

Sanatoria semplificata post Salva Casa, l'effetto sanante in difetto di Autorizzazione Paesaggistica

La procedura di sanatoria semplificata delle opere in assenza di autorizzazione paesaggistica ai sensi del d.P.R. n. 380/2001 post Decreto Salva Casa

di [Donatella Salamita](#) – 03.01.2025

Con la recente introduzione dell'art. 36-bis nel Testo Unico per l'Edilizia (d.P.R. 380/2001) – avvenuta a seguito del Decreto Legge n. 69/2024 (Salva Casa) e alla successiva Legge di conversione n. 105/2024 – il legislatore ha previsto una nuova forma di regolarizzazione per gli interventi realizzati in parziale difformità o con variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo edilizio.

Una vera e propria novità rispetto alla precedente versione del d.P.R. n. 380/2001 che, prima del Salva Casa, applicava la stessa procedura di sanatoria (art. 36) per gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, per le variazioni essenziali e per le parziali difformità.

Il nuovo art. 36-bis si affianca al precedente art. 36 introducendo, inoltre, alcune novità che riguardano l'accertamento di compatibilità paesaggistica. In questo approfondimento proveremo ad entrare nel dettaglio della nuova procedura di sanatoria in difetto dell'autorizzazione paesaggistica.

Differenze tra art. 36 e art. 36-bis

Preliminarmente occorre definire le differenze sostanziali sotto il profilo urbanistico-edilizio, tra i due articoli 36 e 36-bis.

Con l'art. 36, adesso riservato alle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità:

- per la sanatoria, gli interventi devono risultare conformi alla disciplina edilizia-urbanistica sia al momento della domanda che al momento della realizzazione dell'abuso (doppia conformità simmetrica);
- si applica il **silenzio-diniego** entro 60 giorni, in assenza di pronuncia dello sportello unico.

Con l'art. 36-bis, che riguarda le ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali:

- per la sanatoria, gli interventi devono essere conformi alla disciplina urbanistica vigente al momento della domanda e ai requisiti edilizi vigenti al momento della realizzazione dell'abuso (doppia conformità asimmetrica);
- si applica il **silenzio-assenso**: entro 45 giorni per il Permesso di Costruire e 30 giorni per la S.C.I.A., in assenza di pronuncia dello sportello unico;
- le sanzioni, come previsto dal comma 5, non vengono incrementate del 20% se l'opera è conforme sia al momento della realizzazione dell'abuso che alla presentazione dell'istanza di sanatoria (in presenza, cioè, della doppia conformità simmetrica).

Accertamento di compatibilità paesaggistica

Tra i due regimi sananti vi è una sostanziale differenza che risiede non più nella disciplina urbanistico-edilizia, ma nella procedura finalizzata all'accertamento di compatibilità paesaggistica prevista dall'art.36-bis, da applicarsi laddove l'intervento realizzato in parziale difformità o con variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo edilizio sia stato concretizzato anche in assenza o in difformità dall'Autorizzazione Paesaggistica.

Entrando nel dettaglio, l'art. 36-bis, comma 4, del Testo Unico Edilizia prevede che:

1. il tecnico comunale richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo il parere vincolante di accertamento della compatibilità paesaggistica, anche nelle ipotesi in cui le opere abbiano generato nuove superfici utili o nuove volumetrie rispetto al progetto assentito;
2. l'autorità preposta ha 180 giorni per esprimersi, inclusi 90 giorni per il parere della soprintendenza;
3. in caso di mancato riscontro, si forma il **silenzio-assenso** e il tecnico comunale può procedere autonomamente.

L'iter è applicabile anche quando l'intervento risulta incompatibile con il vincolo paesaggistico, ma il vincolo è stato imposto successivamente alla realizzazione. In questo caso sarà onere del tecnico abilitato incaricato comprovare l'epoca di realizzazione dell'intervento che l'attesta ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001.

Le sanzioni

Il comma 5-bis dell'art. 36-bis dispone in merito alle sanzioni da applicarsi. In particolare:

- nel caso di compatibilità paesaggistica accertata, l'ammontare della sanzione si calcola tramite perizia di stima uguale al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito con la realizzazione delle opere abusive;
- nel caso di rigetto dell'istanza di compatibilità paesaggistica, si applica la sanzione demolitoria ai sensi dell'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004.

Procedura ordinaria per l'Autorizzazione Paesaggistica (art. 146, D.Lgs. n. 42/2004)

Preliminarmente ricordiamo che l'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 dispone che non si possano modificare immobili ed aree di interesse paesaggistico se non con il previo ottenimento dell'Autorizzazione Paesaggistica, attraverso la presentazione del progetto degli interventi da realizzare.

L'iter procedurale non prevede l'intervento diretto del tecnico comunale, salvo nei casi in cui la Regione abbia delegato specifiche competenze all'ente locale. In generale, il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è affidato alla soprintendenza e agli organi preposti alla tutela del vincolo. Questa autorizzazione, oltre a verificare la compatibilità tra l'interesse paesaggistico e l'intervento proposto, costituisce un atto autonomo e preliminare rispetto al titolo edilizio. La sua efficacia decorre dal medesimo giorno del rilascio del titolo edilizio stesso.

Nella procedura ordinaria, l'amministrazione competente al rilascio dell'Autorizzazione Paesaggistica, una volta ricevuta l'istanza, verifica preliminarmente se le opere rientrano tra quelle soggette ad autorizzazione. Successivamente controlla la completezza della documentazione e, se necessario, richiede integrazioni. Entro 40 giorni dal ricevimento del progetto, procede agli accertamenti relativi alla conformità delle opere con le prescrizioni dei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e del Piano Paesaggistico, trasmettendo poi la documentazione e una Relazione Tecnica Illustrativa alla soprintendenza, insieme a una proposta di provvedimento. L'avvio del procedimento e la trasmissione al soprintendente vengono comunicati al richiedente.

La soprintendenza, entro 45 giorni dalla ricezione degli atti, esprime il proprio parere sulla compatibilità paesaggistica e sulla conformità al Piano Paesaggistico. In caso di parere negativo, questo viene trasmesso al richiedente come preavviso di diniego, ai sensi dell'art. 10-bis della L. 241/1990, entro 20 giorni dalla ricezione del parere.

L'intera procedura, in caso di diniego, si conclude in un massimo di 105 giorni. Se invece la soprintendenza non si pronuncia entro 60 giorni dalla ricezione degli atti progettuali, l'amministrazione competente può intervenire direttamente, concludendo la procedura entro un massimo di 100 giorni.

Infine, ai sensi dell'art. 146 del Codice dei Beni Culturali, trascorsi questi ulteriori 100 giorni senza decisioni, il richiedente può rivolgersi alla Regione per ottenere l'Autorizzazione Paesaggistica "in via sostitutiva". La Regione ha 60 giorni per esprimersi e può delegare questa funzione a province, forme associative tra enti locali o comuni con adeguate competenze tecnico-scientifiche. Qualora la Regione non agisca o non abbia delegato tale funzione, il richiedente può nuovamente rivolgersi alla soprintendenza.

Il procedimento per l'Autorizzazione Paesaggistica, a partire dalla presentazione dell'istanza e della documentazione all'amministrazione competente, può durare fino a 160 giorni. Ecco una sintesi delle fasi principali:

1. **Verifica preliminare dell'amministrazione competente:** l'amministrazione riceve l'istanza, verifica la documentazione e, se completa, trasmette gli atti alla soprintendenza entro 40 giorni.
2. **Parere della soprintendenza:** la soprintendenza esprime il parere di compatibilità paesaggistica entro 45 giorni dalla ricezione degli atti.
3. **Notifica del diniego:** in caso di parere negativo, l'amministrazione comunica il preavviso di diniego al richiedente entro 20 giorni dalla ricezione del parere della soprintendenza.

4. **Intervento dell'amministrazione in caso di silenzio:** se la soprintendenza non si pronuncia entro 60 giorni, l'amministrazione competente può procedere autonomamente al rilascio dell'Autorizzazione Paesaggistica. Contestualmente, il richiedente può presentare domanda "in via sostitutiva" alla Regione.
5. **Pronuncia della Regione:** la Regione, ricevuta la richiesta, ha 60 giorni per esprimersi. Se risulta inadempiente, il richiedente può nuovamente rivolgersi alla soprintendenza per ottenere l'autorizzazione.

Nel procedimento emerge che gli enti locali possono intervenire nel rilascio dell'Autorizzazione Paesaggistica solo se delegati dalla Regione. In caso di mancata delega o di inadempienza regionale, la richiesta "in via sostitutiva" deve essere indirizzata al soprintendente.

Il potere sanante del silenzio-assenso per la compatibilità paesaggistica

Con l'introduzione dell'art. 36-bis del d.P.R. 380/2001, è stato previsto un meccanismo che consente la regolarizzazione delle difformità parziali e delle variazioni essenziali attraverso un regime di sanatoria differente rispetto a quello dell'art. 36, soprattutto con riferimento all'Autorizzazione Paesaggistica.

In questo contesto, infatti, dopo il decorso di un termine massimo di centottanta giorni, si forma il silenzio-assenso che consente al dirigente dell'ufficio tecnico comunale di concludere il procedimento, contrariamente al regime ordinario per l'ottenimento dell'Autorizzazione Paesaggistica.

Come già evidenziato, con l'art. 36-bis, il dirigente dell'Ufficio Tecnico Comunale può agire autonomamente in merito alla compatibilità paesaggistica, e secondo l'illustrato iter previsto dall'art. 146 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, è possibile stabilire che:

- a. ai sensi dell'art. 36-bis del d.P.R. 380/2001, il tecnico comunale può procedere autonomamente se, trascorsi centottanta giorni dalla presentazione della domanda di permesso di costruire o dalla SCIA (entrambi in sanatoria), si forma il silenzio-assenso in merito ai vincoli paesaggistici;
- b. ai sensi dell'art. 146 del d. lgs 42/2004, il Comune può rilasciare l'Autorizzazione Paesaggistica "in via sostitutiva" solo su delega della Regione, ma solo dopo il decorso dei termini previsti.

La differenza tra i due scenari è significativa: l'art. 36-bis consente una gestione semplificata per regolarizzare interventi abusivi che, pur comportando aumenti di superficie e volumi, risultano meno onerosi rispetto all'iter ordinario di cui all'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004. In quest'ultimo caso, infatti, si richiede l'acquisizione di pareri esterni oltre a quello dell'ente locale, che può procedere autonomamente attraverso il tecnico comunale.

Un aspetto rilevante riguarda l'eccezione relativa alla mancata acquisizione dell'Autorizzazione Paesaggistica, che si forma attraverso il silenzio-assenso, anziché con l'istruttoria da parte dell'organo competente.

L'art. 36-bis non deroga né disallinea le Normative

Una lettura preliminare dei commi 4 e 5-bis dell'art. 36-bis del d.P.R. 380/2001 potrebbe suggerire un'autonomia del tecnico comunale nell'assegnazione di prassi di notevole importanza. Tuttavia, l'art. 1, comma 2, del d.P.R. 380/2001 stabilisce che restano ferme le disposizioni di tutela dei beni culturali e ambientali del D.Lgs. n. 42/2004, e l'art. 183 di quest'ultimo ribadisce che le leggi non possono derogare ai principi del decreto se non tramite espressa modifica.

Una corretta interpretazione porta a concludere che:

- il tecnico comunale procede autonomamente solo se si forma il silenzio-assenso a seguito della mancata pronuncia dell'amministrazione preposta alla gestione del vincolo, senza che l'accertamento di compatibilità paesaggistica venga compiuto direttamente da lui. Secondo il comma 4, infatti, l'autorità competente deve pronunciarsi entro centottanta giorni, di cui novanta per il parere vincolante della soprintendenza. Se tale parere non viene fornito, si intende formato il silenzio-assenso, e il tecnico può procedere autonomamente;
- il tecnico comunale non interviene autonomamente se è prevista la sanzione della demolizione, ai sensi dell'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004. In caso di rigetto della domanda, si applica la sanzione demolitoria, come indicato nel comma 5-bis del d.P.R. 380/2001.

In sintesi, l'art. 36-bis del Testo Unico per l'Edilizia prevede che la compatibilità paesaggistica delle opere realizzate in difformità o senza l'Autorizzazione Paesaggistica venga valutata dall'amministrazione competente entro centottanta giorni dalla presentazione della domanda, inclusi i novanta giorni necessari per il parere della soprintendenza. Il tecnico comunale interviene autonomamente solo se si forma il silenzio-assenso, e solo su una procedura ritenuta legittima dagli organi competenti.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*