Sanatoria paesaggistica: il cambio d'uso può bloccarla anche senza aumento di volume

Il TAR Campania esamina la trasformazione di un deposito rurale in abitazione e spiega perché la riduzione della volumetria non esclude un incremento della superficie utile. Al centro della sentenza anche la legittimità paesaggistica dell'immobile e il rapporto con l'art. 36-bis del Testo Unico Edilizia.

di Redazione tecnica – 09.11.2026

La trasformazione di un deposito rurale in abitazione può impedire il rilascio della **sanatoria paesaggistica** anche quando i lavori non comportano alcun aumento della volumetria e, anzi, riducono le dimensioni originarie del fabbricato.
Negli immobili sottoposti a vincolo, infatti, non è sufficiente confrontare la superficie e il volume prima e dopo l'intervento, perché il passaggio da una destinazione accessoria a una residenziale può determinare un **incremento della superficie utile**, facendo venir meno uno dei presupposti richiesti dall'art. 167, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004 per l'accertamento postumo della compatibilità paesaggistica.
Su questa interpretazione si è pronunciato il **TAR Campania, Salerno, Sezione I**, con la **sentenza n. 1719 del 13 ottobre 2026**, relativa al diniego di sanatoria per un piccolo fabbricato rurale trasformato in abitazione. I giudici hanno esaminato le conseguenze del cambio di destinazione d'uso sulla superficie utile, soffermandosi anche sulla necessità di dimostrare la legittimità paesaggistica dell'immobile preesistente e sulla possibilità di richiamare l'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, introdotto dal Decreto Salva Casa, nell'ambito di una domanda presentata ai sensi della disciplina ordinaria del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Da deposito rurale ad abitazione: gli interventi contestati

La controversia ha avuto origine dagli interventi eseguiti su un piccolo casolare di circa 20 metri quadrati, risalente a prima del 1967 e originariamente destinato a deposito rurale, situato in un territorio sottoposto a diversi livelli di tutela ambientale e paesaggistica. Il fabbricato ricadeva, in particolare, in una zona di **conservazione integrale** del piano territoriale paesistico, nella quale erano previste forti limitazioni alla realizzazione di nuovi edifici, agli incrementi volumetrici e alle modifiche dello stato dei luoghi.
Nel 2012 il proprietario aveva presentato una DIA per eseguire lavori di consolidamento statico e ristrutturazione, ottenendo anche il nulla osta dell'Ente Parco, che aveva esaminato un progetto privo di aumenti di superficie e volume.
Rispetto al progetto presentato, tuttavia, il fabbricato aveva subito alcune modifiche dimensionali, con una riduzione della superficie e del volume originari, una diversa configurazione della sagoma e la realizzazione di un piccolo vano di 2,74 metri quadrati destinato a deposito tecnico. I lavori avevano inoltre comportato il **cambio di destinazione d'uso da deposito rurale a civile abitazione**, attraverso modifiche interne ed esterne.
Per regolarizzare gli interventi eseguiti in assenza della necessaria autorizzazione paesaggistica, il proprietario aveva presentato un'istanza di accertamento di compatibilità, ma la Soprintendenza aveva espresso parere negativo, rilevando l'impossibilità di ricostruire la legittimità paesaggistica del fabbricato originario, l'assenza dell'autorizzazione necessaria per gli interventi del 2012, il contrasto con la disciplina di tutela dell'area e l'incremento della superficie utile conseguente al cambio di destinazione d'uso.
Il proprietario aveva quindi impugnato il diniego, sostenendo che le opere non avessero determinato alcun aumento di superficie o volume e contestando anche la mancata acquisizione del parere della Commissione locale per il paesaggio.

Sanatoria paesaggistica: i limiti dell'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004

L'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004, che disciplina le conseguenze amministrative degli interventi eseguiti in violazione degli obblighi di tutela paesaggistica, al comma 4 individua le ipotesi nelle quali è possibile ottenere l'**accertamento postumo della compatibilità**, mentre il successivo art. 181 riguarda i profili penali delle violazioni.
La regolarizzazione è ammessa, tra l'altro, per i lavori che non abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi, oppure l'aumento di quelli legittimamente realizzati, nonché per gli interventi eseguiti con

materiali difformi dall'autorizzazione paesaggistica e per le opere configurabili come manutenzione ordinaria o straordinaria.
Le fattispecie individuate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio sono **tassative** e non consentono di estendere l'applicazione della sanatoria a interventi diversi, anche quando le opere non abbiano prodotto un pregiudizio visivo particolarmente significativo. Prima ancora di esaminare l'effettiva compatibilità con il paesaggio tutelato, l'amministrazione deve quindi verificare che l'intervento rientri tra quelli per i quali la legge ammette una valutazione successiva alla sua realizzazione.
Sul punto, il TAR ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il carattere eccezionale dell'accertamento postumo impedisce interpretazioni estensive della disposizione, anche quando si tratta di **volumi tecnici, tombati o interrati** che, secondo le ordinarie regole urbanistiche, potrebbero essere esclusi dal calcolo della volumetria edificabile.
La possibilità di non computare determinati volumi ai fini urbanistici, infatti, non comporta automaticamente la loro irrilevanza paesaggistica, poiché le due discipline rispondono a esigenze differenti e il legislatore, nell'art. 167, comma 4, non ha previsto distinzioni fondate sulla natura tecnica o sulla collocazione dei manufatti.

Cambio d'uso senza aumento di volume: quando cresce la superficie utile

Il proprietario aveva fondato una parte importante delle proprie contestazioni sulla riduzione delle dimensioni del fabbricato, sostenendo che, non essendo stato realizzato alcun ampliamento, mancasse il presupposto per escludere l'accertamento postumo della compatibilità paesaggistica.
Il TAR ha respinto questa interpretazione, ritenendo che la trasformazione del deposito rurale in abitazione, accompagnata dalle modifiche edilizie eseguite, avesse determinato un incremento della superficie utile, indipendentemente dalla riduzione della superficie e della volumetria complessiva.
Richiamando la sentenza n. 2269/2025 del Consiglio di Stato, i giudici hanno ricordato che la superficie utile costituisce una **«nozione oggettiva e funzionale»**, riferita agli spazi che possono essere utilizzati per attività umane di carattere abitativo, residenziale, commerciale o di altra natura.
Ai fini dell'accertamento postumo della compatibilità paesaggistica, la valutazione della superficie utile deve quindi considerare anche la funzione degli ambienti, perché un locale originariamente destinato a deposito può acquisire una diversa rilevanza quando, attraverso opere edilizie, viene trasformato in uno spazio abitativo.
Nel caso esaminato, il cambio di destinazione d'uso era stato accompagnato da una rimodulazione volumetrica e da modifiche della sagoma, circostanze che il TAR ha considerato nel loro insieme per riconoscere l'incremento della superficie utile e del **carico urbanistico e paesaggistico**. Anche il piccolo vano destinato a deposito tecnico è stato valutato nell'ambito delle trasformazioni realizzate, senza che le sue dimensioni limitate potessero escluderne la rilevanza.
La riduzione della consistenza fisica del fabbricato non è stata quindi ritenuta sufficiente a superare il limite previsto dall'art. 167, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004, perché la trasformazione aveva comunque comportato la creazione di superficie utile attraverso una diversa utilizzazione degli ambienti.

Autorizzazione paesaggistica: quando non si applicano le esenzioni del d.P.R. n. 31/2017

Il ricorrente aveva richiamato anche alcune disposizioni dell'Allegato A al d.P.R. n. 31/2017, che individua gli **interventi esclusi dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica**, sostenendo che le opere realizzate potessero rientrare tra quelle per le quali il legislatore ha previsto l'esenzione.
In particolare, aveva fatto riferimento alle **voci A.1 e A.2**, relative rispettivamente alle opere interne che non alterano l'aspetto esteriore degli edifici, anche quando comportano un mutamento di destinazione d'uso, e a determinati interventi sui prospetti e sulle coperture.
Il TAR ha escluso l'applicabilità di queste disposizioni, osservando che la trasformazione non aveva riguardato soltanto gli ambienti interni, ma aveva comportato anche modifiche della volumetria e della sagoma, con conseguente alterazione della configurazione esterna del fabbricato.
Le esenzioni previste dal d.P.R. n. 31/2017 devono essere interpretate nel rispetto delle disposizioni del D.Lgs. n. 42/2004 e non possono essere estese per analogia a interventi che presentano caratteristiche diverse da quelle espressamente indicate nell'Allegato A. La modifica della sagoma e la rimodulazione volumetrica impedivano pertanto di ricondurre i lavori alle fattispecie invocate dal proprietario.

Sanatoria paesaggistica e art. 36-bis: perché il TAR non ha applicato il Decreto Salva Casa

Nel corso del giudizio, il proprietario aveva sostenuto che la propria domanda dovesse essere valutata anche alla luce dell'**art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001**, introdotto dal D.L. n. 69/2024, convertito dalla Legge n. 105/2024, che disciplina l'accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e variazioni essenziali.
Il comma 4 della cosiddetta **sanatoria dinamica** prevede una specifica procedura di verifica della compatibilità paesaggistica per gli interventi che rientrano nell'ambito applicativo dell'art. 36-bis, anche quando abbiano comportato la creazione di superfici utili o volumi oppure l'aumento di quelli legittimamente realizzati, introducendo una disciplina diversa rispetto ai limiti ordinari dell'accertamento postumo previsti dall'art. 167, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004.
Il TAR ha tuttavia respinto la censura perché la domanda presentata dal proprietario non era stata formulata ai sensi dell'art. 36-bis, ma nell'ambito del procedimento previsto dagli artt. 167 e 181 del D.Lgs. n. 42/2004, con la conseguenza che la Soprintendenza doveva pronunciarsi sulla sussistenza dei presupposti della procedura effettivamente attivata, senza essere tenuta ad applicare d'ufficio una disciplina diversa.
Il TAR non ha quindi escluso in termini generali la possibilità di ricorrere all'art. 36-bis per interventi analoghi, né ha verificato se le opere potessero soddisfare i requisiti sostanziali richiesti dalla disposizione, ma ha ritenuto che la Soprintendenza non fosse tenuta a esaminare la domanda secondo un procedimento che il proprietario non aveva attivato.
L'applicazione dell'art. 36-bis resta subordinata alla sussistenza delle condizioni previste dalla norma e alla riconducibilità dell'abuso alle fattispecie di difformità edilizia che possono essere regolarizzate attraverso questo procedimento.

Stato legittimo e autorizzazione paesaggistica: perché la DIA non basta

Il diniego della Soprintendenza era stato motivato anche dalla mancata dimostrazione della **legittimità paesaggistica del fabbricato originario**, che il proprietario aveva cercato di documentare richiamando la DIA del 2012 e alcuni atti comunali dai quali riteneva possibile ricavare l'esistenza dei necessari assensi.
Dall'esame della documentazione, tuttavia, il TAR ha rilevato che l'autorizzazione paesaggistica indicata dal ricorrente riguardava una diversa DIA, relativa alla realizzazione di un impianto fotovoltaico, e non gli interventi di ristrutturazione del fabbricato rurale.
Non era stata quindi fornita la prova dell'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica necessaria per i lavori eseguiti sul casolare, né poteva considerarsi sufficiente il nulla osta rilasciato dall'Ente Parco, trattandosi di un atto distinto che non sostituiva l'assenso richiesto dalla disciplina paesaggistica.
Il TAR ha ribadito che la regolarità urbanistico-edilizia di un immobile non comporta automaticamente la sua legittimità paesaggistica, poiché i relativi titoli sono **autonomi** e rispondono a differenti esigenze di tutela.
Per autorizzare ulteriori interventi modificativi occorre che il fabbricato originario risulti già legittimo anche sotto il profilo paesaggistico, perché, quando manca questa condizione, la valutazione delle opere successive non può prescindere dalla situazione dell'intero edificio.
La presenza di un titolo edilizio, anche quando non contestato dall'amministrazione, non è quindi sufficiente a dimostrare che siano stati acquisiti tutti gli atti di assenso necessari per gli interventi realizzati in area vincolata.

Diniego della sanatoria paesaggistica: cosa verificare prima di presentare la domanda

Il TAR ha respinto il ricorso, confermando la legittimità del parere negativo della Soprintendenza, poiché la trasformazione del deposito rurale in abitazione aveva determinato un incremento della superficie utile incompatibile con i presupposti richiesti dall'art. 167, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004.
L'incremento della superficie utile costituiva, secondo i giudici, una **motivazione autonoma sufficiente a sostenere il diniego**, rendendo superflua un'ulteriore valutazione di merito sull'effettiva compatibilità paesaggistica delle opere.
Anche la contestazione relativa alla mancata acquisizione del parere della Commissione locale per il paesaggio è stata respinta, perché l'assenza dei presupposti di ammissibilità della sanatoria rendeva inutile quel passaggio procedimentale. Il TAR ha inoltre ricordato che il parere della Commissione ha natura consultiva e non vincolante rispetto alle determinazioni della Soprintendenza.
Per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente in area vincolata, soprattutto quando riguardano fabbricati rurali, depositi e locali accessori destinati a essere trasformati in abitazioni, la verifica

delle possibilità di sanatoria non può limitarsi all'assenza di ampliamenti o alla riduzione delle dimensioni originarie dell'edificio, ma deve considerare la destinazione iniziale degli ambienti, le modifiche eseguite e la funzione acquisita dopo i lavori, perché il passaggio da una superficie accessoria a una utilizzabile a fini residenziali può determinare un incremento della superficie utile rilevante ai fini dell'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004.

La ricostruzione dei titoli che hanno legittimato il fabbricato preesistente deve inoltre comprendere gli **atti di assenso paesaggistico** eventualmente necessari, senza considerare sufficiente la sola disponibilità di un titolo edilizio, mentre la scelta del procedimento di regolarizzazione richiede una verifica delle caratteristiche dell'abuso e della disciplina applicabile.

Dopo l'introduzione dell'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, la possibilità di ricorrere alla procedura prevista dal Decreto Salva Casa deve essere valutata distinguendola dall'accertamento postumo disciplinato dall'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004, perché i due procedimenti hanno **presupposti differenti** e non possono essere utilizzati indifferentemente.

Il TAR non ha affrontato nel merito la sanabilità dell'intervento attraverso l'art. 36-bis, ma ha confermato che una domanda presentata secondo la disciplina dell'art. 167 deve essere esaminata nel rispetto dei limiti previsti da quella disposizione, che nel caso esaminato hanno impedito la regolarizzazione delle opere nonostante la riduzione della superficie e della volumetria del fabbricato.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*