

## UN LABIRINTO CHIAMATO STATO LEGITTIMO

*La riforma apportata dal cd. decreto Salva Casa (d.l. 69/2024)*

*e dalla sua legge di conversione (l. 105/2024)*

### LE MODIFICHE AGLI ARTT. 36, 36-BIS E 37 D.P.R. 380/2001

#### **1. Le novelle all'art. 36 T.U. edilizia: SANATORIA DEGLI INTERVENTI IN ASSENZA O IN TOTALE DIFFORMITÀ DAL P.D.C.**

La riforma cd. Salva Casa ha, per così dire, specializzato l'art. 36 T.U. edilizia nel disciplinare le ipotesi di sanatoria per gli **interventi eseguiti in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire (PdC) o dalla SCIA alternativa al PdC.**

In particolare, la norma non si applica più alle variazioni essenziali *ex art. 32 T.U. edilizia*, né alle parziali difformità di cui al successivo art. 34, ipotesi ridirezionate nel successivo art. 36-*bis*.

**1.1.** L'attuale testo dell'**art. 36, co. 1** T.U. edilizia afferma che in caso di interventi realizzati in assenza di o in totale difformità dal PdC o dalla SCIA alternativa al PdC *ex art. 31 T.U. edilizia*, fino alla scadenza dei termini di cui agli art. 31, co. 3 o 33, co. 1 (termine per la demolizione o rimessione in pristino) e, comunque, fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il PdC in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda (cd. doppia conformità).

**1.2.** L'importo dell'oblazione di cui all'**art. 36, co. 2**, I periodo T.U. edilizia è rimasto immutato.

Invece, risulta coerentemente abrogato il successivo II periodo, che fissava l'oblazione per la sanatoria delle parziali difformità (come detto, ormai disciplinata dal successivo art. 36-*bis*).

È rimasta ferma anche la fattispecie di silenzio-rigetto di cui all'art. 36, co. 3 T.U. edilizia.

#### **2. L'introduzione dell'art. 36-bis T.U. edilizia: SANATORIA DEGLI INTERVENTI IN PARZIALE DIFFORMITÀ O CON VARIAZIONI ESSENZIALI DAL P.D.C., OPPURE IN ASSENZA O IN DIFFORMITÀ DALLA SCIA ORDINARIA**

È di nuova introduzione il testo dell'art. 36-*bis* T.U. edilizia, che ha scorporato dal previgente art. 36 T.U. edilizia le ipotesi di **sanatoria delle parziali difformità e delle variazioni essenziali dal PdC o dalla SCIA alternativa al PdC**, nonché ha inglobato dal previgente art. 37 T.U. edilizia le ipotesi di **sanatoria per gli interventi in assenza o in difformità dalla SCIA ordinaria.**

**2.1.** L'**art. 36-bis, co. 1** T.U. edilizia afferma che in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal PdC o dalla SCIA alternativa al PdC *ex art. 34 T.U. edilizia* o di variazioni essenziali *ex art. 32 T.U. edilizia*, ovvero in assenza o in difformità dalla SCIA ordinaria *ex art. 37 T.U. edilizia*, fino alla scadenza dei termini di cui all'art. 34, co. 1 cit. (per la demolizione o la rimessione in pristino) e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile possono ottenere il PdC in sanatoria o presentare la SCIA in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione.

Si ponga mente al fatto che non è richiesta la doppia conformità negli stessi termini di cui al precedente art. 36, bensì una conformità alle norme urbanistiche del tempo di presentazione della domanda e una conformità alle norme edilizie del tempo di realizzazione dell'abuso. Distinguere le norme urbanistiche da quelle edilizie non è un'operazione ermeneutica di poco momento.

**2.2. L'art. 36-bis, co. 2 T.U. edilizia** introduce nell'ordinamento, rendendola così legittima, una possibilità tentata in passato ma respinta dalla giurisprudenza, la cd. sanatoria condizionata alla realizzazione di opere, o sanatoria con opere.

Si prevede che il PdC in sanatoria può essere rilasciato dal SUE di cui all'art. 5, co. 4-bis<sup>1</sup> T.U. edilizia, subordinatamente alla preventiva attuazione, entro il termine assegnato dallo sportello unico, di alcuni interventi. Nello specifico, in sede di esame delle richieste di PdC in sanatoria lo sportello unico può condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi dell'art. 36-bis in commento. Per le SCIA in sanatoria, lo sportello unico individua tra gli interventi testé descritti le misure da prescrivere *ex art.* 19, co. 3, II-IV periodo l. 241/1990, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo.

**2.3. L'art. 36-bis, co. 3 T.U. edilizia** si occupa delle dichiarazioni che devono essere rese dal tecnico abilitato.

La richiesta di PdC in sanatoria, oppure la SCIA in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesta le necessarie conformità. Per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento. L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione di cui all'art. 9-bis, co. 1-bis, IV-V periodo<sup>2</sup> T.U. edilizia. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante tale documentazione, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal Capo VI del d.P.R. 445/2000.

**2.4. L'art. 36-bis, co. 3-bis T.U. edilizia** disciplina i casi di sanatoria per le zone sismiche, mediante un rinvio alle norme in materia di tolleranze costruttive.

---

<sup>1</sup> **Art. 5, co. 4-bis T.U. edilizia:** *“Lo sportello unico per l'edilizia accetta le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni e i relativi elaborati tecnici o allegati presentati dal richiedente con modalità telematica e provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione in conformità alle modalità tecniche individuate ai sensi dell'articolo 34-quinquies del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80. Tali modalità assicurano l'interoperabilità con le regole tecniche definite dal regolamento ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. Ai predetti adempimenti si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.*

<sup>2</sup> **Art. 9-bis, co. 1-bis, IV-V periodo T.U. edilizia:** *“Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non siano disponibili la copia o gli estremi”.*

Infatti, per gli immobili ubicati nelle zone sismiche di cui all'art. 83 T.U. edilizia, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui allo stesso articolo, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del precedente art. 34-*bis*, co. 3-*bis*.

Si rinvia alla scheda ove si è commentata tale norma. Per comodità di lettura, si ricorda che, ai sensi dell'art. 34-*bis*, co. 3-*bis* T.U. edilizia, per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche ex art. 83 T.U. edilizia, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui allo stesso articolo, il tecnico attesta altresì che gli interventi che si intendono sanare rispettino le prescrizioni degli artt. da 83 a 92 T.U. edilizia. Tale attestazione, riferita al rispetto delle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della realizzazione dell'intervento, fermo restando quanto previsto dall'art. 36-*bis*, co. 2 T.U. edilizia (cioè la sanatoria condizionata alla realizzazione di opere), corredata della documentazione tecnica sull'intervento predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall'art. 93, co. 3 T.U. edilizia<sup>3</sup>, è trasmessa allo sportello unico per l'acquisizione dell'autorizzazione dell'ufficio tecnico regionale secondo le disposizioni di cui all'art. 94 T.U. edilizia, ovvero per l'esercizio delle modalità di controllo previste dalle Regioni ex art. 94-*bis*, co. 5<sup>4</sup> T.U. edilizia, per le difformità che costituiscono interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza ex art. 94-*bis*, co. 1, lett. b-c<sup>5</sup> T.U. edilizia. Il tecnico abilitato allega alla dichiarazione l'autorizzazione di cui all'art. 94, co. 2<sup>6</sup> T.U. edilizia, o l'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento rilasciata ai sensi dell'art. 94, co. 2-*bis*<sup>7</sup> T.U. edilizia, ovvero, in caso di difformità che costituiscono interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza, una dichiarazione asseverata circa il decorso del termine del procedimento per i controlli regionali in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di esito negativo dei controlli stessi.

**2.5. L'art. 36-*bis*, co. 4 T.U. edilizia** disciplina i casi di sanatoria a beneficio di immobili soggetti a vincolo paesaggistico.

Qualora gli interventi di cui si chiede la sanatoria siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'Autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della

---

<sup>3</sup> **Art. 93, co. 3 T.U. edilizia:** "Il contenuto minimo del progetto è determinato dal competente ufficio tecnico della regione. In ogni caso il progetto deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni, relazione tecnica e accompagnato dagli altri elaborati previsti dalle norme tecniche".

<sup>4</sup> **Art. 94-*bis*, co. 5 T.U. edilizia:** "Per gli stessi interventi, non soggetti ad autorizzazione preventiva, le regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione".

<sup>5</sup> **Art. 94-*bis*, co. 1, lett. b-c T.U. edilizia:** "b) interventi di "minore rilevanza" nei riguardi della pubblica incolumità:  
1) gli interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche a media sismicità (zona 2, limitatamente a valori di ag compresi fra 0,15 g e 0,20 g) e zona 3;  
2) le riparazioni e gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, compresi gli edifici e le opere infrastrutturali di cui alla lettera a), numero 3);

3) le nuove costruzioni che non rientrano nella fattispecie di cui alla lettera a), n. 2);  
3-*bis*) le nuove costruzioni appartenenti alla classe di costruzioni con presenza solo occasionale di persone e edifici agricoli di cui al punto 2.4.2 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 17 gennaio 2018;

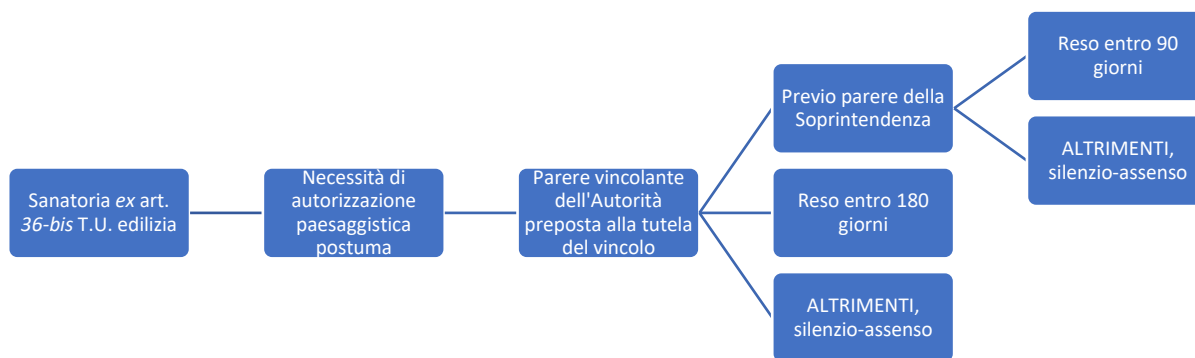
c) interventi "privi di rilevanza" nei riguardi della pubblica incolumità:

1) gli interventi che, per loro caratteristiche intrinseche e per destinazione d'uso, non costituiscono pericolo per la pubblica incolumità".

<sup>6</sup> **Art. 94, co. 2 T.U. edilizia:** "L'autorizzazione è rilasciata entro trenta giorni dalla richiesta".

<sup>7</sup> **Art. 94, co. 2-*bis* T.U. edilizia:** "Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di autorizzazione si intende formato il silenzio assenso. Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio assenso ai sensi del primo periodo, lo sportello unico per l'edilizia rilascia, anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti".

compatibilità paesaggistica dell'intervento, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati. L'Autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di 180 giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di 90 giorni. Se i pareri non sono resi entro tali termini, si intende formato il silenzio-assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente. Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi che si vogliono sanare risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione.



L'esplicito riferimento al caso di nuovi volumi o superfici, o di aumento di quelli assentiti, potrebbe comportare l'abrogazione implicita del divieto di compatibilità paesaggistica *in parte qua* fissato dall'art. 167 d.lgs. 42/2004, che in effetti viene richiamato dal successivo art. 36-bis, co. 5-bis T.U. edilizia.

**2.6. L'art. 36-bis, co. 5 T.U. edilizia** quantifica l'oblazione sottesa alla sanatoria in commento.

Il rilascio del PdC in sanatoria e la SCIA in sanatoria sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo:

a) pari al doppio del contributo di costruzione ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'art. 16 T.U. edilizia (contributo di costruzione), incrementato del 20% in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal PdC, nelle ipotesi di cui all'art. 34 T.U. edilizia, e in caso di variazioni essenziali *ex art.* 32 T.U. edilizia. Tale incremento non si applica nei casi in cui l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda;

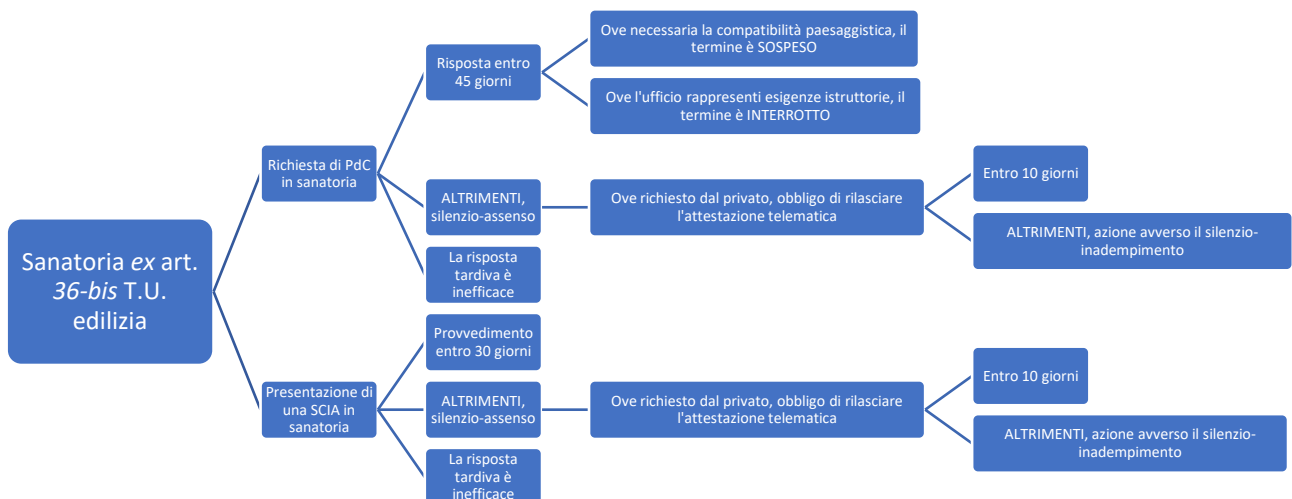
b) pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, in una misura, determinata dal RUP, non inferiore a € 1.032 e non superiore a € 10.328 ove l'intervento sia eseguito in assenza della SCIA o in difformità da essa, nei casi di cui all'art. 37 T.U. edilizia, e in misura non inferiore a € 516 e non superiore a € 5.164 ove l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

**2.7. L'art. 36-bis, co. 5-bis T.U. edilizia** inasprisce l'apparato sanzionatorio per i casi di sanatoria richiesta per un immobile soggetto a vincolo paesaggistico.

Qualora sia stata chiesta la compatibilità paesaggistica ed essa sia stata accertata, si applica in aggiunta una sanzione determinata previa perizia di stima ed equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione; in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria *ex art.* 167, co. 1 d.lgs. 42/2004.

**2.8. L'art. 36-bis, co. 6 T.U. edilizia** tenta di fissare tempi certi per l'iter della sanatoria in commento.

Sulla richiesta di PdC in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con provvedimento motivato entro 45 giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta. Per le SCIA in sanatoria, il termine è ridotto a 30 giorni. Quando si sia dovuta chiedere la compatibilità paesaggistica, tali termini sono sospesi fino alla definizione del procedimento paesaggistico. Decorsi i termini testé indicati, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci. Il termine è interrotto qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori. La P.A. è tenuta a rilasciare, in via telematica, su richiesta del privato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e dell'intervenuta formazione dei titoli abilitativi. Decorsi inutilmente 10 giorni dalla richiesta, l'istante può esercitare l'azione avverso il silenzio-inadempimento ex artt. 31 e 117 c.p.a. In caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per la sanatoria, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica le sanzioni previste dal T.U. edilizia.



Attenzione al fatto che, a stretto rigore, la sospensione di un termine implica che esso arresta il proprio decorso al verificarsi dell'evento sospensivo ma, allo spirare di tale evento, ricominceranno a decorrere solo i giorni residui. Invece, l'interruzione del termine implica che, una volta verificatosi e poi spirato l'evento interruttivo, il termine ricominci a decorrere daccapo.

Ad esempio, supponiamo che trascorsi 15 giorni dalla presentazione di un'istanza di PdC in sanatoria, ci si accorga che serve la compatibilità paesaggistica: una volta ottenuta, al Comune residuano 30 giorni per rispondere; ove invece – sempre trascorsi i 15 giorni – il Comune si accorga che vi sono carenze documentali, una volta che il privato comunichi quanto richiesto, l'Ente locale acquisisce un nuovo termine di 45 giorni per rispondere.

### **3. Le novelle all'art. 37 T.U. edilizia: INTERVENTI IN ASSENZA O IN DIFFORMITÀ DALLA SCIA**

La riforma cd. Salva Casa ha abrogato l'art. 37, co. 4 T.U. edilizia, in materia di sanatoria degli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA ordinaria, poiché tale ipotesi è ora incorporata nel nuovo art. 36-bis T.U. edilizia, che in effetti risulta ora citato all'art. 37, co. 6 T.U. edilizia.

Risulta invece incrementata la sanzione generale di cui all'art. 37, co. 1 T.U. edilizia, divenuta ora pari al triplo (non più il doppio) dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a € 1.032 (non più € 516).

Sono invece immutate le ipotesi speciali di illeciti previste ai commi 2, 3 e 5 dell'art. 37 T.U. edilizia.

Si ricorda che alcune delle sanzioni amministrative previste dall'art. 37 in commento, ove corrisposte dal privato, consentono all'immobile di essere conforme al proprio stato legittimo, ai sensi dell'art. 9-*bis*, co. 1-*bis* T.U. edilizia. Si tratta delle sanzioni previste:

- dal comma 1 dell'art. 37 cit., riguardante gli interventi in assenza della o in difformità dalla SCIA ordinaria;
- dal comma 3 dell'art. 37 cit., riguardante gli interventi di restauro e di risanamento conservativo su immobili, anche non vincolati, in Zona A realizzati in assenza di SCIA ordinaria;
- dal comma 5 dell'art. 37 cit., riguardante la SCIA spontaneamente effettuata quando l'intervento è in corso di esecuzione;
- dal comma 6 dell'art. 37 cit., secondo cui la mancata SCIA non comporta l'applicazione delle sanzioni penali *ex art. 44* T.U. edilizia, nonché secondo cui resta comunque salva, ove ne ricorrano i presupposti in relazione all'intervento realizzato, l'applicazione delle sanzioni di cui agli artt. 31, 33, 34, 35 e 44 e della sanatoria *ex 36-bis*. È una disposizione di rinvio la cui citazione da parte dell'art. 9-*bis* cit. in materia di stato legittimo poteva forse essere omessa.

Non garantisce la conformità allo stato legittimo il pagamento della sanzione *ex art. 37, co. 2* cit., riferito agli interventi di restauro e di risanamento conservativo, eseguiti in assenza di SCIA ordinaria su immobili comunque vincolati in base a leggi statali e regionali, nonché dalle altre norme urbanistiche vigenti.

Malo (VI), 09 settembre 2024

Per [www.italiaiuis.it](http://www.italiaiuis.it)

Avv. Alberto Antico

Avv. Matteo Acquasaliente

Avv. Alessandra Piola

Avv. Dario Meneguzzo