

La sanatoria delle variazioni essenziali su immobili in zona vincolata

L'ipotetico contrasto fra l'art. 32, comma 3, ed il nuovo art. 36-bis T.U.Ed.

di Domenico Chinello [*]

1. Premessa.

Dopo circa tre mesi dall'intervenuta approvazione della legge di conversione n. 105/2024, il decreto "Salva casa" D.L. 69/2024 è oramai pienamente operativo – se così possiamo dire – e, viste le numerose innovazioni introdotte al Testo Unico dell'Edilizia, tutti gli operatori del settore hanno senz'altro avuto occasione di farsene un'idea, approfondirlo e provare ad applicarlo.

Naturalmente, e come sempre accade in questi casi, il testo normativo non è esente da criticità ed, anzi, numerosi sono i dubbi interpretativi che le nuove norme stanno sollevando.

Fra queste, una delle disposizioni più innovative, ma anche più problematiche, è sicuramente il nuovo art. 36-bis, il quale – rubricato "*Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali*" – disciplina i presupposti e le modalità procedurali per conseguire la sanatoria di interventi abusivi (considerati) di minore rilevanza e di minor impatto sul territorio [1] rispetto a quelli regolati dal precedente art. 36.

Ciò giustifica – nell'ottica del Legislatore – regole di maggior favore, che dovrebbero semplificare la sanabilità di abusi siffatti.

Non è questa la sede per esplorare tutte le previsioni del nuovo art. 36-bis, che mi riservo di analizzare in un prossimo approfondimento, ma voglio puntare l'attenzione su uno specifico profilo problematico, che ho visto variamente interpretato nelle sedi competenti, ma anche nei diversi seminari ed incontri sull'argomento, che si sono tenuti negli ultimi tempi.

Mi riferisco alla possibilità, o meno, di utilizzare il procedimento semplificato dell'art. 36-bis per sanare le variazioni essenziali che incidano su immobili ricadenti in zona assoggettata a vincolo paesaggistico.

Un tanto perché, da più parti, si sarebbe sostenuta l'inapplicabilità della nuova norma del citato art. 36-bis, e ciò in quanto il precedente art. 32, al comma 3, sembrerebbe equiparare le "variazioni essenziali" su edifici in zona vincolata, all'ipotesi di "totale difformità", così rendendo applicabile solamente la sanatoria ordinaria dell'art. 36 del medesimo Testo Unico (il quale

[*] avvocato amministrativista del Foro di Venezia.

¹ Vero è che il testo del Decreto Legge presentava forse una maggior coerenza sistematica, dato che prevedeva di sanare con l'art. 36-bis solamente le parziali difformità di cui all'art. 34 T.U.Ed., e gli abusi realizzati in assenza o in difformità dalla SCIA, ex art. 37 del medesimo Testo Unico, mentre accumulava, sul piano della sanatoria, le ipotesi di assenza di PdC, totale difformità e variazioni essenziali, già assimilate dal punto di vista sanzionatorio, in quanto parimenti punite dall'art. 31 T.U.Ed.

disciplina – per l'appunto – l'accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o "totale difformità").

Secondo questa lettura, in buona sostanza, la previsione dell'art. 32, comma 3, non consentirebbe di applicare la sanatoria semplificata dell'art. 36-*bis* alle variazioni essenziali su immobili ricadenti zona vincolata, con tutto ciò che ne consegue sulla ridotta portata della nuova sanatoria semplificata.

In verità, pare a chi scrive che le norme citate non siano così in contrasto e che si possa ragionevolmente applicare la nuova disciplina dell'art. 36-*bis* anche alle variazioni essenziali realizzate sugli edifici in zona assoggettata a vincolo paesaggistico.

2. L'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 36-*bis*.

Come descritto nel primo comma dell'art. 36-*bis*, la nuova ipotesi di sanatoria semplificata si applica a tre diverse fattispecie oggettive:

- agli interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla S.C.I.A. alternativa, nelle ipotesi di cui all'art. 34;
- alle opere realizzate in assenza o in difformità dalla S.C.I.A. semplice, nelle ipotesi di cui all'art. 37;
- alle variazioni essenziali di cui all'art. 32 (ipotesi – quest'ultima – introdotta con la legge di conversione).

A sua volta, il quarto comma dell'art. 36-*bis* in esame individua un particolare meccanismo procedimentale per conseguire l'accertamento *a posteriori* di compatibilità paesaggistica, «*Qualora gli interventi di cui al comma 1 siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica*».

Il comma 4, cioè, richiama, in generale, la nuova possibile sanatoria in zona vincolata per tutti gli interventi abusivi di cui al comma 1 – nessuno escluso – e, dunque, anche per gli abusi riconducibili alle "variazioni essenziali" di cui all'art. 32 del medesimo Testo Unico.

Non vi è dubbio, dunque, che il Legislatore del "Salva casa" abbia inteso contemplare la sanabilità semplificata dell'art. 36-*bis* anche per le variazioni essenziali che incidano su immobili ricadenti in zona assoggettata a vincolo paesaggistico.

E ciò si desume non certo per via interpretativa, ma direttamente dal chiaro tenore letterale del testo normativo.

Ciò detto con riguardo al combinato disposto dei commi 1 e 4 dell'art. 36-*bis*, resta da capire se tale possibilità sia davvero preclusa dal comma 3 del precedente art. 32.

3. La previsione dell'art. 32 comma 3, T.U.Ed.

Com'è noto, l'art. 32 del Testo Unico statale d.P.R. 380/2001 detta le caratteristiche principali che connotano le "variazioni essenziali", pur rinviando alla disciplina di dettaglio di

livello regionale [2].

A sua volta, il terzo comma del citato art. 32 stabilisce che «*Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44*».

Ora, dalla lettura di tale disposizione normativa, taluni sembrano desumere che le “variazioni essenziali” realizzate su edifici ricadenti in zona assoggettata a vincolo paesaggistico siano da considerarsi *tout court* delle “totali difformità”, sempre e comunque, così da poter essere eventualmente sanate solo con la disposizione dell’art. 36 e non già con l’art. 36-*bis*.

A modesto avviso del sottoscritto, tale lettura non appare tuttavia convincente.

4. L'apparente antinomia ed il criterio interpretativo cronologico.

Se volessimo attribuire siffatta interpretazione al terzo comma dell’art. 32, ci troveremmo di fronte ad una c.d. antinomia rispetto alla previsione dell’art. 36-*bis*: nel mondo del diritto, si tratta – com’è noto – di un conflitto tra disposizioni giuridiche diverse, che disciplinano (o paiono disciplinare) una medesima fattispecie in modo logicamente incompatibile fra loro, nel senso che l’applicazione dell’una esclude l’applicabilità dell’altra.

In questi casi, necessita trovare una soluzione in via interpretativa, utilizzando quei criteri che sono unanimemente riconosciuti applicabili per il superamento delle antinomie: il criterio gerarchico, quello della competenza, il criterio cronologico e quello della specialità.

I primi due criteri appaiono *icto oculi* non pertinenti: **a)** il criterio gerarchico comporta la prevalenza della norma di grado superiore su quella inferiore, ma, in questo caso, sia l’art. 32 che l’art. 36-*bis* T.U.Ed. sono entrambe disposizioni di legge statale di pari valore e aventi pari forza normativa; **b)** altrettanto inconferente appare il criterio di competenza, dato che non siamo di fronte a norme provenienti da fonti diverse, l’una competente e l’altra no [3].

Parimenti, non sembra applicabile il criterio di specialità, in forza del quale *lex specialis derogat generali*, ossia la norma di natura speciale prevale su quella di carattere generale. A tal proposito, basti evidenziare che le due disposizioni in (ipotetico) contrasto fanno parte del medesimo testo normativo e non pare si possa facilmente sostenere la natura speciale dell’una rispetto all’altra.

Residua, dunque, come criterio interpretativo dirimente solamente quello cronologico,

² In Veneto – come sappiamo – la definizione delle variazioni essenziali di cui all’art. 32 T.U.Ed. si rinviene, più specificamente, nell’art. 92 della L.R. 61/1985.

³ Si applica il criterio della competenza, per esempio, quando ci si trova di fronte ad una disposizione statale e ad una regionale in contrasto fra di esse. Se la competenza nella materia è riservata allo Stato, si interpreta come prevalente la norma statale, anche se precedente.

giusto l'antico brocardo latino secondo cui *lex posterior derogat priori*: in buona sostanza, la norma successiva "prevale" o comporta l'abrogazione tacita della norma anteriore ed è, quindi giocoforza concludere che la recentissima previsione dell'art. 36-*bis* s'impone sulla più risalente disposizione dell'art. 32, comma 3.

5. Il testo letterale dell'art. 32, comma 3.

Per quanto appena evidenziato, se partiamo dal presupposto che l'art. 32, comma 3, sia in contrasto con l'art. 36-*bis*, pare ragionevole sostenere la prevalenza della norma più recente rispetto a quella anteriore [4].

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, anche la prospettata antinomia è più apparente che reale, poiché una lettura rigorosa dell'art. 32, comma 3, impone un ridimensionamento della sua (ipotetica) portata applicativa.

Come già precisato in precedenza, il terzo comma del citato art. 32 stabilisce che «*Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44*».

Tale disposizione, cioè, non si limita genericamente ad equiparare *sic et simpliciter* alla "totale difformità" le ipotesi di "variazione essenziale" realizzate su edifici ricadenti in zona vincolata, ma specifica espressamente che tale equiparazione vale «*ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44*».

Il che deve pur avere un significato.

In altri termini, il terzo comma dell'art. 32 tratta le "variazioni essenziali" su immobili in zona vincolata alla stregua di "totali difformità", non sempre e comunque in via generale, ma specificamente sotto il profilo sanzionatorio, cioè ai fini dell'applicabilità della sanzione amministrativa (art. 31) e di quella penale (art. 44).

Diversamente opinando, che senso avrebbe la precisazione «*ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44*»?

Chi sostiene che la norma citata comporterebbe un'equiparazione generalizzata delle "variazioni essenziali" in zona vincolata alle ipotesi di "totale difformità", dimentica il predetto inciso «*ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44*» o "legge" la norma come se il predetto inciso non ci fosse.

Ma tale precisazione c'è, e restringe in maniera significativa la portata applicativa della

⁴ Nessun altro criterio interpretativo sembra, infatti, consentire di far prevalere la disposizione del vecchio art. 32, comma 3, sulla nuova previsione dell'art. 36-*bis*. Né può ritenersi rilevante il fatto che l'art. 32 precede l'art. 36-*bis* all'interno del corpo normativo del Testo Unico, non rinvenendosi alcuna regola ermeneutica in tal senso.

citata equiparazione.

Poiché, dunque, l'assimilazione tra "variazioni essenziali" (su immobili in zona vincolata) e "totale difformità" è stabilita solo ai fini sanzionatori e non è, invece, prevista anche ai sensi e per gli effetti degli artt. 36 e/o 36-*bis*, non la si può estendere al procedimento di sanatoria.

A modesto parere del sottoscritto, il tenore letterale dell'art. 32, comma 3, è chiaro nel circoscrivere le ipotesi e la finalità per le quali equiparare le "variazioni essenziali" alla "totale difformità", e cioè solo ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44 del medesimo Testo Unico.

Al di fuori di queste ipotesi e di queste finalità, non sembra possibile estendere, in via analogica, l'equiparazione recata dal terzo comma dell'art. 32, non essendo ammissibile una "lettura" estensiva.

Deve, infatti, considerarsi che la disposizione in esame ha natura, in qualche modo, eccezionale o, comunque derogatoria della regola generale [5], e – come tale – risulta di stretta e rigorosa interpretazione: è noto, infatti, che ogni norma di natura eccezionale è insuscettibile di interpretazione estensiva o analogica, così da non poterne estendere la portata applicativa oltre il preciso dettato normativo [6].

6. Conclusioni.

Volendo tirare le somme delle brevi argomentazioni dianzi svolte si può concludere sinteticamente come segue:

- l'art. 32, comma 3, T.U.Ed. equipara alla "totale difformità" le "variazioni essenziali" in zona vincolata, ma ciò solo «*ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44*», ossia ai fini prettamente sanzionatori, amministrativo e penale;
- trattandosi di una disposizione di natura eccezionale o, comunque, derogatoria della regola generale, non se ne può dare un'interpretazione estensiva o analogica;
- la norma citata, dunque, nulla dice con riguardo al procedimento di sanatoria, cosicché anche le variazioni essenziali in zona vincolata risultano sanabili – in presenza dei relativi

⁵ È evidente che, per regola generale, le "variazioni essenziali" sono trattate come ... "variazioni essenziali"! Ergo, l'assimilazione delle "variazioni essenziali" alla "totale difformità" rappresenta una deroga alla regola generale e si configura, quindi, come una disposizione di natura eccezionale.

⁶ A tal proposito, la giurisprudenza è assolutamente consolidata, «*non essendo ammissibile, tra l'altro, in presenza di una normativa eccezionale postulare una sua interpretazione analogica*» (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 07.06.2022, n. 7383). Con riguardo, per esempio, alla disciplina condonistica, è stato più volte sentenziato che «*Il condono edilizio è normativa eccezionale che deroga alla ordinaria disciplina sulla sanatoria delle opere difformi dal progetto assentito, sicché la relativa disciplina è di stretta interpretazione*» (T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 01.03.2023, n. 1309). E ancora, con riferimento all'ipotesi processuale di errore scusabile, è stato parimenti deciso che «*La rimessione in termini per errore scusabile è un istituto di carattere eccezionale, posto che esso delinea una deroga al principio cardine della perentorietà dei termini di impugnativa; l'attuale art. 37 c.p.a. non offre elementi per giungere a una differente conclusione precisando che tale norma, al pari della previgente disciplina processuale ..., è stata considerata di stretta interpretazione*» (Cons. di Stato, sez. III, 20.02.2024, n. 1691). Così pure in materia di Piano casa, è stato precisato: «*Le norme sul cd. Piano casa attributive di benefici volumetrici sono eccezionali, come tali insuscettibili di interpretazione estensiva o analogica*» (Cons. di Stato, sez. IV, 06.04.2022, n. 2550).

presupposti – con il procedimento semplificato di cui all'art. 36-*bis*;

- non vi è, quindi, alcun contrasto reale fra il citato art. 32, comma 3 ed il successivo art. 36-*bis* T.U.Ed., che pacificamente ammette la sanatoria semplificata anche per le variazioni essenziali realizzate su edifici in zona assoggettata a vincolo paesaggistico;
- e se mai volesse ravvisarsi il – qui negato – contrasto fra la previsione dell'art. 32, terzo comma, e quella dell'art. 36-*bis*, esso sarebbe comunque ininfluenza;
- in base al criterio cronologico di soluzione delle antinomie, *lex posterior derogat priori*, nel senso che la più recente previsione dell'art. 36-*bis* s'impone e prevale sulla più risalente disposizione dell'art. 32, comma 3 del medesimo Testo Unico.

Mirano (VE), 29 ottobre 2024

per www.italiaius.it