti di assoluta specialità.  La formazione del silenzio-assenso sul condono edilizio per decorso del termine biennale dalla presentazione dell’istanza completa, di cui all’art. 35, comma 18, della legge 28 febbraio 1985 n. 47, postula indefettibilmente la previa acquisizione del parere favorevole dell’autorità preposta alla tutela del vincolo sulla compatibilità ambientale della costruzione senza titolo. |
|  | P. Carpentieri, “*Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all’autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora l’inesauribilità del potere amministrativo?*”, in sito *Giustizia amministrativa*, 11 aprile 2022. |

**Termini per il parere**

|  |  |
| --- | --- |
| Normativa | Giurisprudenza |
| Art. 146, D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42  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.  …  7. L’amministrazione competente al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, ricevuta l’istanza dell'interessato, … 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 … 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. | T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 24 gennaio 2023, n. 163  Il temine per l’espressione del parere da parte della Soprintendenza decorre dalla ricezione della documentazione completa da parte dell’Ente locale, tale essendo quella conforme a quanto previsto dall’art. 146, commi 3 e 7, D.lgs. n. 42 del 2004 e dal D.P.C.M. 12 dicembre 2005.  E’ il privato, che deduce il superamento del detto termine, a dover provare in giudizio che la documentazione a suo tempo trasmessa fosse completa. |

**Sospensione ed interruzione del termine**

|  |  |
| --- | --- |
| D.M. 13 giugno 1994, n.495  6-*bis*. Qualora, in sede di istruttoria, emerga la necessità di ottenere chiarimenti o di acquisire elementi integrativi di giudizio, ovvero di procedere ad accertamenti di natura tecnica, il responsabile del procedimento ne dà immediata comunicazione ai soggetti indicati all’art. 4, comma 1, nonché, ove opportuno, all’amministrazione che ha trasmesso la documentazione da integrare. In tal caso, il termine per la conclusione del procedimento è interrotto, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, dalla data della comunicazione e riprende a decorrere dal ricevimento della documentazione o dall’acquisizione delle risultanze degli accertamenti tecnici. | T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 21 dicembre 2023, n. 3022 *(che presuppone la configurazione come silenzio-inadempimento, altrimenti si applicherebbe l’art. 17-bis, comma 1)*  Se la documentazione trasmessa dall’ente locale è completa, la richiesta di integrazione non interrompe il procedimento di rilascio del parere, ma lo sospende ai sensi dell’art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990; il termine resta sospeso per una volta sola, fino alla data di ricezione della documentazione richiesta, ovvero fino all’acquisizione degli accertamenti tecnici. L’art. 6, comma 6-*bis*, del D.M. 13 giugno 1994, n. 495, introdotto dal D.M. 19 giugno 2002 n. 165, non opera ai fini del parere sull’autorizzazione paesaggistica ai sensi del D.lgs. n. 42 del 2004, perché riguarda il previgente procedimento di annullamento dell’autorizzazione paesaggistica del parere reso dall’ente locale, da parte della Soprintendenza. |
|  | Cons. Stato, Sez. II, 1 febbraio 2023, n. 1142  Il preavviso di rigetto non interrompe il termine per la conclusione del procedimento, che non può subire una dilatazione maggiore rispetto ai dieci giorni normativamente previsti per la formulazione delle osservazioni. |

**Contenuto del parere**

Cons. Stato, Sez. IV, 19 maggio 2020, n. 3170

Cons. Stato, Sez. II, 13 febbraio 2023, n. 1489

Cons. Stato, Sez. II, 24 marzo 2023, n. 3006

Ancor più in seguito all’entrata in vigore dell’art. 9-bis del D.P.R. n. 380 del 2001, sul il c.d. “stato legittimo” dell’immobile, in sede di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, si deve tener conto dei soli profili paesaggistici e non di quelli attinenti alla regolarità urbanistica ed edilizia, stante l’autonomia strutturale e funzionale del titolo paesaggistico rispetto a quello edilizio.

**Omessa preventiva acquisizione dell’autorizzazione paesaggistica**

|  |  |
| --- | --- |
| Invalidità del titolo edilizio | Inefficacia del titolo edilizio |
| Cons. Stato, Sez. IV, 27 novembre 2010, n. 8260  Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2016, n. 521  L’autorizzazione paesaggistica è atto autonomo e presupposto rispetto al titolo legittimante l’intervento edilizio, dando luogo ad un rapporto di presupposizione necessitato e strumentale tra valutazioni paesistiche e valutazioni urbanistiche, di tal che i due apprezzamenti sono destinati ad esprimersi sullo stesso oggetto in stretta successione provvedimentale, con la conseguenza che l’autorizzazione paesaggistica va necessariamente acquisita prima di intraprendere il procedimento edilizio. | Cons. Stato, Sez. IV, 13 aprile 2016, n. 1436  Cons. Stato, Sez. IV, 21 maggio 2021, n. 3952  L’autorizzazione paesaggistica si configura come condizione di efficacia del titolo edilizio, che può essere rilasciato anche in mancanza, fermo restando che, finché questa non interviene, i lavori non possono essere iniziati. |

1. Relazione svolta al corso di formazione organizzato in Firenze, il 15-16 febbraio 2024, dall’Ufficio Studi della Giustizia amministrativa e dal T.A.R. per la Toscana, sul tema “La tutela dei beni paesaggistici e culturali, a venti anni dall’entrata in vigore del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Per un inquadramento generale e storico della materia: S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in S. Cassese (a cura di), *L’amministrazione dello Stato*, Milano 1976; M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976; F. Merusi, *Art. 9 Cost.*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1975; A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969; A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967; M. Spasiano, *Art. 146*, in A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. N. Pignatelli, *L’autorizzazione paesaggistica: il procedimento amministrativo come sede di attuazione dei valori costituzionali*, in *Federalismi.it*, 9 agosto 2023, che richiama T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, sez. II, 2 novembre 2022, n. 2896. [↑](#footnote-ref-3)
4. Art. 11, comma 9, d.p.r. n. 31 del 2017. [↑](#footnote-ref-4)
5. Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2020, n. 4765; *id.*, 29 marzo 2021, n. 2640; *id.*, sez. I, 28 giugno 2021, n. 1114; *id*., sez. IV, 7 aprile 2022, n. 2584. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2022, n. 4098. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cons. Stato, comm. spec., 23 giugno 2016, n. 1640 (su specifico quesito posto dal ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione); *id.*, sez. VI, 1 ottobre 2019, n. 6556; *id.*, sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4559; *id.*, sez. V, 14 gennaio 2022, n. 255. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cons. Stato, sez. VI, 21 novembre 2016, n. 4843; *id*., 18 marzo 2021, n. 2358; *id*., 19 marzo 2021 n. 2390. [↑](#footnote-ref-9)
10. Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2021, n. 3145. [↑](#footnote-ref-10)
11. T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 23 giugno 2021, n. 1542. [↑](#footnote-ref-11)
12. L’art. 17-*bis* postula “uno schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione”. [↑](#footnote-ref-12)
13. Direttive n. 27158 del 10 novembre 2015, n. 21892 del 20 luglio 2016 e n. 11688 dell’11 aprile 2017 (cfr. pag. 3, § b1); pareri n. 1293 del 19 gennaio 2017 e n. 23231 del 27 settembre 2018. [↑](#footnote-ref-13)
14. S. Amorosino, *Autorizzazioni paesaggistiche: una sentenza “passatista” del Consiglio di Stato disattesa dal T.A.R. Salerno*, in *Urbanistica e appalti*, n. 4/2021; A. Berlucchi, *Il parere tardivo espresso dalla soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici ex art. 146 D.lgs n. 2004/42: spunti di riflessione*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, 130; P. Carpentieri, *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all’autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora l’inesauribilità del potere amministrativo?*, in sito *Giustizia amministrativa*, 11 aprile 2022; G. Delle Cave, *Autorizzazione paesaggistica e silenzio assenso tra P.A.: un connubio (im)possibile? competenze procedimentali e portata applicativa dell’art. 17-bis l. n. 241/1990 (nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640)*, in sito *Giustizia Insieme*, 6 luglio 2021; M.A. [Sandulli, *Silenzio assenso e inesauribilità del potere*](https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/sandulli-silenzio-assenso-e-inesauribilit-c3-a0-del-potere), 16 e seg., in sito *Giustizia amministrativa*, 1 maggio 2022. [↑](#footnote-ref-14)
15. Cons. Stato, sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640. [↑](#footnote-ref-15)
16. Cons. Stato, sez. V, 14 gennaio 2022, n. 255; *id.*, sez. IV, 2 ottobre 2023, n. 8610. [↑](#footnote-ref-16)
17. P. Carpentieri, *op. cit.* [↑](#footnote-ref-17)
18. Cons. Stato, sez. VI, 1 ottobre 2019, n. 6556; T.A.R. Napoli, sez. VI, 7 giugno 2019, n. 3099. [↑](#footnote-ref-18)
19. Cons. Stato, sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1935: *id.*, sez. VI, 6 febbraio 2019, n. 895; T.A.R. Toscana, sez. III, 12 novembre 2019, n. 1520. [↑](#footnote-ref-19)
20. Cons. Stato, sez. III, 26 aprile 2016, n. 1613. [↑](#footnote-ref-20)
21. Cons. Stato, sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1935; sez. VI, 6 febbraio 2019, n. 895. [↑](#footnote-ref-21)
22. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 12 gennaio 2022, n. 240; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 23 maggio 2022, n. 1394. [↑](#footnote-ref-22)
23. P. Carpentieri, *op. cit.* [↑](#footnote-ref-23)
24. Cons. Stato, sez. II, 26 aprile 2021, n. 3342. [↑](#footnote-ref-24)
25. Cons. Stato, sez. VI, 10 febbraio 2015, n. 700 [↑](#footnote-ref-25)
26. Trattasi del d.p.c.m. 12 dicembre 2005. [↑](#footnote-ref-26)
27. T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 24 gennaio 2023, n. 163. [↑](#footnote-ref-27)
28. Comma introdotto dal d.m. 19 giugno 2002 n. 165. [↑](#footnote-ref-28)
29. T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 21 dicembre 2023, n. 3022. [↑](#footnote-ref-29)
30. Cons. Stato, sez. II, 1 febbraio 2023, n. 1142. [↑](#footnote-ref-30)
31. Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 2020, n. 3170; *id.*, sez. II, 13 febbraio 2023, n. 1489; *id.*, sez. II, 24 marzo 2023, n. 3006. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ne dà atto: Cons. Stato, sez. IV, 11 aprile 2023, n. 3638. [↑](#footnote-ref-32)
33. Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2016, n. 521; *id.*, sez. IV, 27 novembre 2010, n. 8260. [↑](#footnote-ref-33)
34. Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2016, n. 1436; *id.*, sez. IV, 21 maggio 2021, n. 3952. [↑](#footnote-ref-34)