



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



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



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 Stato, sez. II, 12 Febbraio 2025, n. 1178: accertamento di compatibilità paesaggistica – non sanabilità di nuovi volumi

Il Consiglio di Stato conferma la sentenza di primo grado con cui il TAR Marche aveva respinto il ricorso contro un diniego di accertamento di compatibilità paesaggistica di un intervento con cui era stata realizzata una rimessa per attrezzi (interrata) e muri di contenimento per lo stoccaggio di derrate agricole.

Punto del contendere era la connotazione del volume interrato come volume escludente la sanabilità ex art. 167, considerato che *"le opere, realizzate in difformità dai titoli abilitativi, sono le seguenti: 1. costruzione di un manufatto accessorio agricolo interrato per rimessa attrezzi, di circa 78 mq., realizzato in struttura mista in cemento armato e blocchi laterizio, avente altezza max di mt. 2,50 circa: tale manufatto è stato completamente interrato nel suo perimetro con angolo di naturale declivio di circa 35°, ivi compreso la coltre di terriccio sulla copertura piana; apertura di circa mt. 3,00. L'accesso avviene in trincea con apertura di circa mt. 3,00 con apposizione di vaschette in calcestruzzo colore grigio denominate "muro fiorito". 2. costruzione di muratura perimetrale in blocchi laterizio, addossato ad un manufatto esistente, avente altezza max di mt. 3,20-3,60: tale manufatto risulta parzialmente interrato nel suo perimetro con una altezza media ponderata di mt. 1,80/2,40 fuori terra. L'accesso avviene sul versante est; la pavimentazione è in battuto cementizio."*

Secondo i ricorrenti, il fatto che il volume fosse interrato escludeva che esso potesse alterare il paesaggio e che, per contro, potesse essere sanato; secondo Comune, Provincia e Soprintendenza, invece, il fatto in sé che fosse stato creato un volume nuovo escludeva, in ogni caso, l'applicabilità dell'art. 167.

Il Consiglio di Stato afferma che *"a tal riguardo, va rimarcato che "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 ed altro tipo di volume, sia esso interrato o meno" (cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 22 ottobre 2021, n. 7117; Cons. Stato, Sez. VI, 10 giugno 2021, n. 4468). Pertanto, il disposto dell'art. 167, comma 4, lett. a), del decreto legislativo n. 42/2004 si riferisce a qualsiasi tipo di volume, non assumendo rilievo la distinzione tra volumi tecnici e volumi di altro tipo. Ne consegue che ogni qual volta si è in presenza di un aumento di volume non si può ricorrere alla sanatoria postuma prevista dal menzionato art. 167, che è chiaramente una previsione eccezionale da utilizzare unicamente nei casi espressamente contemplati. Detto approdo giurisprudenziale è stato confermato, come evidenziato nello stesso parere della Soprintendenza, dalla circolare n. 38 del 4 settembre 2023 del Segretariato Generale che richiama il parere n. 19133 del 19 luglio 2023 dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Cultura: quest'ultimo, infatti, ha considerato tale conclusione maggiormente compatibile con le esigenze di tutela del paesaggio, per cui la nozione di volumi rilevanti ex art. 167, comma 4, lett. a), del decreto legislativo n. 42/2004 comprende qualsiasi nuova volumetria, inclusi i volumi tecnici, discostandosi, in tal modo, dall'interpretazione fornita con la precedente circolare n. 33 del 26 giugno 2009."*

Qualsiasi volume nuovo, quindi, tecnico o meno, interrato o fuori terra, non è passibile di sanatoria ex art. 167.

Fermo restando che la sentenza in commento riguarda un procedimento avviato e svolto ai sensi dell'art. 167 del Dlgs 42/2004, è necessario sottolineare che, in virtù del DL 69/2024, convertito nella legge 105/2024 (cd Salva Casa), il procedimento di sanatoria disciplinato dall'art. 36-bis del DPR 380/2001 consente esplicitamente un accertamento di compatibilità paesaggistica esteso ad interventi che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi o l'aumento di quelli legittimamente realizzati.

Da ultimo, nella sentenza in commento il Consiglio di Stato si sofferma sulla portata delle circolari, ricordando che esse sono estranee al sistema delle fonti del diritto ed hanno mera valenza interpretativa: *"A tal riguardo, deve rilevarsi che l'invocata circolare n. 33 del 26 giugno 2009, come ogni circolare, ha avuto comunque mero valore interpretativo. Come sottolineato da Cons. Stato, Sez. VI, 2 marzo 2017, n. 986: "... la circolare non è una fonte normativa, ma rappresenta soltanto l'opinione di una delle due parti*

Ultimo
aggiornamento:

09.05.2024

del rapporto fra cittadino e amministrazione, e come tale ha valore soltanto se conforme alla legge. In altri termini, l'interpretazione di cui alla circolare o è legittima o non lo è, e non sussiste una terza possibilità; non si può invece sostenere che un dato provvedimento è legittimo o illegittimo perché conforme o difforme da una circolare. In tali termini, ad esempio Cass. SS.UU. 2 novembre 2007 n. 23031, relativa al caso particolare delle circolari tributarie, ma con argomenti di portata generale. Eventuali previsioni della circolare 33/1993 più restrittive rispetto alla legge e non da essa ricavabili in via interpretativa sarebbero quindi irrilevanti. ...».

In un periodo in cui il ricorso a strumenti di *soft law* come circolari, linee guida, vademecum, faq è particolarmente frequente, escludere che tali strumenti siano parametri per misurare la legittimità dei provvedimenti appare particolarmente significativo.

Link: https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202500241&nomeFile=202501178_23.html&subDir=Provvedimenti