

Soppalco interno e vincolo paesaggistico: quando serve davvero l'autorizzazione

Il Consiglio di Stato chiarisce quando le opere interne non incidono sul paesaggio e quando il vincolo diventa ostativo anche ai fini del condono edilizio, superando gli automatismi nella verifica paesaggistica

di [Gianluca Oreto](#) – 04.05.2026

Un intervento realizzato all'interno di un immobile ricadente in un'area sottoposta a vincolo paesaggistico richiede sempre l'autorizzazione oppure esistono casi in cui questa può essere esclusa?

La risposta è, probabilmente, più semplice di quanto si pensi ed è già contenuta nel d.P.R. n. 31/2017 che individua gli interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica all'interno dell'Allegato A. Tra questi rientrano le opere interne che non alterano l'aspetto esteriore degli edifici, comunque denominate ai fini urbanistico-edilizi, anche quando comportano un mutamento della destinazione d'uso.

A questo punto, però, la questione diventa più interessante e meno scontata di quanto possa sembrare. Nel caso di un soppalco è davvero possibile escludere sempre l'autorizzazione paesaggistica? La risposta, in questo caso, non è immediata perché non incide soltanto sulla qualificazione dell'intervento dal punto di vista edilizio, ma si riflette anche sulle possibilità di regolarizzazione dell'opera, ad esempio nell'ambito del terzo condono edilizio previsto dalla Legge n. 326/2003 di conversione del D.L. n. 269/2003.

Sul tema è recentemente intervenuto il Consiglio di Stato con la **sentenza n. 2993/2026** che ci consente di ricondurre la questione su un piano più corretto, chiarendo quando un'opera possa dirsi realmente irrilevante ai fini paesaggistici e, soprattutto, evitando che il vincolo venga applicato in modo automatico anche in assenza di una effettiva incidenza sul bene tutelato.

Soppalco interno e vincolo paesaggistico: il caso esaminato dal Consiglio di Stato

Il caso esaminato dal Consiglio di Stato ha riguardato la realizzazione di un soppalco all'interno di un immobile ricadente in un'area sottoposta a vincolo paesaggistico, realizzato in assenza di titolo edilizio e per il quale era stata successivamente presentata istanza di sanatoria nell'ambito del terzo condono edilizio.

Dagli atti emergeva che l'intervento era stato realizzato interamente all'interno dell'edificio e che non incidere sull'aspetto esteriore, né risultava visibile dall'esterno. Un elemento che nella pratica spesso viene dato per scontato, ma che in questa vicenda ha assunto un peso decisivo, anche perché non è stato oggetto di una specifica contestazione da parte dell'amministrazione.

Nonostante ciò, il titolo richiesto era stato negato sul presupposto della necessità della preventiva autorizzazione paesaggistica, senza che venisse svolta una reale valutazione sulla natura dell'intervento e sulla sua effettiva incidenza sul bene tutelato, con evidenti ricadute anche sulla possibilità stessa di accedere alla sanatoria.

È proprio su questo passaggio che si è sviluppato il contenzioso, ponendo una questione che, al di là del caso specifico, riguarda da vicino l'attività quotidiana dei tecnici e il modo in cui viene applicato il vincolo paesaggistico.

Opere interne e autorizzazione paesaggistica: il quadro normativo di riferimento

Il sistema normativo, in realtà, non lascia grandi spazi a interpretazioni forzate, ma richiede di essere letto in modo coordinato, soprattutto quando si intrecciano disciplina edilizia, tutela paesaggistica e procedure di sanatoria.

Il D.Lgs. n. 42/2004 prevede all'art. 146 l'obbligo generale di **autorizzazione per gli interventi sui beni paesaggistici**, ma chiarisce già all'art. 149 che tale obbligo non riguarda gli interventi che non alterano lo stato dei luoghi né l'aspetto esteriore degli edifici. Questo passaggio è tutt'altro che marginale, perché delimita l'ambito di operatività del vincolo e impedisce che venga applicato in modo indistinto anche in assenza di una reale incidenza sul bene tutelato.

Il **d.P.R. n. 31/2017** si colloca esattamente su questa linea e individua in modo puntuale gli interventi esclusi dall'autorizzazione, tra cui rientrano le opere interne che non comportano modifiche dell'aspetto esteriore, comunque denominate sotto il profilo edilizio.

Il **d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)** resta il riferimento per la **qualificazione dell'intervento**, ma si tratta di una classificazione che opera su un piano diverso rispetto alla verifica paesaggistica che segue una logica autonoma e guarda all'effetto dell'opera sul contesto e non alla sua etichetta. Non bisogna dimenticare che la scelta del titolo edilizio riguarda esclusivamente il regime amministrativo dell'intervento, mentre l'autorizzazione paesaggistica è un atto trasversale che può rendersi necessario anche in presenza di interventi riconducibili all'edilizia libera.

Su questo quadro generale si innesta, però, un ulteriore livello normativo che nel caso di specie diventa determinante, quello del terzo condono edilizio. L'art. 32 del D.L. n. 269/2003 individua le opere suscettibili di sanatoria e, allo stesso tempo, introduce limiti molto stringenti in presenza di vincoli. In particolare, il comma 27 esclude la sanabilità degli abusi realizzati su immobili o aree sottoposte a vincolo paesaggistico quando le opere risultano eseguite in assenza o in difformità dal titolo edilizio e non sono conformi alle prescrizioni urbanistiche.

È proprio qui che il tema della qualificazione dell'intervento assume un rilievo decisivo. Se l'opera viene ricondotta nell'ambito degli interventi che non incidono sull'aspetto esteriore e che, quindi, non attivano il controllo paesaggistico, viene meno uno dei presupposti che rendono il vincolo ostativo anche ai fini della sanatoria.

Soppalco interno e paesaggio: i principi espressi dal Consiglio di Stato

Benché la sentenza riguardi un procedimento di condono edilizio, il ragionamento sviluppato dal Consiglio di Stato non si esaurisce in questo ambito e, anzi, consente di chiarire un passaggio che nella pratica continua a generare applicazioni non sempre corrette.

Il giudice amministrativo ha ricondotto la questione al suo presupposto essenziale, che è quello dell'incidenza dell'intervento sul bene paesaggistico, evitando di fermarsi alla mera presenza del vincolo o alla qualificazione formale dell'opera.

Nel caso esaminato, non si trattava di un intervento che modificava l'organismo edilizio nella sua percezione esterna, ma di un soppalco realizzato interamente all'interno dell'edificio, che non incideva sull'aspetto esteriore e che non risultava visibile dall'esterno, circostanza che emergeva dagli atti e che non era stata oggetto di una specifica contestazione da parte dell'amministrazione. È proprio questo dato, spesso trascurato nella pratica, che ha assunto un rilievo decisivo nella valutazione del giudice.

In presenza di queste condizioni, il Consiglio di Stato ha ritenuto che non fosse configurabile una lesione del paesaggio tale da giustificare il diniego del titolo e, conseguentemente, da rendere il vincolo un ostacolo insuperabile anche ai fini della sanatoria.

Il passaggio è particolarmente rilevante perché chiarisce che il vincolo paesaggistico non può essere utilizzato come una clausola generale capace di bloccare qualsiasi intervento realizzato in area vincolata, ma richiede sempre una verifica effettiva sulla sua incidenza, che nel caso di specie è risultata assente.

In questa prospettiva, la decisione non riduce la portata della tutela paesaggistica, ma ne riafferma il corretto ambito di applicazione, riportando la valutazione su un piano sostanziale e non meramente formale e impedendo che il vincolo venga utilizzato in modo automatico anche quando manca un'effettiva alterazione del bene tutelato.

Verifica paesaggistica e opere interne: come cambia l'analisi tecnica

Se si prova a tradurre questi principi nella pratica quotidiana, emerge un aspetto che più che teorico è quasi un modo consolidato di impostare le verifiche, e che la sentenza del Consiglio di Stato invita a rivedere con attenzione.

Molto spesso la verifica paesaggistica viene costruita partendo dal vincolo, cioè dalla sua mera presenza, come se questo fosse di per sé sufficiente ad attivare il controllo e, nei casi più problematici, a giustificare il diniego del titolo o l'impossibilità di accedere alla sanatoria. Il ragionamento seguito dal giudice si muove in una direzione diversa e, in fondo, più coerente con il sistema normativo, perché riporta la valutazione al suo punto di partenza naturale, che è l'intervento e la sua effettiva incidenza sul bene tutelato.

Il tema, quindi, non è stabilire se ci si trovi in area vincolata, ma comprendere se e in che misura quell'intervento sia in grado di incidere sul paesaggio. È una differenza che può sembrare sottile, ma che nella pratica cambia completamente l'impostazione della verifica. Nel caso esaminato, il dato decisivo non è stato tanto la qualificazione edilizia del soppalco, quanto la sua concreta configurazione, trattandosi di un intervento realizzato interamente all'interno dell'edificio, privo di qualsiasi incidenza sull'aspetto esteriore e non percepibile dall'esterno. In una situazione di questo tipo, il collegamento tra intervento e paesaggio viene meno e, con esso, anche il presupposto stesso dell'autorizzazione.

Questo approccio, che trova un riscontro diretto sia nel D.Lgs. n. 42/2004 sia nel d.P.R. n. 31/2017, non introduce in realtà nulla di nuovo, ma richiama un criterio già presente nel sistema e che dovrebbe guidare ogni valutazione paesaggistica. Proprio per questo motivo il principio espresso dal Consiglio di Stato non resta confinato all'ambito del condono edilizio nel quale è maturato, ma può essere utilizzato ogni volta che si deve verificare la necessità dell'autorizzazione, anche nella gestione ordinaria delle pratiche, dalle CILA alle SCIA fino alle sanatorie previste dal d.P.R. n. 380/2001.

Ciò non significa, però, che ogni intervento interno possa essere automaticamente considerato irrilevante. Il rischio, in questo caso, sarebbe quello opposto, cioè trasformare un principio corretto in una regola applicata in modo indiscriminato. Esistono infatti interventi che, pur sviluppandosi all'interno dell'edificio, producono effetti che incidono sul manufatto nel suo complesso e, indirettamente, anche sulla sua percezione esterna, rendendo necessaria una valutazione paesaggistica.

È proprio in questo equilibrio che si colloca il contributo della sentenza, che non riduce la portata del vincolo, ma ne chiarisce il corretto ambito di applicazione, evitando che venga utilizzato come uno strumento automatico di interdizione anche quando manca una reale alterazione del bene tutelato e riportando la verifica su un piano sostanziale, coerente con la funzione della tutela paesaggistica.

Vincolo paesaggistico e opere interne: le indicazioni operative per i tecnici

La sentenza del Consiglio di Stato conferma principi già presenti nel quadro normativo, ma allo stesso tempo obbliga a rivedere il modo in cui, nella pratica, viene spesso affrontata la verifica paesaggistica.

Il vincolo non può essere utilizzato come punto di partenza automatico della valutazione, ma deve essere messo in relazione con l'intervento e con la sua effettiva capacità di incidere sul bene tutelato. Quando questa incidenza manca, come nel caso di un'opera interamente interna e priva di effetti sull'aspetto esteriore dell'edificio, viene meno anche il presupposto che giustifica l'autorizzazione e, nel caso esaminato, lo stesso ostacolo alla sanatoria.

Non si tratta di ampliare o restringere la portata del vincolo, ma di applicarlo nel modo corretto, evitando automatismi e riportando la valutazione su un piano sostanziale.

Ne consegue che non è la qualificazione formale dell'intervento a guidare la verifica, ma la sua reale incidenza sul paesaggio, che deve essere sempre accertata in concreto e non può essere presunta sulla base della sola presenza del vincolo.

Opere interne e vincolo paesaggistico: le risposte ai dubbi più frequenti (FAQ)

Un intervento interno in area con vincolo paesaggistico richiede sempre l'autorizzazione?

Non sempre. Il D.Lgs. n. 42/2004 e il d.P.R. n. 31/2017 escludono dall'autorizzazione gli interventi che non alterano lo stato dei luoghi e non incidono sull'aspetto esteriore degli edifici. In questi casi, anche se l'immobile ricade in area vincolata, il controllo paesaggistico non si attiva, in quanto manca il presupposto della tutela paesaggistica.

Un soppalco interno necessita dell'autorizzazione paesaggistica?

Dipende da come è realizzato. Se il soppalco resta completamente interno, non modifica i prospetti e non produce effetti percepibili dall'esterno, può essere considerato irrilevante dal punto di vista paesaggistico, purché non produca effetti sull'edificio nel suo complesso. Diversamente, quando incide sull'organismo edilizio nel suo complesso, la valutazione paesaggistica diventa necessaria.

Il vincolo paesaggistico comporta automaticamente l'obbligo di autorizzazione?

No. La presenza del vincolo non è sufficiente, da sola, a giustificare l'autorizzazione. È sempre necessario verificare se l'intervento incide concretamente sul bene tutelato. Questo è il principio ribadito anche dal Consiglio di Stato.

I principi della sentenza del Consiglio di Stato n. 2993/2026 valgono solo per il condono edilizio?

No. Anche se il caso nasce nell'ambito del terzo condono edilizio previsto dalla Legge n. 326/2003, il criterio utilizzato dal giudice si fonda su regole generali già presenti nel sistema normativo. Per questo può essere applicato anche nelle pratiche ordinarie, come CILA, SCIA e sanatorie disciplinate dal d.P.R. n. 380/2001.

Il vincolo paesaggistico può impedire la sanatoria di un abuso edilizio interno?

Può farlo, ma non in modo automatico. L'art. 32 del D.L. n. 269/2003 prevede limiti stringenti in presenza di vincoli, ma è comunque necessario verificare se l'intervento sia effettivamente rilevante dal punto di vista paesaggistico. Se manca incidenza sull'aspetto esteriore, viene meno uno dei presupposti che possono rendere il vincolo ostativo, fermo restando che devono essere rispettati anche gli altri requisiti di sanabilità.

Nella verifica paesaggistica conta di più il titolo edilizio o l'effetto dell'intervento?

Conta l'effetto dell'intervento, perché è su questo che si fonda la verifica paesaggistica. La qualificazione edilizia serve a individuare il titolo abilitativo, ma la valutazione paesaggistica segue una logica autonoma e si concentra sull'impatto dell'opera sul contesto e sulla percezione del bene tutelato.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*