

# Variazioni essenziali e vincolo paesaggistico: quando ogni difformità equivale ad abuso totale

*Il TAR Campania ribadisce la portata dell'art. 32 del Testo Unico Edilizia e chiarisce perché, in area vincolata, difformità parziali, affidamento e sanatoria non trovano spazio*

di [Redazione tecnica](#) – 04.02.2026

Nelle questioni riguardanti abusi edilizi su immobili ricadenti in **zona paesaggisticamente vincolata**, una delle principali tendenze è quella di **ragionare per gradi di irregolarità**: difformità lievi, parziali, essenziali; scostamenti minimi, interventi “in diminuzione”, modifiche interne considerate neutre sul piano urbanistico.

Un approccio che, quando entra in gioco il vincolo paesaggistico, **ha esiti diversi su alcune** categorie di intervento che, nella disciplina ordinaria mantengono una loro autonomia concettuale e sanzionatoria, di fatto **assorbite** in un'unica nozione di illecito edilizio, con effetti particolarmente incisivi sul piano repressivo.

La **sentenza del TAR Campania, sez. Napoli, del 29 dicembre 2025, n. 8462**, offre proprio l'occasione per tornare su alcuni principi che la giurisprudenza considera ormai consolidati, ma spesso sottovalutati o travisati dai privati, come ad esempio:

- la **irrilevanza della distinzione** tra difformità parziale e variazione essenziale in area vincolata;
- la necessità di **valutare gli abusi in modo unitario**, e non atomistico;
- l'inesistenza di un **legittimo affidamento** fondato sul tempo o su interlocuzioni procedurali.

Una nuova conferma del fatto che, **in presenza di vincolo paesaggistico, qualunque intervento non previsto dal titolo edilizio ha delle conseguenze rilevanti, che è bene intercettare** prima ancora della fase contenziosa.

## Variazioni essenziali e vincolo paesaggistico: quando ogni difformità equivale a abuso totale

La controversia trae origine da un'attività di accertamento svolta dall'amministrazione comunale su un immobile ricadente in **area paesaggisticamente vincolata**, a seguito della quale veniva riscontrata la presenza di una pluralità di opere eseguite **in difformità rispetto al titolo edilizio originariamente assentito**.

Dagli accertamenti tecnici emergeva un quadro articolato e non riconducibile a singole modifiche puntuali. Le difformità interessavano, infatti, diversi livelli dell'edificio e riguardavano sia profili distributivi interni sia aspetti edilizi ed urbanistici di maggiore impatto, come:

- variazioni nella distribuzione degli spazi e nelle altezze interne;
- modifiche ai prospetti e agli elementi di affaccio;
- interventi incidenti sui volumi, anche attraverso chiusure di superfici originariamente aperte;
- trasformazioni funzionali, con mutamenti di destinazione d'uso di alcuni locali;
- realizzazione di una mansarda non prevista nel progetto assentito.

L'amministrazione, nel ricostruire lo stato dei luoghi, sottolineava come **le difformità non potessero essere considerate isolate o marginali**, ma dovessero essere lette nel loro insieme, evidenziando un intervento complessivo difforme rispetto a quanto autorizzato.

Sulla base di tali risultanze era stata quindi adottata un'**ordinanza di demolizione**, a cui era seguito il ricorso dei proprietari, sulla base di queste tesi:

- molte delle opere contestate sarebbero state di **scarsa rilevanza edilizia** o addirittura realizzate “in diminuzione” rispetto a quanto assentito;
- parte delle modifiche sarebbe stata riconducibile a **interventi interni** già oggetto, in passato, di comunicazioni al Comune;
- alcune difformità risultavano **preesistenti** rispetto all'acquisto dell'immobile;
- la **voltura del titolo edilizio**, intervenuta in epoca risalente a seguito di sopralluogo comunale, non aveva sollevato rilievi;

- il lungo decorso del tempo e le interlocuzioni con l'amministrazione avrebbero consolidato una situazione di **affidamento sulla regolarità dell'immobile**.

Parallelamente, i ricorrenti avevano attivato un procedimento di **accertamento di conformità** ai sensi dell'art. 36 del Testo Unico Edilizia, nonché un'istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica, ritenendo che tali iniziative potessero incidere sulla legittimità dell'ordine di ripristino.

È in questo contesto – caratterizzato da una **stratificazione di interventi, titoli, comunicazioni e istanze** – che il TAR è stato chiamato a chiarire quale fosse il corretto inquadramento giuridico delle opere e, soprattutto, quali effetti producesse la presenza del **vincolo paesaggistico** sull'intero assetto della vicenda.

### **Il quadro normativo: vincolo paesaggistico, variazioni essenziali e limiti dell'accertamento di conformità**

Per comprendere il ragionamento del TAR Campania è necessario richiamare il quadro normativo di riferimento, che in materia di abusi edilizi assume una configurazione peculiare quando gli interventi insistono su immobili sottoposti a vincolo paesaggistico.

### **La disciplina delle difformità nel Testo Unico Edilizia**

Il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, struttura la repressione degli abusi edilizi attraverso una **graduazione delle difformità**, distinguendo tra:

- interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire (art. 31);
- variazioni essenziali (art. 32);
- interventi in parziale difformità (art. 34);
- ipotesi di tolleranze costruttive (art. 34-bis).

In via ordinaria, questa distinzione incide in modo significativo sia sul regime sanzionatorio sia sulla possibilità di ricondurre l'opera nell'alveo della legittimità.

### **L'art. 32, comma 3, TUE: l'effetto assorbente del vincolo**

La presenza del vincolo paesaggistico altera radicalmente questo schema. L'art. 32, comma 3, del Testo Unico Edilizia stabilisce che tutti gli interventi realizzati in zona sottoposta a vincolo paesaggistico in difformità dal titolo edilizio, inclusi quelli che in via ordinaria sarebbero qualificabili come parziali, sono considerati variazioni essenziali.

La norma introduce un criterio legale di qualificazione che rende irrilevante:

- l'entità materiale dello scostamento;
- il fatto che le opere siano realizzate "in diminuzione";
- la preesistenza di parti dell'edificio regolarmente assentite.

In area vincolata, qualunque intervento non previsto nel titolo edilizio assume automaticamente rilievo massimo sotto il profilo urbanistico-edilizio.

La qualificazione come variazione essenziale comporta l'applicazione delle misure previste dall'art. 31 del d.P.R. 380/2001, in materia di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi.

Il sistema non consente, dunque, soluzioni attenuate: la disciplina delle parziali difformità resta strutturalmente inapplicabile.

### **L'accertamento di conformità ex art. 36 TUE**

Nella vicenda rileva **anche l'art. 36 del Testo Unico Edilizia**, che disciplina il c.d. "**accertamento di conformità**". La sanatoria ordinaria presuppone la cosiddetta doppia conformità, ossia la conformità dell'opera:

- alla disciplina urbanistica ed edilizia **vigente al momento della realizzazione**;
- e a quella vigente **al momento della presentazione dell'istanza**.

Quando l'intervento ricade in area paesaggisticamente vincolata, tale verifica non può prescindere dalla **preventiva e autonoma valutazione di compatibilità paesaggistica**, ai sensi del d.lgs. 42/2004, e resta comunque condizionata alla natura dell'abuso.

In presenza di opere qualificate come variazioni essenziali, l'ambito applicativo dell'art. 36 risulta fortemente compresso, poiché l'istituto non è finalizzato a "recuperare" interventi che il legislatore considera, per definizione, incompatibili con l'assetto del territorio vincolato.

## **L'analisi del TAR: vincolo paesaggistico e qualificazione unitaria dell'abuso**

In riferimento alla **qualificazione giuridica delle opere** realizzate sull'immobile. Il TAR ha ribadito che in presenza di vincolo paesaggistico **non ha alcun rilievo distinguere tra difformità totale, parziale o variazione essenziale**.

Il richiamo all'art. 32, comma 3, del d.P.R. 380/2001 è netto e non ammette letture riduttive: **tutti gli interventi eseguiti in difformità dal titolo edilizio in area vincolata sono considerati, per legge, variazioni essenziali**.

Il Collegio ha sottolineato come tale qualificazione operi:

- indipendentemente dall'estensione delle opere;
- a prescindere dal fatto che la parte preponderante dell'edificio fosse stata regolarmente assentita;
- senza possibilità di valorizzare la natura "minore" o "in diminuzione" degli scostamenti.

Coerentemente con questo impianto, il giudice ha escluso che le singole opere possano essere valutate isolatamente.

Le difformità accertate – che interessavano diversi piani dell'edificio – vanno lette in modo **unitario**, valorizzando il loro effetto cumulativo sull'organismo edilizio.

Nel caso in esame, l'insieme degli interventi aveva prodotto modifiche incidenti su **sagoma, prospetti, volumi, funzioni** dell'immobile.

Questo approccio consente di superare in radice qualsiasi tesi difensiva fondata sulla frammentazione degli abusi e sulla presunta marginalità di ciascuna singola opera.

## **L'inefficacia della voltura del titolo edilizio**

Allo stesso modo non rileva la **voltura del titolo edilizio**, invocata dai ricorrenti come elemento idoneo a legittimare lo stato dei luoghi.

La voltura ha natura **meramente soggettiva**: essa incide esclusivamente sulla titolarità del permesso di costruire e **non è in alcun modo finalizzata ad assentire modifiche progettuali** o a sanare opere già realizzate in difformità.

Ne consegue che:

- la voltura non comporta alcuna verifica sostanziale di conformità delle opere;
- non può essere interpretata come atto di legittimazione implicita;
- non è idonea a incidere sulla qualificazione edilizia degli interventi.

Per altro nessun ruolo può essere attribuito alle **interlocuzioni procedurali** avvenute nel tempo: comunicazioni di inizio lavori, richieste di voltura, istanze accessorie.

Secondo il Collegio, tali atti:

- non hanno natura di titolo edilizio;
- non producono effetti sananti;
- non possono essere utilizzati per legittimare opere realizzate in difformità dal progetto assentito.

La loro esistenza non incide, dunque, né sulla qualificazione dell'abuso né sulla legittimità dell'ordine di demolizione.

## **Conclusioni**

Il TAR ha ritenuto infondato il ricorso e ha confermato l'operato dell'amministrazione comunale, ribadendo un'impostazione rigorosa nella qualificazione degli abusi edilizi in **area paesaggisticamente vincolata**.

In particolare, dalla sentenza emergono alcuni punti fermi di immediata utilità operativa:

- **in presenza di vincolo paesaggistico, ogni intervento eseguito in difformità dal titolo edilizio è qualificato come variazione essenziale**, ai sensi dell'art. 32, comma 3, del d.P.R. 380/2001, a prescindere dalla sua entità o incidenza materiale;
- la distinzione tra **difformità parziale e variazione essenziale perde rilevanza giuridica**: il legislatore ha previsto un regime unitario e più severo per gli immobili vincolati;
- le difformità devono essere **valutate in modo complessivo**, considerando l'impatto dell'intervento sull'organismo edilizio nel suo insieme e sull'assetto tutelato dal vincolo;

- **l'accertamento di conformità ex art. 36 TUE** incontra, in presenza di variazioni essenziali in area vincolata, **limiti strutturali particolarmente stringenti**, che ne comprimono sensibilmente l'ambito applicativo.

**Il vincolo paesaggistico** è un fattore che **incide direttamente sulla qualificazione dell'abuso e sulle sue conseguenze**, imponendo al tecnico una valutazione preventiva prudente di ogni intervento non espressamente assentito.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*