

Sanatoria paesaggistica dopo il Salva Casa: l'art. 36-bis supera i dinieghi automatici

Il TAR Sicilia chiarisce che l'aumento di superfici o volumi non preclude più l'accertamento di conformità in area vincolata e impone una valutazione paesaggistica di merito coerente con la nuova logica della sanatoria dinamica

di [Redazione tecnica](#) - 09.02.2026

L'introduzione dell'art. 36-bis nel **Testo Unico Edilizia** ha segnato uno dei passaggi più delicati della recente stagione di riforma in materia di sanatoria edilizia, avviata con il c.d. "**Salva Casa**".

La norma, pensata per offrire uno strumento di regolarizzazione più flessibile per le **parziali difformità**, ha inciso su un equilibrio consolidato, soprattutto quando gli interventi insistono su immobili sottoposti a vincolo paesaggistico. A mutare non è stato solo l'ambito oggettivo della sanatoria, ma anche il modello concettuale sotteso al procedimento.

Con l'art. 36-bis, infatti, la sanatoria smette di essere una verifica puramente "statica" – fondata su un confronto rigido tra stato dei luoghi e disciplina vigente – per assumere una **dimensione dinamica**, nella quale la conformità può essere raggiunta anche attraverso interventi correttivi, opere di mitigazione o parziali rimozioni.

Una sanatoria, dunque, costruita su una **valutazione graduata degli abusi**, della loro incidenza urbanistica e paesaggistica e delle soluzioni progettuali idonee a ricondurli entro un assetto legittimo.

Un paradigma ancora acerbo nell'operato delle amministrazioni, molte delle quali continuano a riproporre automatismi che l'art. 36-bis cerca di superare: dal diniego fondato sul solo incremento di superfici o volumi, fino alla richiesta di **preventivo ripristino dello stato dei luoghi** come condizione preliminare per qualsiasi valutazione.

Sostanzialmente, la sanatoria ex art. 36-bis viene percepita come deroga eccezionale, da applicare in modo restrittivo, anziché come una procedura ordinaria a contenuto valutativo, coerente con una logica di **sanatoria dinamica** e non meramente repressiva. Un equivoco che emerge anche nei procedimenti che coinvolgono il parere dell'autorità paesaggistica, dove il coordinamento tra l'art. 36-bis del **d.P.R. n. 380/2001** e l'art. 167 del d.lgs. n. 42/2004 continua a generare incertezze applicative.

È in questo contesto che si colloca la **sentenza del TAR Sicilia, sez. Catania, 20 gennaio 2026, n. 166**, che affronta in modo diretto alcune delle questioni più controverse, quali la possibilità di sanare interventi con aumento di superfici e volumi in area vincolata, la legittimità della richiesta di demolizione preventiva, e soprattutto il ruolo dell'amministrazione nella **valutazione di compatibilità paesaggistica**, che non può più arrestarsi a formule astratte o giudizi automatici.

Una decisione che chiarisce come il passaggio dalla sanatoria "statica" a quella dinamica imponga un diverso approccio istruttorio e motivazionale, restituendo centralità alla valutazione tecnica e ridimensionando prassi amministrative non più allineate al quadro normativo vigente.

Sanatoria paesaggistica dopo il Salva Casa: l'art. 36-bis supera i dinieghi automatici

Il caso in esame riguarda un'istanza di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, relativa a una struttura ricettiva ubicata in area sottoposta a vincolo paesaggistico.

All'esito di verifiche tecniche, erano emerse alcune difformità tra lo **stato legittimo dell'immobile** e lo stato di fatto, riconducibili a interventi realizzati in parziale difformità dal titolo edilizio. Le opere oggetto di regolarizzazione riguardavano, in particolare, ampliamenti volumetrici, modifiche dei prospetti e variazioni della destinazione d'uso di porzioni dell'edificio.

Nel progetto presentato a corredo dell'istanza, il richiedente aveva distinto gli interventi ritenuti sanabili da quelli non conformabili, prevedendo, per questi ultimi, specifiche demolizioni e, per le opere mantenute, interventi di mitigazione finalizzati al miglior inserimento paesaggistico.

Nel corso dell'istruttoria, l'autorità paesaggistica aveva da una parte fatto richiesta di integrazioni documentali, affermando comunque che la compatibilità paesaggistica non avrebbe potuto essere accertata in quanto le opere risultavano già realizzate, prospettando la necessità del preventivo ripristino dello stato dei luoghi, con eliminazione dei volumi abusivamente eseguiti.

Nonostante il riscontro fornito il procedimento si era concluso con un **parere negativo**, fondato sul rilievo che gli interventi, consistendo in ampliamenti, modifiche dei prospetti e cambi di destinazione d'uso, non sarebbero risultati compatibili con gli obiettivi di tutela paesaggistica.

Da qui appunto il ricorso, contestando, tra l'altro, l'erronea applicazione del quadro normativo aggiornato, l'inadeguatezza dell'istruttoria e la pretesa necessità del ripristino integrale come condizione preliminare alla valutazione di compatibilità.

Quadro normativo di riferimento

Per comprendere la portata della decisione è necessario soffermarsi sul quadro normativo entro cui si colloca l'istanza di accertamento di conformità e, in particolare, sul mutato rapporto tra disciplina edilizia e tutela paesaggistica dopo l'introduzione dell'art. 36-bis del d.P.R. 380/2001.

Tradizionalmente, la sanatoria edilizia è ricondotta allo schema dell'art. 36 del Testo Unico Edilizia, fondato sul principio della **doppia conformità piena e "statica"**: l'intervento deve risultare **conforme** sia alla disciplina urbanistica vigente al momento della realizzazione, sia a quella vigente al momento della domanda.

In questo impianto, la disciplina paesaggistica introduce ulteriori limiti di carattere sostanzialmente preclusivo, considerato che l'art. 167 del d.lgs. 42/2004 esclude l'accertamento di compatibilità per gli interventi che avessero comportato la creazione o l'aumento di superfici o volumi.

Tale previsione è stata a lungo letta come una preclusione assoluta, idonea a bloccare a monte qualsiasi valutazione di merito, indipendentemente dalla natura delle difformità e dalla possibilità di mitigazione degli effetti sul contesto tutelato.

Con l'introduzione dell'art. 36-bis, il legislatore ha però inciso in modo significativo su questo assetto. La nuova disposizione, dedicata alle parziali difformità, consente l'accertamento di conformità anche nei casi in cui gli interventi abbiano determinato la **creazione di superfici utili o volumi**, purché:

- si tratti di opere realizzate in parziale difformità dal titolo edilizio;
- sia accertata la conformità urbanistica;
- l'autorità paesaggistica valuti la compatibilità delle opere con i valori tutelati.

Il dato centrale è che l'aumento di superfici o volumi non opera più come causa automatica di inammissibilità della sanatoria e la compatibilità paesaggistica diventa oggetto di una valutazione sostanziale, da svolgersi caso per caso, superando la logica della preclusione astratta.

In questo nuovo quadro, assume rilievo anche la possibilità di **condizionare il rilascio del titolo in sanatoria alla rimozione delle sole opere non sanabili** o all'esecuzione di interventi correttivi e di mitigazione.

Ne discende un mutamento significativo del ruolo dell'autorità paesaggistica. Il parere non può più limitarsi a richiamare la previsione dell'art. 167 del Codice dei beni culturali, ma deve confrontarsi con il progetto di sanatoria presentato, valutando la compatibilità delle singole opere, il loro inserimento nel contesto e l'efficacia delle misure di mitigazione proposte.

È su questo terreno che si innesta la decisione del giudice amministrativo, chiamato a verificare se l'amministrazione abbia effettivamente applicato il nuovo paradigma introdotto dall'art. 36-bis o se, al contrario, abbia continuato a operare secondo schemi applicativi propri della disciplina previgente.

Analisi tecnica: sanatoria dinamica, istruttoria e limiti del potere paesaggistico

Il primo snodo affrontato dal giudice riguarda il corretto coordinamento tra art. 36-bis del d.P.R. 380/2001 e art. 167 del d.lgs. 42/2004. Il TAR sul punto ha chiarito che la disciplina paesaggistica non può più essere applicata secondo una logica di automatica preclusione, fondata sul solo dato dell'incremento di superfici o volumi.

Con l'introduzione dell'art. 36-bis, **l'aumento volumetrico non rappresenta più un elemento ostativo in sé**, ma un dato da valutare all'interno di un giudizio complessivo di compatibilità. Ne discende che l'art. 167 del Codice dei beni culturali deve essere letto in modo sistematico e non isolato, evitando di riprodurre schemi interpretativi ormai superati.

Da questo punto di vista, la sentenza si colloca nel solco di una **lettura evolutiva della sanatoria**, coerente con l'idea di sanatoria dinamica: non una verifica meramente ricognitiva dello stato dei luoghi, ma un procedimento che può condurre alla conformità anche attraverso demolizioni parziali, mitigazioni e interventi correttivi.

La non necessità del ripristino preventivo

Particolarmente rilevante è il passaggio in cui il TAR esclude la legittimità della richiesta di preventivo ripristino dello stato dei luoghi come condizione preliminare alla valutazione dell'istanza.

Secondo il Collegio, il nuovo assetto normativo consente all'amministrazione di:

- valutare la sanabilità delle singole opere;
- subordinare il rilascio del titolo alla rimozione delle sole parti non conformabili;
- evitare demolizioni generalizzate che anticipino l'esito del procedimento.

In altri termini, la demolizione non è più un presupposto della sanatoria, ma può diventarne, eventualmente, una condizione, all'esito dell'istruttoria.

Il parere paesaggistico come valutazione di merito

Venuta meno la preclusione automatica, cambia anche il contenuto minimo del parere della Soprintendenza: sul punto, il TAR ha affermato con chiarezza che il parere non può limitarsi al richiamo dell'art. 167, ma deve esprimere una valutazione di merito sulla compatibilità paesaggistica delle opere oggetto di sanatoria.

Nel caso esaminato, il giudice ha rilevato un evidente difetto di istruttoria: mancava un reale confronto con il progetto presentato, non risultava una valutazione distinta dei singoli interventi e non era ricostruibile il percorso logico che aveva condotto al giudizio negativo, senza spiegare in che modo le opere avrebbero inciso sui valori tutelati, senza tenere conto del contesto e delle caratteristiche dell'edificato circostante e senza considerare le opere di mitigazione proposte.

All'interno di questo quadro si inserisce anche il richiamo al principio del dissenso costruttivo. Il TAR ha ribadito che l'amministrazione preposta alla tutela non può arrestarsi a un diniego secco, ma deve, ove possibile, indicare quali modifiche progettuali o accorgimenti tecnici potrebbero consentire il superamento delle criticità rilevate.

Non si tratta di comprimere la tutela del paesaggio, ma di esercitarla in modo coerente con i principi di proporzionalità, leale collaborazione e buon andamento. La tutela paesaggistica, in questa prospettiva, non coincide con una difesa immobile dello stato dei luoghi, ma con un'azione amministrativa capace di conformare l'intervento edilizio ai valori protetti.

Niente silenzio-assenso se la documentazione è incompleta

Altro punto importante è il ruolo del silenzio-assenso: il Collegio ha escluso che, nel caso concreto, si fosse formato il titolo per decorso dei termini, ribadendo che il termine decorre solo dalla ricezione di una documentazione completa.

Le richieste di integrazione istruttoria, se pertinenti, determinano la sospensione dei termini procedurali. In assenza della prova della completezza originaria dell'istanza, non può essere invocato il meccanismo del silenzio-assenso previsto dall'art. 36-bis.

Conclusioni operative

Il ricorso è stato accolto, con **annullamento del parere negativo espresso dall'autorità paesaggistica**. Il giudice ha ritenuto illegittima una lettura della sanatoria ancora ancorata a preclusioni automatiche, chiarendo che, alla luce dell'art. 36-bis del d.P.R. 380/2001, non può più essere esclusa in via generale la

possibilità di accertamento di conformità per interventi realizzati in parziale difformità che abbiano comportato aumenti di superfici o volumi, anche in area vincolata.

Dal punto di vista operativo, la sentenza consente di fissare alcuni punti fermi:

- la sanatoria ex art. 36-bis introduce una **logica incompatibile con dinieghi fondati su automatismi normativi**;
- l'aumento di superfici o volumi non costituisce più, di per sé, una causa ostativa assoluta;
- il ripristino dello stato dei luoghi non può essere imposto **in via preventiva e generalizzata**;
- il parere paesaggistico deve essere **istruito e motivato nel merito**, con riferimento alle singole opere, al contesto e alle eventuali misure di mitigazione;
- il dissenso dell'autorità di tutela deve, ove possibile, assumere una forma costruttiva, indicando le condizioni per rendere l'intervento compatibile;
- il **silenzio-assenso** resta un'ipotesi residuale e subordinata alla completezza della documentazione.

Una decisione che contribuisce a chiarire come la sanatoria post "Salva Casa" richieda un **cambio di approccio**, fondato su valutazioni istruttorie effettive e non su automatismi non più coerenti con il quadro normativo vigente.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*