



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1
Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" – CUP: H11B21007650006
S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di
pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l'Attuazione del PNRR

AMBITO: AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA

Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sez. I, 21 novembre 2025, n. 282: il vincolo paesaggistico spiega i suoi effetti con la pubblicazione nell'albo dei Comuni – svolta con la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3/1976: gli interventi assistiti da titolo edilizio, ma non anche da autorizzazione paesaggistica, eseguiti prima del 06/05/76 in Sicilia non costituiscono illecito paesaggistico anche se relativi ad immobili oggetto di pubblicazione negli elenchi comunali, purché non già confermati con la pubblicazione del decreto di vincolo

Il parere consultivo in oggetto affronta la questione del momento a partire dal quale acquista efficacia il vincolo paesaggistico ex legge Bottai (ora trasfuso agli artt. 131 e ss del D.lgs. 42/2004).

Fin dall'origine, infatti, il procedimento di dichiarazione di interesse pubblico per interesse paesaggistico prevedeva una prima fase di proposta di vincolo oggetto di pubblicazione all'albo pretorio dei Comuni interessati e sui quotidiani (art. 2 della legge 1497/1939 e attuale art. 139 del D.lgs. 42/2004) ed una successiva fase di approvazione del vincolo con relativa pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (artt. 3-4 della legge 1497/1939 e attuale art. 140 del D.lgs. 42/2004).

Mentre la legge 1497/1939 non definiva i termini del procedimento, né chiariva la decorrenza degli effetti del vincolo (l'art. 7 obbligava a chiedere l'autorizzazione per interventi su immobili genericamente compresi "*nei pubblicati elenchi*"), la disciplina attuale



prevede che, tra l'una e l'altra pubblicazione, possa intercorrere un termine massimo di 60 giorni e, in ogni caso, prevede espressamente (art. 139, comma 2, secondo periodo) che *“dal primo giorno di pubblicazione”* della proposta di vincolo *“decorrono gli effetti di cui all'articolo 146, comma 1”*, cioè decorre l'obbligo, per gli interessati, di richiedere l'autorizzazione paesaggistica prima di realizzare qualsiasi intervento sui beni.

L'art.157 del D.lgs. 42/2004, poi, stabilisce che mantengono efficacia tutti i vincoli già imposti ai sensi della legge 1497/1939 e che le norme di tutela *“si applicano anche agli immobili ed alle aree in ordine ai quali, alla data di entrata in vigore del presente codice, sia stata formulata la proposta ovvero definita la perimetrazione ai fini della dichiarazione di notevole interesse pubblico o del riconoscimento quali zone di interesse archeologico”*, anche, quindi, in mancanza della pubblicazione del decreto regionale di approvazione.

Con il parere che qui si commenta, il CGARS risponde ad una richiesta di parere relativa allo specifico della realtà siciliana per interventi eseguiti, nel vigore della legge 1497/1939, su immobili ricompresi negli elenchi dei Comuni, ma non anche già oggetto di decreto di vincolo pubblicato.

Mentre il Consiglio di Stato, fin dall'origine, riteneva che il vincolo acquistasse efficacia con la sola pubblicazione dell'elenco comunale, il Consiglio per la Giustizia Amministrativa Siciliana seguiva un orientamento opposto e “faceva salvi” titoli edilizi rilasciati senza autorizzazione paesaggistica nel periodo di “limbo” tra mera pubblicazione dell'elenco comunale e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

La situazione è cambiata quando, a fronte di questo netto contrasto, è intervenuta l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n. 3 del 06/05/1976, portando anche i Giudici siciliani verso l'interpretazione più protezionistica dell'efficacia del vincolo a far data dalla sola pubblicazione nell'elenco comunale.

Nel parere che qui si commenta, quindi, il CGARS individua nella data del 06/05/1976 (data di pubblicazione della sentenza dell'Adunanza Plenaria) lo spartiacque o, meglio, il “punto di svolta” per distinguere quali interventi debbano considerarsi illeciti paesaggistici e quali no.

In buona sostanza, interventi realizzati prima del 06/05/1976 su immobili già compresi negli elenchi, ma non già oggetto di approvazione, vanno disciplinati con le norme vigenti



all'epoca, così come applicate ed interpretate dalla giurisprudenza amministrativa siciliana: sono, cioè, legittimi e, anche se privi di autorizzazione paesaggistica, non costituiscono illeciti paesaggistici.

Il CGARS richiama il principio del legittimo affidamento degli interessati, ma impone che, caso per caso, sia fatta un'indagine approfondita per verificare che tale legittimo affidamento sia effettivamente sussistente: cioè a dire, in linea di massima questa categoria di interventi è legittima, ma l'Amministrazione può motivatamente discostarsi da questa indicazione se ritiene che non vi sia alcun affidamento meritevole di tutela.

Interventi realizzati dopo il 06/05/1976, invece, sono illeciti paesaggistici se non assistiti da autorizzazione paesaggistica e, se rientranti nelle ipotesi di sanabilità (abusi minori), possono al limite essere oggetto di accertamento di compatibilità postuma (art. 167 D.lgs. 42/2004)

Gli interventi successivi, poi, su immobili realizzati ab origine con il solo titolo edilizio prima del 06/05/1976 (sempre perché compresi negli elenchi, ma non già oggetto di decreto di approvazione) possono/devono essere oggetto di autorizzazione preventiva ex art. 146 del D.lgs. 42/2004: ciò significa che le Sovrintendenze non possono rifiutarsi di rilasciare l'autorizzazione per le modifiche per il solo fatto che l'immobile originario è privo di autorizzazione paesaggistica.

Nell'ambito del parere, poi, il CGARS ricorda anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 262/1997: chiamata a giudicare la legittimità della legge Bottai rispetto agli articoli della Costituzione a tutela della proprietà privata, la Corte ha affermato la piena legittimità della previsione che il vincolo paesaggistico insorga con la mera pubblicazione nell'elenco comunale considerando l'imprescindibile esigenza di impedire che, nelle more della seconda pubblicazione, gli interessati possano manomettere in modo incontrollato ed irreversibile i beni oggetto di tutela.

[Consulta il parere](#)