

Sanatoria paesaggistica e nuovi volumi: la Soprintendenza deve distinguere le opere non sanabili

La presenza di nuovi volumi non consente di respingere indistintamente l'intera istanza: la Soprintendenza deve valutare separatamente gli interventi compatibili e motivare il mancato accoglimento delle osservazioni del privato

di [Redazione tecnica](#) – 19.05.2026

La presenza di opere non sanabili impedisce automaticamente qualsiasi **accertamento di compatibilità paesaggistica**? La Soprintendenza può respingere integralmente una domanda senza distinguere tra i diversi interventi realizzati?

E fino a che punto il **preavviso di rigetto** ex art. 10-bis della Legge n. 241/1990 impone una reale valutazione delle osservazioni del privato?

Sono queste le questioni affrontate dal **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 18 maggio 2026, n. 3888**, pronunciandosi su una vicenda che ruota attorno a un fabbricato realizzato in area agricola sottoposta a **vincolo paesaggistico** e a una successiva istanza di **accertamento di compatibilità paesaggistica** presentata per una serie di opere eseguite in difformità rispetto al progetto originariamente assentito.

Una decisione con cui Palazzo Spada non ha messo in discussione il limite previsto dall'art. 167 del **D.Lgs. n. 42/2004** per i nuovi volumi e le nuove superfici, ma ha chiarito che tale preclusione non consente alla **Soprintendenza** di respingere automaticamente e indistintamente qualsiasi domanda di **sanatoria paesaggistica**.

Anche in presenza di opere certamente non sanabili, infatti, l'Amministrazione resta tenuta a distinguere i diversi interventi, a valutare quelli eventualmente compatibili e a spiegare realmente perché le osservazioni del privato non siano state ritenute idonee a superare il preavviso di rigetto.

Sanatoria paesaggistica e opere abusive: perché serve una valutazione distinta degli interventi

La vicenda trae origine da un fabbricato realizzato sulla base di regolari titoli edilizi e paesaggistici, comprensivi del parere favorevole della **Soprintendenza**. Nel corso dei lavori erano però state eseguite ulteriori opere non previste nel progetto originario, ritenute necessarie anche in considerazione della particolare conformazione morfologica del terreno e della forte pendenza dell'area.

Successivamente era stata presentata un'istanza di **permesso di costruire in sanatoria**, accompagnata dalla richiesta di **accertamento di compatibilità paesaggistica** ai sensi dell'art. 167 del **D.Lgs. n. 42/2004**.

Nel frattempo il Comune aveva trasmesso alla Soprintendenza un verbale di accertamento di presunte irregolarità edilizie riguardanti una pluralità di interventi, tra cui un manufatto in legno su basamento in cemento armato, una piscina interrata, un pergolato, muri di contenimento, sbancamenti, sistemazioni esterne, modifiche ai prospetti e ulteriori opere pertinenziali.

La **Soprintendenza** aveva quindi espresso un primo parere negativo, ritenendo l'istanza improcedibile ai sensi dell'art. 167, comma 4, del **d.Lgs. n. 42/2004** e comunque incompatibili le opere con il contesto paesaggistico, sia sotto il profilo naturalistico sia sotto quello percettivo-visivo. Dopo il **preavviso di rigetto** il proprietario aveva presentato delle osservazioni, sostenendo che alcune opere avessero un'incidenza paesaggistica limitata e che l'intervento risultasse compatibile anche rispetto al contesto edificato circostante.

Nonostante ciò, la Soprintendenza aveva confermato il diniego con parere definitivo, poi recepito dalla Regione nel provvedimento finale di rigetto.

Ne era scaturito il ricorso, che il TAR aveva accolto, annullando sia il provvedimento regionale sia i pareri della Soprintendenza. Da qui la scelta delle Amministrazioni di impugnare davanti al **Consiglio di Stato** la decisione di primo grado.

Art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004: quando è ammessa la sanatoria paesaggistica

Il punto centrale della controversia riguarda l'art. 167 del **d.Lgs. n. 42/2004**, disposizione che disciplina le conseguenze degli interventi eseguiti in assenza o in difformità dall'**autorizzazione paesaggistica** e che, allo stesso tempo, delimita in maniera molto rigorosa i casi nei quali è possibile ottenere una **sanatoria postuma**.

A differenza dell'ordinaria **sanatoria edilizia** disciplinata dal **d.P.R. n. 380/2001**, l'**accertamento di compatibilità paesaggistica** non nasce come strumento generalizzato di regolarizzazione degli abusi. Si tratta, invece, di un istituto eccezionale, ammesso soltanto entro limiti molto rigorosi individuati direttamente dal legislatore proprio per evitare che la tutela del paesaggio venga svuotata attraverso sanatorie postume sostanzialmente indiscriminate.

Il comma 4 stabilisce infatti che l'autorità competente può accertare la compatibilità paesaggistica soltanto per lavori eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi né aumento di quelli legittimamente esistenti, oppure nei casi relativi a interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria o ancora nell'ipotesi di impiego di materiali difformi rispetto a quelli autorizzati.

La ratio della disposizione è piuttosto evidente: evitare che la **compatibilità paesaggistica postuma** possa trasformarsi in una sorta di "condono mascherato" per opere che abbiano modificato stabilmente l'assetto del territorio vincolato.

Per questa ragione la giurisprudenza amministrativa ha sempre interpretato la norma in maniera restrittiva, affermando costantemente che la creazione di **nuovi volumi** o superfici utili costituisce una preclusione legale alla **sanatoria paesaggistica**. In presenza di tali interventi, il diniego non dipende da una valutazione discrezionale dell'Amministrazione, ma discende direttamente dalla legge.

Su questo punto il **Ministero della Cultura** ha quindi fondato il proprio appello, sostenendo che la presenza di nuovi volumi rendesse inevitabile e vincolato il rigetto dell'istanza.

Diniego della Soprintendenza illegittimo senza una motivazione puntuale

Nel valutare la questione, il **Consiglio di Stato** ha evidenziato come il problema non fosse tanto il contenuto finale della valutazione amministrativa quanto il modo in cui questa era stata costruita e motivata.

La **Soprintendenza**, infatti, aveva espresso un diniego sostanzialmente unitario rispetto a una pluralità di opere molto diverse tra loro, senza chiarire in maniera comprensibile quali interventi fossero effettivamente non sanabili ai sensi dell'art. 167 del **d.Lgs. n. 42/2004** e quali, invece, potessero ancora essere oggetto di una valutazione di **compatibilità paesaggistica**.

Peraltro la stessa Soprintendenza, nel parere definitivo, aveva ammesso che alcuni interventi avrebbero potuto essere suscettibili di **accertamento di compatibilità paesaggistica**, purché non in contrasto con le prescrizioni contenute nel precedente parere paesaggistico e con i limiti previsti dal **Codice dei beni culturali e del paesaggio**.

Secondo Palazzo Spada, proprio tale affermazione avrebbe imposto all'Amministrazione uno sforzo istruttorio e motivazionale molto più approfondito.

Il parere definitivo finiva così per risultare eccessivamente sintetico, costruito quasi esclusivamente "per relationem" e soprattutto incapace di rendere realmente comprensibile il percorso logico e istruttorio seguito dall'Amministrazione. In particolare, i giudici hanno evidenziato come il provvedimento non consentisse di comprendere con sufficiente precisione quali opere fossero considerate definitivamente incompatibili e quali, invece, potessero astrattamente rientrare nelle ipotesi di **sanatoria paesaggistica**.

Da qui la conferma della decisione del TAR, che aveva già rilevato il **difetto di istruttoria** e la **carenza di motivazione** del diniego.

Sanatoria paesaggistica e preavviso di rigetto: i limiti dell'art. 10-bis

Un altro profilo particolarmente interessante della sentenza riguarda l'applicazione dell'art. 10-bis della **Legge n. 241/1990** nell'ambito dei procedimenti di **sanatoria paesaggistica**.

Sul punto, i giudici di Palazzo Spada hanno ribadito che l'Amministrazione non è obbligata a confutare singolarmente ogni osservazione presentata dal privato dopo il **preavviso di rigetto** ma, tuttavia, la motivazione finale deve comunque dimostrare che quelle osservazioni siano state realmente esaminate e valutate.

Nel caso in esame ciò non era avvenuto. Il proprietario aveva prodotto documentazione fotografica, aveva contestato la sproporzione della valutazione negativa e aveva evidenziato la presenza, nella stessa area, di edifici e interventi con caratteristiche analoghe. Tali elementi, secondo il Collegio, avrebbero richiesto una risposta motivata e non un semplice richiamo formale nel provvedimento conclusivo.

Il tema, quindi, non riguarda soltanto il contenuto del diniego, ma anche la qualità del procedimento amministrativo e il rispetto effettivo delle **garanzie partecipative** previste dalla **Legge n. 241/1990**.

Nuovi volumi non sanabili, ma stop ai rigetti automatici della sanatoria paesaggistica

Il **Consiglio di Stato** ha quindi respinto l'appello, confermando l'annullamento del diniego di **sanatoria paesaggistica** disposto dal TAR.

Vale la pena sottolineare che la sentenza non autorizza la sanatoria paesaggistica per la realizzazione di **nuovi volumi** ma, al contrario, ribadisce che l'art. 167 del **D.Lgs. n. 42/2004** mantiene carattere tassativo e continua a precludere la sanatoria in questi casi.

A essere contestato è invece l'automatismo con cui l'Amministrazione ha esteso tale preclusione all'intera istanza senza distinguere tra le diverse opere oggetto della domanda.

Anche in presenza di interventi certamente non sanabili, l'Amministrazione deve comunque chiarire quali opere risultino incompatibili con la sanatoria, quali possano invece essere valutate autonomamente e per quali ragioni le osservazioni del privato non siano state ritenute idonee a superare il **preavviso di rigetto**.

La **tutela paesaggistica** può certamente imporre un'attenta disamina dei casi, senza però tradursi in automatismi amministrativi o in motivazioni soltanto apparenti.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*