



Ministero della cultura

UFFICIO LEGISLATIVO

Al Direttore Generale Archeologia, belle arti e
paesaggio

e, p.c.,
Al Capo di Gabinetto

Al Segretario Generale

Al Soprintendente Archeologia, belle arti e
paesaggio dell'Umbria

OGGETTO: Procedimento di accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'articolo 167, commi 4 e 5 del Codice dei beni culturali e del paesaggio – Quesito in ordine alla definizione del termine 'volumi' alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato.

1) Il quesito.

Con nota assunta al prot. 25885 del 25 ottobre 2022, codesta Direzione generale trasmetteva allo scrivente Ufficio un quesito sull'interpretazione del termine "*volumi*" di cui all'articolo 167, comma 4, lett. *a*) del Codice dei beni culturali e del paesaggio (di seguito "Codice"), ai sensi del quale: "*l'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi: a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; [...]*".

Nello specifico, si chiede se nel concetto di nuova volumetria (che preclude la possibilità di accertamento della compatibilità paesaggistica) debbano ritenersi inclusi anche i c.d. *volumi tecnici*.

Nel parere viene richiamato un recente orientamento giurisprudenziale secondo il quale il divieto di creazione di "volumi" di cui alla lettera *a*) del comma 4 dell'articolo 167 includerebbe qualsiasi intervento edilizio che dia luogo a volumi, senza che sia possibile distinguere tra volumi tecnici e volumi di altro tipo.

Tale interpretazione differirebbe dalla quella fornita in passato dal Segretariato generale, che nella circolare n. 33 del 2009 riguardante il procedimento di accertamento di compatibilità paesaggistica, aveva definito i volumi come "*qualsiasi manufatto costituito da parti chiuse emergente dal terreno o dalla sagoma di un fabbricato persistente indipendentemente dalla destinazione d'uso del manufatto, ad esclusione dei volumi tecnici*".

Codesta Direzione generale segnala, pertanto, l'opportunità di un'interlocuzione con il Segretariato generale, allo scopo di fornire, anche attraverso l'eventuale aggiornamento della circolare del 2009, un'univoca definizione del termine in questione.

Al fine di dare adeguato riscontro alla richiesta, occorre analizzare i due diversi orientamenti giurisprudenziali formatisi sulla definizione di "volume".



Ministero della cultura

UFFICIO LEGISLATIVO

2) La nozione di “volumi” contenuta nell’articolo 167, comma 4, Codice.

Come noto, il Codice stabilisce agli articoli 146 e 167 la regola della non sanabilità *ex post* di interventi realizzati su immobili ed aree di interesse paesaggistico, in assenza o difformità dalla prescritta autorizzazione.

La portata di tale divieto è ridimensionata solo da poche eccezioni relative ad interventi modificativi del bene tutelato, che possono considerarsi ‘minori’ o comunque produttivi di un limitatissimo impatto sui valori paesaggistici.

Trattandosi di ipotesi derogatorie, esse sono previste espressamente dal legislatore che circoscrive la possibilità di accertare la compatibilità paesaggistica:

“a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall’autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

b) per l’impiego di materiali in difformità dall’autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell’articolo 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380”.

Il Codice dei beni culturali non fornisce, in proposito, una definizione di “superfici utile” né di “volume”. In realtà tali nozioni tecniche trovano sede nella materia dell’edilizia e nella normativa sulle costruzioni (si pensi, ad esempio alla circolare del Ministero dei lavori pubblici 23 luglio 1960, n. 1820; ai Decreti ministeriali Lavori pubblici del 10 maggio 1977 in materia di determinazione del costo di costruzione di nuovi edifici e del 5 agosto 1994, in materia di costo per gli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e di edilizia residenziale agevolata).

In particolare, secondo costante giurisprudenza sul tema, il volume degli edifici è costituito dalla sommatoria della superficie delimitata dal perimetro esterno dei vari piani per le relative altezze effettive misurate da pavimento a pavimento del solaio sovrastante.

Per volume tecnico si intende, invece, il volume non impiegabile né adattabile ad uso abitativo e comunque privo di qualsivoglia autonomia funzionale, anche solo potenziale, perché strettamente necessario per contenere, senza possibili alternative e comunque per una consistenza volumetrica del tutto contenuta, gli impianti tecnologici serventi una costruzione principale per essenziali esigenze tecnico-funzionali della medesima e non collocabili, per qualsiasi ragione, all’interno dell’edificio. Tali possono essere, in via esemplificativa, quelli connessi alla condotta idrica, termica, all’ascensore e simili (in tal senso Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1184 del 17 febbraio 2022).

Venendo alla nozione di “volume” contenuta nell’articolo 167, comma 4 del Codice, si sono registrate negli anni interpretazioni diverse, tanto da parte delle Amministrazioni coinvolte nel procedimento tanto da parte della giurisprudenza amministrativa, nella quale si sono affermati due distinti orientamenti.

3) Gli orientamenti giurisprudenziali sulla definizione di “volumi” ai sensi dell’articolo 167, comma 4, Codice.

Secondo un primo orientamento, in sede di accertamento di compatibilità paesaggistica di opere abusive *ex art.* 167, comma 4 del Codice, è illegittimo il diniego di nulla osta basato sulla sola esistenza di superfici o volumi utili, senza una valutazione, in concreto, della natura tecnica degli impianti destinati ad occupare i vani interessati.



Ministero della cultura

UFFICIO LEGISLATIVO

In tal senso, nella sentenza n. 5932 del 2014, il Consiglio di Stato, nel pronunciarsi in merito ad una fattispecie concernente un'istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica di un torrino annesso ad un ascensore condominiale, ha affermato che *“l'impostazione, che fonda sulla separatezza delle nozioni tecniche di “superfici utili” e “volumi tecnici” a seconda della loro diversa applicazione nel campo urbanistico o in ambito paesaggistico nel quale ogni modificazione alla realtà preesistente determina “di per sé vulnus” agli interessi superiori di tutela del paesaggio, non è suscettibile di condivisione alcuna”*. Per l'effetto, secondo il Collegio *“non può essere ipotizzata - nella locuzione “superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente autorizzati” - un'accezione in termini atecnici o eccedenti il loro significato specialistico, per giungere senz'altro alla conclusione di un'astratta preclusione normativa rispetto a una valutazione che va invece ragionevolmente espressa in funzione della essenzialità del vano corsa dell'ascensore: per modo da porlo in concreta ed effettiva relazione (avuto riguardo anche alle reali dimensioni), ai fini del successivo giudizio di compatibilità paesaggistica, rispetto al contesto paesaggistico tutelato”* (nello stesso senso anche Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1945 del 13/05/2016; n. 2250 del 06/04/2020; T.A.R. Sardegna, sede di Cagliari, sez. II, n. 409 del 13/06/2022).

Secondo un differente orientamento, decisamente prevalente, non assume alcun rilievo la distinzione tra volumi tecnici e volumi di altro tipo.

Nella sentenza n. 3026 del 2022, la Sezione VI del Consiglio di Stato afferma 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”* (§ 5.5.1).

Secondo tale filone interpretativo, le qualificazioni giuridiche rilevanti sotto il profilo urbanistico ed edilizio, tra cui quella di volume tecnico, non sono automaticamente trasferibili quando si tratta di qualificare le opere sotto il profilo paesaggistico.

Ciò in quanto, secondo i Giudici di Palazzo Spada, *“la regola che in materia urbanistica porta ad escludere i “volumi tecnici” dal calcolo della volumetria edificabile, trova fondamento nel bilanciamento rinvenuto tra i vari e confliggenti interessi connessi all'uso del territorio. Non può pertanto essere invocata al fine di ampliare le eccezioni al divieto di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria, il quale tutela un differente interesse alla percezione visiva dei volumi, del tutto a prescindere dalla loro destinazione d'uso”* (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 3026 del 21/04/2022; sez. VII, n. 6131 del 22/06/2023; sez. VI, n. 7625 del 01/09/2022).

A favore di questa interpretazione depone, inoltre, il dato testuale che fa riferimento ai “volumi”, senza distinguere in ordine alla tipologia degli stessi.

4) Considerazioni conclusive.

Lo scrivente ufficio ritiene maggiormente compatibile con le esigenze di tutela del paesaggio il ricostruito orientamento maggioritario della giurisprudenza amministrativa secondo il quale la nozione di volumi rilevanti ai sensi dell'articolo 167, comma 4, lettera a) del Codice comprende qualsiasi nuova volumetria, inclusi i volumi tecnici.

Alla luce delle recenti interpretazioni della giurisprudenza, si suggerisce, pertanto, al Segretariato Generale di valutare l'opportunità di aggiornare l'interpretazione fornita con la circolare n. 33/2009,



Ministero della cultura

UFFICIO LEGISLATIVO

onde consentire un'applicazione uniforme della norma da parte delle Soprintendenze chiamate a rendere il parere previsto dall'articolo 167 nell'ambito del procedimento di compatibilità paesaggistica.

Probabilmente la *ratio* che ha indotto il Segretariato Generale ad escludere in sede interpretativa i volumi tecnici dalla nozione di "volumi" rilevante ai sensi dell'articolo 167 era, evidentemente, quella di sottrarre dal divieto di "sanatoria" fattispecie di minore impatto, come si rivelano, nella pratica, i locali costituenti volumi tecnici, in assenza di una espressa deroga normativa.

Successivamente, dapprima con il Decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139, poi con il Decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 recante "*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*" il legislatore ha escluso per alcuni interventi la necessità di acquisire l'autorizzazione paesaggistica (individuati nell'allegato "A"), per altri di lieve entità (elencati nell'allegato "B") ha previsto un procedimento autorizzatorio semplificato.

Si tratta di ipotesi che comportano un impatto minimo per le quali la legge presume una altrettanto minima percepibilità visiva.

Tra gli interventi esclusi dalla necessità dell'autorizzazione paesaggistica, il D.P.R. n. 31 del 2017 prevede al punto A.31 dell'allegato "*le opere e gli interventi edilizi eseguiti in variante a progetti autorizzati ai fini paesaggistici che non eccedano il due per cento delle misure progettuali quanto ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta o traslazioni dell'area di sedime*".

Tali opere, per le quali non si pone la necessità dell'autorizzazione, sono naturalmente escluse dall'ambito di applicazione dell'articolo 167. E ciò non tanto in ragione della destinazione d'uso dell'opera realizzata o della sua qualificazione in termini di "volume tecnico", ma della **inidoneità ad incidere negativamente sui valori del paesaggio, a prescindere da qualsiasi qualificazione o destinazione d'uso del bene realizzato.**

Una volta normate tali fattispecie per le quali non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica, i volumi tecnici diversi da esse non possono non ricadere, ovviamente, nel divieto di nuova volumetria che preclude la sanatoria.

Ne deriva che in sede di compatibilità paesaggistica appare necessario prevenire la sanabilità di abusi incompatibili con il bene tutelato, quale che sia la destinazione d'uso del singolo intervento edilizio che viene in considerazione.

IL CAPO DELL'UFFICIO

Antonio Tarasco