

Fiscalizzazione abusi edilizi, sanatoria paesaggistica e aumenti volumetrici: prima e post Salva Casa

Il TAR Lombardia esclude la possibilità di sanatoria paesaggistica in presenza di aumenti volumetrici prima del Salva Casa. E dopo?

di [Gianluca Oreto](#) – 03.12.2024

Nell'attesa che arrivi la "[mini-guida](#)" operativa promessa dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti per l'applicazione del d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**) dopo la Legge n. 105/2024, di conversione con modifiche del D.L. n. 69/2024 (Decreto **Salva Casa**), esiste una copiosa giurisprudenza che riguarda parecchi casi precedenti le modifiche arrivate tra maggio e luglio 2024.

La sanatoria semplificata dopo il Salva Casa

Tra le principali novità che riguardano la sanatoria "semplificata" degli abusi edilizi vi è certamente il nuovo art. 36-bis del Testo Unico Edilizia. La nuova procedura di accertamento di conformità, applicabile nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali, consente - o "consentirà", considerate le sue difficoltà applicative - di ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione (doppia conformità "asimmetrica").

Diversamente dalla sanatoria ordinaria, la nuova procedura di cui all'art. 36-bis ha parecchie differenze:

- è possibile rilasciare un permesso di costruire in sanatoria o la formazione della SCIA "condizionate" alla preventiva attuazione di interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate;
- è prevista una sorta di "sanatoria strutturale" (utilizzando le stesse disposizioni di cui all'art. 34-bis, comma 3-bis);
- è previsto il silenzio-assenso se sulla richiesta di sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale non si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni;
- è possibile sanare gli interventi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, previo parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati.

Grazie all'introduzione di quest'ultimo punto (art. 36-bis, comma 4, TUE), molte delle sanatorie negate ai sensi dell'art. 167, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) per la presenza di "ampliamenti volumetrici" potranno essere presentate e ottenute.

Sanatoria paesaggistica e ampliamenti volumetrici

Appare utile ricordare che ai sensi del citato comma 4, art. 167, del Codice dei beni culturali, l'autorità preposta alla gestione del vincolo può accertare la compatibilità paesaggistica 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;
- b. per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
- c. per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria.

Con il nuovo comma 4, art. 36-bis, del TUE, viene bypassata la lettera a), comma 4, D.Lgs. n. 42/2004, nel caso siano presenti ampliamenti volumetrici.

Da ricordare anche la modifica dell'art. 32, comma 2, del TUE, all'interno del quale è stato eliminato il secondo periodo che recitava "Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali" e secondo il quale tutti gli interventi oltre a quelli di cui al comma 1 su immobili sottoposti a

vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, erano da considerare “variazione essenziale”.

Per comprendere la differenza viene in soccorso il TAR Lombardia (sentenza 29 ottobre 2024, n. 2942) mediante la quale i giudici di primo grado hanno confermato l’operato del Comune per avere negato la possibilità di sanatoria oltre che di fiscalizzazione di un abuso realizzato in zona vincolata paesaggisticamente con ampliamento volumetrico.

Il caso di specie può essere così riassunto:

- viene presentato accertamento di conformità per le opere realizzate in assenza e in difformità dal titolo edilizio;
- il Comune rileva che alcune delle opere abusive non erano sanabili sotto il profilo paesaggistico, configurando un incremento di volume o superficie utile e in particolare: due torrette più alte di un metro rispetto a quanto assentito; un edificio denominato “ricovero del custode”; un ulteriore edificio denominato “tettoia per i cani”; la roulotte ad uso ufficio resa stabile;
- il Comune chiede alla Soprintendenza l’emissione del parere vincolante ai sensi dell’art. 167, comma 5, D.lgs. n. 42/2004, da rendere riguardo alle sole opere dichiarate sanabili sotto il profilo paesaggistico, e dunque con esclusione di quelle non rientranti nei limiti dell’art. 167 comma 4 D. Lgs. 42/2004 (segnatamente: ricovero del custode, tettoia per i cani, maggiore elevazione delle torrette, ruolotte);
- per le opere non suscettibili di regolarizzazione paesaggistica, veniva invero disposto lo stralcio dal procedimento;
- la Soprintendenza, in seguito, emetteva parere favorevole sotto il profilo della compatibilità paesaggistica delle (sole) opere che il Comune aveva giudicato sanabili.

A questo punto il Comune emette ordine di demolizione per le opere ritenute non sanabili (ricovero custode, tettoia cani, torrette più elevate e roulotte). A seguito di questa il ricorrente demolisce la roulotte, il ricovero del custode e la tettoia, mentre l’altezza originaria delle torrette non viene ripristinata.

Sull’altezza delle torrette viene proposto ricorso chiedendo l’annullamento dell’ordinanza mediante la quale il Comune imponeva il ribassamento delle torrette.

Secondo il ricorrente:

- l’ordinanza sarebbe illegittima perché resa mentre era in corso un procedimento di accertamento di compatibilità paesistica, non essendosi ancora pronunciata la Soprintendenza sul parere richiesto dal Comune;
- il Comune non avrebbe correttamente valutato la fattibilità del ribassamento delle torrette, senza pregiudizio per la residua parte dell’edificio principale.

Ampliamento volumetrico e sanatoria paesaggista prima e post Salva Casa

Relativamente all’innalzamento delle torrette, il TAR ha confermato che a seguito dello stesso si è sviluppato un volume rilevante ai fini paesaggistici, e idoneo ad escludere la sanabilità dell’opera ai sensi dell’art. 167, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004.

L’opera ha comportato un aumento di volume ridondante in un maggiore ingombro visivo, che impedisce la sanabilità dell’abuso paesaggistico, come acclarato dalla giurisprudenza secondo cui: *“La nozione di superficie e volume utile è diversa ai fini urbanistici e ai fini paesistici: infatti, mentre nelle valutazioni di natura urbanistica attraverso il volume utile viene misurata la consistenza dei diritti edificatori (che sono consumati da alcune tipologie costruttive, ad esempio l’edificazione fuori terra, e non da altre, ad esempio la realizzazione di locali tecnici), nei giudizi paesistici è utile solo il volume percepibile come ingombro alla visuale o come innovazione non diluibile nell’insieme paesistico; pertanto, un volume o una superficie irrilevanti ai fini urbanistici potrebbero creare un ingombro o un impatto intollerabile per il paesaggio, e dunque sarebbe utile in base ai parametri estetici attraverso cui viene data protezione al vincolo paesistico”*.

Il TAR, dunque, conferma che l’incremento di volume paesaggistico, ai sensi dell’art. 167, commi 1 e 4, del D.Lgs. n. 42/2004, comporta il necessario ripristino dello stato dei luoghi, con conseguente piena legittimità dell’operato comunale.

Sul punto è possibile rilevare che, ai sensi del citato art. 36-bis, comma 4, del d.P.R. n. 380/2001, è possibile richiedere parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati.

La conseguenza è che molte decisioni potrebbe avere esiti differenti.

Ampliamento volumetrico e fiscalizzazione prima e post Salva Casa

Relativamente alla paventata ipotesi di valutare la fattibilità del ribassamento delle torrette senza pregiudizio per la residua parte dell'edificio principale, il TAR ha confermato un principio ampiamente consolidato della giurisprudenza.

Nel caso di interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire (come nel caso di specie), l'art. 34, comma 2, del TUE dispone che quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, è possibile applicare una "sanzione alternativa" (la cosiddetta fiscalizzazione dell'abuso edilizio) pari al triplo del costo di produzione, se si tratta di immobile ad uso residenziale, o al triplo del valore venale, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale.

L'art. 32, comma 2, del Testo Unico Edilizia, nella versione precedente il Salva Casa disponeva che tutti gli altri interventi (oltre quelli di cui al precedente comma 1) su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, erano da considerare variazioni essenziali al progetto. Prima del Salva Casa, in caso di variazione essenziale la conseguenza necessaria e vincolante era quella consistente nella riduzione in pristino dei luoghi (art. 31, d.P.R. 380/2001).

Sulla fiscalizzazione dell'abuso ai sensi dell'art. 34, comma 2, del TUE, la giurisprudenza ha da tempo formato il principio consolidato per cui la stessa non è mai applicabile alle opere realizzate in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, perché queste non possono essere mai ritenute "in parziale difformità", atteso che tutti gli interventi realizzati in tale zona eseguiti in difformità dal titolo abilitativo si considerano in variazione essenziale e, quindi, in difformità totale rispetto all'intervento autorizzato.

È evidente, dunque, che a seguito del Salva Casa si aprono due nuove possibilità per gli abusi parziali o le variazioni essenziali con ampliamento volumetrico in zona sottoposta a vincolo paesaggistico. In questi casi sarà possibile:

- presentare l'accertamento di conformità paesaggistica necessario per la sanatoria semplificata;
- in alternativa procedere alla fiscalizzazione ai sensi dell'art. 34, comma 2, del TUE (a discrezione del Comune), in considerazione che non si tratta più di "variazione essenziale".

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*