

MURALES E AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA

DI ELEONORA GREGORI FERRI

T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 14 giugno 2023, n. 1493 - Pres. e Est. Bignami – V. M. S.r.l. (Avv.ti Brugnoletti, Reca e Sciuto) c. Comune di Milano (Avv.ti Cozzi, Mandarano, Montagnani Amendolea, Pavin, Boggetti, Schiavelli, Ferrandini e Smaldone), Comune di Milano – Direzione Specialistica Attuazione diretta PGT e SUE, Unità Beni Ambientali e Paesaggio e Comune di Milano – Commissione per il Paesaggio, non costituiti in giudizio, e nei confronti di Regione Lombardia e E.G., non costituiti in giudizio

Ogni intervento che abbia un impatto estetico-visivo su un bene sottoposto a vincolo paesaggistico deve ritenersi soggetto ad autorizzazione ai sensi dell'art. 146 del D. Lgs. n. 42/2004, fatta eccezione per le sole ipotesi in cui si tratti di uno degli interventi "in deroga", di cui all'art. 149 del medesimo decreto.

Il d.P.R. n. 31/2017 si configura come un regolamento di attuazione dell'art. 149 del D. Lgs. n. 42/2004 e non come un regolamento di delegificazione. Tale atto, pertanto, è soggetto a stretta interpretazione, con la conseguenza che le sue previsioni non possono essere interpretate in chiave ampliativa o analogica.

Per l'esclusione dall'applicazione delle ipotesi di deroga, così come individuate dal combinato disposto dell'art. 149 del D. Lgs. n. 42/2004 e del d.P.R. n. 31/2017, è sempre necessaria una valutazione specifica in merito al possibile impatto estetico-visivo dell'intervento sul bene tutelato, valutazione di cui deve darsi atto in modo espresso e articolato nella motivazione del provvedimento.

La vicenda da cui ha origine la sentenza in commento (una sentenza molto breve, ma significativa), prende le mosse dall'impugnazione di un provvedimento di rigetto di autorizzazione paesaggistica, riguardante la realizzazione di murales temporanei di carattere pubblicitario sulla facciata di un immobile milanese, vincolato ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c del D. Lgs. n. 42/2004ⁱ, meglio noto come il "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (nel prosieguo anche il "Codice").

Nel caso in esame il giudice amministrativo è stato chiamato a pronunciarsi su due motivi di ricorso: un primo motivo, con il quale la ricorrente ha contestato il presupposto del diniego, ossia che

l'esposizione pubblicitaria tramite murales sia soggetta a rilascio di autorizzazione paesaggistica, e un secondo motivo attinente, invece, al difetto di motivazione del provvedimento impugnato.

Nel merito, il TAR Lombardia ha ritenuto di non accogliere la prima doglianza, in quanto non sufficiente la individuazione della tipologia dell'intervento per applicare la deroga all'autorizzazione preventiva dell'opera.

Il caso è sicuramente peculiare, e, secondo il giudice amministrativo, non può che trovare la sua soluzione nel combinato disposto dell'art. 149 del Codice, che individua gli interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica, e del d.P.R. n. 31/2017, ossia il "*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*", entrato in vigore successivamente all'emanazione della disciplina codicistica, in un'ottica di semplificazione e precisazione del disposto normativo dell'art. 149 cit.

Nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, il TAR Lombardia ha optato per la tesi che tra le due norme non ci sia condizione di parità, escludendo che al d.P.R. n. 31/2017 possa, quindi, riconoscersi, come ritenuto inizialmente da alcuni commentatori, la funzione di "*liberalizzare interventi che, per la norma di carattere primario, sono assoggettati ad autorizzazione paesaggistica*" (T.A.R. Veneto, sez. II, 13/11/2017, n. 1007). Come si legge nella motivazione della sentenza, quindi, al d.P.R. n. 31/2017 va riconosciuto un mero ruolo di regolamento di attuazione, avente lo scopo di chiarire e meglio definire la disciplina codicistica, ma non certo di "ampliare" le ipotesi di deroga previste dalla legge stessa.

In questo contesto, quindi, è stata ritenuta legittima l'interpretazione dell'amministrazione di tutela, nella parte in cui, nel provvedimento impugnato, ha escluso che la realizzazione di murales possa ritenersi equiparata ad un mero intervento di "*rifacimento di intonaco, tinteggiatura, rivestimento esterno o manto di copertura*", per il quale, ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 31/2017, non è invece richiesta l'autorizzazione paesaggistica.

Le ipotesi di deroga indicate dal d.P.R., infatti, secondo il giudice amministrativo lombardo, devono essere coordinate e rese coerenti con quanto disposto in via principale e sovraordinata dall'art. 149 del Codice, che prevede solo tre macrocategorie di opere "in deroga": *i)* manutenzione ordinaria, straordinaria, consolidamento statico e restauro conservativo; *ii)* interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, ed infine *iii)* interventi di conservazione di boschi e foreste, ma richiede anche che contestualmente, in ognuno dei casi indicati, venga comunque valutato che non ci sia alterazione dello stato dei luoghi o dell'aspetto esteriore degli edifici.

In altre parole, per individuare l'esatta categoria di intervento e la sua inclusione tra le ipotesi di deroga dall'autorizzazione, è necessario che venga sempre garantito il rispetto degli obiettivi di tutela sanciti dal Codice, come evidenziato nella pronuncia in commento. Sulla base, dunque, della eccezionalità delle deroghe, rispetto alla disciplina generale, secondo la quale "*ogni intervento che abbia un impatto estetico-visivo su bene vincolato deve ritenersi soggetto ad autorizzazione paesaggistica*", per il giudice il d.P.R. n. 31/2017 deve reputarsi un atto soggetto a stretta interpretazioneⁱⁱ.

Tuttavia, proprio in considerazione della necessità di effettuare una valutazione in concreto dell'impatto estetico-visivo dell'intervento sul bene è altrettanto importante, secondo il TAR, che il provvedimento sia corroborato da idonea motivazione in merito alle valutazioni effettuate dall'amministrazione di tutela con riferimento alla asserita lesività dell'intervento, che giustificerebbe l'obbligo di preventiva autorizzazione dello stesso. Motivazione ritenuta carente nel

provvedimento impugnato e che quindi, in accoglimento della seconda doglianza espressa dalla ricorrente, ha comportato la decisione di annullamento relativamente a questo specifico aspetto.

ⁱ Ossia gli immobili di notevole interesse pubblico e, in particolare, “*i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici*” (lett. c, co. 1, art. 136 del D. Lgs. n. 42/2004).

ⁱⁱ Cfr. T.A.R. Firenze, (Toscana) sez. III, 27/01/2022, n. 90, in cui si evidenzia che l’art. 149 del Codice impone, altresì, un “*rigoroso scrutinio in fatto della condizione eccettuativa*” e T.A.R. Napoli, (Campania) sez. III, 01/04/2019, n. 1783.