

# LUISS



TESI DI LAUREA MAGISTRALE A CICLO UNICO

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CATTEDRA DI DIRITTO AMMINISTRATIVO 1

## **CONFORMITÀ EDILIZIA ED INTERVENTI LEGISLATIVI DI SANATORIA**

Chiar.mo Prof.

Aldo Sandulli

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Bernardo Giorgio Mattarella

CORRELATORE

Giulio Pasquali

CANDIDATO

Matricola n. 171593

A.A. 2024/2025



<b>Indice</b>	3
<b>Introduzione</b>	5
<b>CAPITOLO I</b>	8
<b>LA SANATORIA EDILIZIA NELLA DISCIPLINA STATALE</b>	8
1. Breve sintesi delle principali normative in materia urbanistica ed edilizia	8
1.1 Normativa unificata: il Testo Unico dell'Edilizia e i diversi titoli abilitativi	11
2. Requisiti di conformità urbanistica e criteri di applicazione	15
3. Il fenomeno dell'abusivismo edilizio in Italia	20
3.1. Sanzioni e conseguenze dell'irregolarità edilizia	26
4. Origini e sviluppo della sanatoria edilizia	30
5. I primi condoni edilizi nella l. n. 47/1985	38
6. I successivi condoni: l. n. 724/1994 e l. n. 326/2003	43
7. L'introduzione del permesso di costruire in sanatoria nel d.P.R. n. 380/2001	47
8. Articolo 36 d.P.R. n. 380/2001: la sanatoria ordinaria	52
8.1. Procedure e requisiti per il permesso in sanatoria	54
8.2. Procedura di rilascio del permesso	56
9. Il criterio della doppia conformità nella sanatoria edilizia	58
<b>CAPITOLO II</b>	61
<b>LA DISCIPLINA REGIONALE DEL PERMESSO DI COSTRUIRE IN SANATORIA</b>	61
1. Il ruolo delle Regioni nell'urbanistica e nell'edilizia	61
1.1 La riforma del Titolo V della Costituzione e l'autonomia regionale	70
2. Coordinamento Stato-Regioni in materia edilizia	74
2.1. Regole comuni e variabili regionali nella sanatoria	77
2.2. Criteri condivisi di conformità urbanistica	83
2.3. Procedure amministrative: iter amministrativo e tempi di approvazione	88
3. Approcci legislativi regionali	94

3.1. Regolamentazioni restrittive_____	97
3.2. Regolamentazioni flessibili_____	101
3.3. Sanatorie straordinarie e iniziative locali_____	106
<b>CAPITOLO III_____</b>	<b>110</b>
<b>SANATORIA EDILIZIA E ISTITUTI AFFINI: DIFFERENZE E ANALOGIE_____</b>	<b>110</b>
1. Il condono edilizio e la sanatoria edilizia_____	110
1.1. Definizione di condono edilizio e sua natura straordinaria_____	118
1.2. Differenze tra sanatoria e condono: condizioni e limiti_____	120
2. L'accertamento di conformità edilizia per opere minori_____	122
2.1 L'articolo 37 d.P.R. n. 380/2001_____	124
2.2 Differenze procedurali e sostanziali con la sanatoria_____	127
3. Interventi edilizi minori e tolleranze costruttive_____	128
3.1. Tolleranza costruttiva e ambito applicativo_____	131
3.2. L'articolo 34- <i>bis</i> d.P.R. n. 380/2001: interventi marginali e tolleranze_____	133
4. La sanatoria delle opere pubbliche e la normativa speciale_____	136
4.1 Differenze procedurali tra sanatoria per opere pubbliche e private_____	141
4.2 Conformità urbanistica e deroghe per le opere pubbliche_____	143
4.3 Vincoli ambientali e paesaggistici per le opere pubbliche in sanatoria_____	146
5. Il silenzio-assenso nei procedimenti edilizi_____	148
5.1. Silenzio-assenso nella sanatoria edilizia_____	
<b>Conclusioni_____</b>	<b>160</b>
<b>Bibliografia_____</b>	<b>164</b>
<b>Sitografia_____</b>	<b>169</b>
<b>Giurisprudenza_____</b>	<b>172</b>

## INTRODUZIONE

L'obiettivo del presente elaborato è quello di esaminare l'evoluzione della delicata e complessa tematica concernente la sanatoria edilizia alla luce dei diversi provvedimenti normativi che sono stati emanati dal legislatore nazionale, con particolare riferimento alla recente novella del d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 luglio 2024, n. 105 (di seguito, decreto Salva-Casa).

A tal fine, il primo capitolo opera, innanzitutto, una ricostruzione dell'evoluzione della normativa urbanistico-edilizia partendo dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, emanata con l'obiettivo di istituire un valido ed efficace sistema di pianificazione urbanistica su tutto il territorio nazionale, sottraendolo alla piena gestione delle amministrazioni locali.

Il capitolo focalizza, altresì, l'attenzione sulle successive leggi emanate *in subiecta materia*, fino al Testo Unico dell'Edilizia, di cui al d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 che, come si approfondirà nel corso dell'elaborato, risponde all'esigenza espressa dal legislatore di elaborare un *corpus* di riordino e coordinamento della normativa vigente in materia di titoli abilitativi in edilizia e urbanistica, unitamente alle norme e procedure tecniche da osservare per lo svolgimento, *secundum legem*, dell'attività edificatoria.

Il capitolo prosegue con l'indagine sul fenomeno dell'abusivismo in Italia, analizzando i dati e le informazioni provenienti da una pluralità di fonti, come i diversi rapporti elaborati dalle principali organizzazioni nazionali che si occupano di tutela di ambiente e territorio (Legambiente, ISTAT, etc.), e quelli contenuti nella Banca Dati Nazionale sull'Abusivismo Edilizio, che risponde all'esigenza di disporre di idonei strumenti informativi per comprendere l'evoluzione del fenomeno su scala nazionale e, nel contempo, supportare il legislatore nell'individuazione delle priorità di intervento in relazione alle risorse finanziarie disponibili.

Il capitolo esamina, inoltre, le tre leggi emanate in materia di condono edilizio, focalizzando l'attenzione sulle finalità che, attraverso i tre provvedimenti normativi, il legislatore nazionale ha inteso perseguire al fine di fronteggiare efficacemente la diffusione del fenomeno e, nel contempo, soddisfare esigenze di finanza pubblica. Il primo condono è stato introdotto nell'ordinamento nazionale con la l. n. 47/1985, alla quale hanno fatto seguito la l. n. 724/1994 e la l. n. 326/2003.

Il secondo condono edilizio, introdotto nel 1994 con la legge n. 724, si rifà alle disposizioni contenute nel precedente provvedimento normativo, prevedendo tre criteri per la sanatoria: quello temporale (opere ultimate entro il 1993); quello relativo allo stato di avanzamento lavori; quello concernente i limiti dimensionali. Ed ancora, viene esaminato il terzo condono edilizio, introdotto dal legislatore nel 2003, che, pur ponendosi in linea con i precedenti, è considerato dalla dottrina “*di natura estremamente tecnica*”, tanto da rendere necessari alcuni emendamenti ad opera della legge di conversione e interventi interpretativi da parte della Consulta, finalizzati al chiarimento di reiterati dubbi applicativi.

Il secondo capitolo esamina la competenza delle Regioni nella disciplina urbanistico-edilizia. In particolare, viene esaminato il ruolo delle Regioni nel governo del territorio a valle della riforma del Titolo V del 2001, e i legami dell’attività edificatoria con la tutela degli interessi sensibili che trovano fondamento nelle normative nazionali in materia di ambientale e paesaggio. In particolare, viene esaminato il contributo apportato dal d.lgs. n. 42/2004 (recante “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio”) nella tutela e valorizzazione delle attività connesse alla gestione del territorio, pur rispettando le norme statali in materia di tutela ambientale e culturale.

In tale quadro complesso, l’elaborato approfondisce l’analisi del coordinamento tra Stato e Regioni nella materia urbanistica-edilizia ponendo particolare attenzione sulla necessità che il governo centrale assolva in maniera puntuale il proprio ruolo di “garante dell’unitarietà della Repubblica” che gli è riconosciuto dalla Carta costituzionale.

Nel terzo capitolo vengono esaminate le differenze e analogie della sanatoria con gli istituti affini, in particolare il condono, facendo particolare riferimento alle condizioni e ai limiti di applicabilità dei due istituti. Viene, altresì, esaminato l’accertamento di conformità edilizia per le opere minori, anche alla luce delle innovazioni introdotte dal Decreto Salva-casa.

L’elaborato prosegue con l’esame dell’art. 34-*bis*, d.P.R. n. 380/2001, che disciplina il legame intercorrente tra gli interventi edilizi “minori”(che presentano difformità minime rispetto al progetto originario) e le tolleranze costruttive, nonché il suo ambito applicativo, stabilendo che le lievi difformità in termini volumetrici, funzionali o di sicurezza dal titolo edilizio autorizzato sono ammissibili a condizione che non abbiano determinato significative alterazioni rispetto a quanto indicato nel progetto originario.

L'indagine viene successivamente orientata sulla sanatoria delle opere pubbliche e che, come noto, presenta elementi di differenza rispetto a quella relativa alle opere edilizie realizzate dai privati.

L'elaborato focalizza, altresì, l'attenzione sulle opere edilizie eseguite in aree sottoposte a specifici vincoli – fra cui quello ambientale e paesaggistico – le quali sono sanabili solo se soddisfano congiuntamente una serie di condizioni fissate dal legislatore nazionale e confermate sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza di legittimità.

Infine, l'elaborato si conclude con l'analisi del silenzio–assenso nei procedimenti edilizi, ivi compresi quelli in materia di sanatoria.

Come si approfondirà nel corso dell'elaborato, l'istituto del silenzio-assenso costituisce il punto di incontro tra le esigenze espresse dal privato di ottenere un provvedimento amministrativo di favore e quelle dell'amministrazione di agire autorizzare un intervento edificatorio nel rispetto dei canoni di efficacia, efficienza, trasparenza e buon andamento.

Se dal un lato l'amministrazione è tenuta a fornire riscontro all'istanza del privato – sia essa di rilascio del permesso di costruire che di sanatoria – dall'altra, come osservato da dottrina e giurisprudenza dominanti, incombe l'obbligo su costui di presentare istanze che siano complete in ogni parte in quanto l'assenza di completezza rappresenta un motivo ostativo alla formazione tacita del titolo abilitativo, anche *ex post*.

In ogni caso, come si approfondirà nell'elaborato, il silenzio-assenso non opera qualora le opere abusive siano state realizzate su immobili ubicati in aree geografiche sottoposte a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali, ciò a tutela dei preminenti interessi “sensibili”, i quali trovano ampia legittimazione all'interno della Carta costituzionale.

## CAPITOLO PRIMO

### La sanatoria edilizia nella disciplina statale

**SOMMARIO:** 1. Breve sintesi delle principali normative in materia urbanistica ed edilizia; 1.1 Normativa unificata: il Testo Unico dell'Edilizia e i diversi titoli abilitativi; 2. Requisiti di conformità urbanistica e criteri di applicazione 3. Il fenomeno dell'abusivismo edilizio in Italia; 3.1 Sanzioni e conseguenze dell'irregolarità edilizia; 4. Origini e sviluppo della sanatoria edilizia; 5. I primi condoni edilizi nella l. n. 47/1985; 6. I successivi condoni: l. n. 724/1994 e l. n. 326/2003; 7. L'introduzione del permesso di costruire in sanatoria nel d.P.R. n. 380/2001; 8. Articolo 36 d.P.R. n. 380/2001: la sanatoria ordinaria; 8.1. Procedure e requisiti per il permesso in sanatoria; 8.2. Procedura di rilascio del permesso; 9. Il criterio della doppia conformità nella sanatoria edilizia

#### **1. Breve sintesi delle principali normative in materia urbanistica ed edilizia**

La legislazione nazionale in materia urbanistico-edilizia annovera tra le principali fonti di riferimento, la legge urbanistica, l. n. 17 agosto 1942<sup>1</sup>, n. 1150, e il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ovverosia il Testo unico dell'edilizia.

La ricostruzione dell'evoluzione della normativa urbanistico-edilizia nazionale è, convenzionalmente fatta partire propria dal 1942 con l'emanazione della legge urbanistica che ha istituito un sistema di pianificazione urbanistica valido su tutto il territorio nazionale sottraendolo alla piena gestione delle amministrazioni locali. La principale finalità sottesa all'emanazione della norma è stata quella di intervenire nelle attività connesse allo sviluppo urbanistico, assicurando una uniforme ed omogenea

---

<sup>1</sup> L'art. 1 della legge recita che *“l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno sono disciplinati dalla presente legge”*

regolamentazione dell'attività edificatoria; allo stesso tempo, la legge mirava a realizzare una trasformazione del tessuto cittadino che fosse in grado di assicurare agli individui condizioni di vita accettabili, impedendo alle amministrazioni locali di gestire in maniera incontrollata lo sviluppo delle città<sup>2</sup>.

A tal fine, la l. n. 1150/1942 ha previsto un sistema di pianificazione territoriale definito “a cascata”, in quanto articolato su tre differenti livelli gerarchici: 1) la pianificazione territoriale di coordinamento – sovracomunale – con cui vengono definite le linee generali dell'uso del territorio; 2) la pianificazione intercomunale o comunale, con cui viene disciplinata l'organizzazione del territorio comunale; 3) la regolamentazione attuativa, con cui vengono disciplinati gli interventi sui singoli usi edilizi<sup>3</sup>.

La legge *de quo* aveva stabilito che i comuni dovessero dotarsi di Piani Regolatori Generali (PRG). Di fatto, poche città avevano provveduto in tal senso, generando una forte disomogeneità su scala nazionale. Per questo motivo, il legislatore nazionale ha avvertito, nel tempo, la necessità di procedere ad una profonda riforma della materia urbanistico-edilizia. In tale quadro, il 1° settembre 1967 viene emanata la l. 6 agosto 1967, n. 765, denominata “legge ponte” in quanto finalizzata ad attuare una radicale trasformazione della previgente disciplina normativa contenuta nella legge urbanistica del 1942 e, al contempo, ad assicurare l'adozione, da parte del Governo, di un decreto ministeriale contenente una disciplina dei minimi *standard* edilizi e dei rapporti obbligatori tra spazi pubblici e privati, al fine di creare un “collegamento” tra il vecchio ed il nuovo sistema legislativo nazionale in materia urbanistico-edilizia<sup>4</sup>.

L'obiettivo della legge “ponte” era, *in primis*, quello di prevedere, in mancanza di adozione di uno strumento di piano urbanistico generale, l'applicazione di limiti inderogabili sullo svolgimento dell'attività edilizia nell'intero territorio. Allo stesso

---

<sup>2</sup> Prima della legge urbanistica del 1942 erano state emanate la l. 20 marzo 1865, n. 2248, e la l. 25 giugno 1865, n. 22359. La prima, recante disposizioni in materia di unificazione amministrativa del Regno d'Italia, con particolare riferimento ai Comuni e Province; la seconda, recante disposizioni in materia di espropriazioni per pubblica utilità e, per i comuni, procedure per deliberare in materia di piani regolatori edilizi e piani di ampliamento per i territori non ancora edificati.

<sup>3</sup> L'art. 4 della l. 1150/1942, recante “*Piani regolatori e norme sull'attività costruttiva*” stabilisce che “*La disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia, sancite dalla presente legge o prescritte a mezzo di regolamenti*”.

<sup>4</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico: organizzazione e rapporti*, Milano, 2023, p. 4.

tempo, la legge intendeva porre un freno allo sviluppo edilizio incontrollato attraverso la previsione di drastiche limitazioni all'edificazione in assenza di strumenti urbanistici; la legge stabilisce, infatti, che la licenza edilizia poteva essere concessa solo qualora le opere di urbanizzazione fossero già esistenti, o quantomeno previste nei piani particolareggiati già approvati per le zone di espansione<sup>5</sup>.

In particolare, l'art. 17 ha introdotto l'art. 41-*quinquies* alla legge urbanistica generale, prevedendo, per i comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, una serie di limitazioni da osservare in materia edificatoria residenziale (primo comma). L'articolo ha altresì previsto che in tutti i Comuni, ai fini della formazione degli strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbano essere osservati *standard* inderogabili di densità edilizia, altezza, distanza fra i fabbricati, nonché rapporti massimi fra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi<sup>6</sup>.

L'art. 17 della "legge ponte" costituisce il presupposto per l'emanazione del Decreto Ministeriale n. 1444 del 2 aprile 1968 recante "*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765*".

Il decreto si applica ai piani regolatori generali, ai relativi piani particolareggiati o alle lottizzazioni convenzionate; ai nuovi regolamenti edilizi con annesso programma di fabbricazione o alle relative lottizzazioni convenzionate; alle revisioni degli strumenti urbanistici esistenti<sup>7</sup>. Inoltre, esso si compone di tre parti: la prima (art. 2) disciplina le "zone territoriali omogenee"; la seconda (artt. 3, 4, 5, 6) detta regole in ordine alla determinazione dei rapporti massimi tra gli spazi da destinare a residenze ed attività produttive e gli spazi da adibire a servizi per la collettività; infine, la terza (artt. 7, 8, 9) individua i limiti e i vincoli per le attività edilizie<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> G. ROMANO, *Commento alla legge 765/67 "Legge ponte"*, Roma, 2002, p. 2.

<sup>6</sup> Art. 17, comma 1 e comma 8, della l. 765/1967.

<sup>7</sup> Art. 1 recante "*Campo di applicazione*".

<sup>8</sup> L'art. 2 DM 1444/1968 suddivide il territorio in zone, catalogate secondo delle lettere: la zona A coincide con il centro storico; la zona B individua le zone di contorno al centro storico; la zona C individua le parti

L'altra principale fonte di riferimento è il d.P.R. n. 380/2001 con cui il legislatore nazionale ha realizzato uno statuto normativo contenente i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività urbanistico-edilizia. Il decreto risponde all'esigenza di riordinare, coordinare e riformare tutta la normativa esistente *in subiecta materia*, ferme restando le disposizioni concernenti la tutela dei beni culturali e ambientali e le altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia<sup>9</sup>.

Il d.P.R. *de quo*, oltre a raccogliere i principali provvedimenti normativi vigenti in materia, contiene un apparato organico e funzionale di norme che classificano le opere edilizie in relazione ai titoli abilitativi necessari per gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, distinguendo tra: 1) attività di edilizia libera (art. 6); Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA, art. 6-*bis*); permesso di costruire (art.10); Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA, art. 22-23-quater); *super*-SCIA (art. 23).

Come si approfondirà nel paragrafo successivo, il Testo unico fornisce una classifica omogenea delle differenti categorie di interventi che possono essere realizzate sul patrimonio edilizio esistente.

## **1.1 Normativa unificata: il Testo Unico dell'Edilizia e i diversi titoli abilitativi**

Con il d.P.R. n. 380/2001 è stato emanato il Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia Edilizia. Il decreto risponde all'esigenza espressa dal legislatore nazionale di elaborare un Testo unico di riordino e coordinamento della normativa vigente in materia di disciplina dei titoli abilitativi in edilizia e urbanistica, unitamente alle norme e procedure tecniche da osservare<sup>10</sup>.

Il d.P.R. n. 380/2001 contiene le norme fondamentali in materia edilizia e urbanistica, concernenti: 1) gli interventi edilizi; 2) i titoli abilitativi; 3) l'agibilità degli

---

del territorio destinate a nuovi insediamenti, di tipo residenziale, in quanto non totalmente edificate; la zona E è destinata all'uso agricolo; la zona F è destinata ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

<sup>9</sup> Art. 1 d.P.R. 380/2001 recante "*Ambito di applicazione*".

<sup>10</sup> P. STELLA RICHTER, *I principi del Diritto Urbanistico*, cit., p. 100.

edifici; 4) la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, le responsabilità e l'irrogazione di sanzioni; 5) la normativa tecnica per l'edilizia, quest'ultima contenente norme che disciplinano la realizzazione di opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, l'efficientamento energetico degli edifici; la sicurezza degli impianti, le costruzioni in zone sismiche e le barriere architettoniche.

Gli interventi edilizi sono definiti e disciplinati al Titolo I che, all'art. 3, comma 1, opera una classificazione tra: 1) manutenzione ordinaria; 2) manutenzione straordinaria; 3) restauro e risanamento conservativo; 4) ristrutturazione edilizia; 5) nuova costruzione; 6) ristrutturazione urbanistica.

La distinzione è finalizzata, innanzitutto, a consentire l'individuazione del titolo abilitativo necessario, nonché delle sanzioni applicabili in caso di violazione. L'elenco delle tipologie di intervento è strutturato in ordine crescente, a partire da quelli meno invasivi e finalizzati alla riparazione, rinnovamento e sostituzione dell'opera già esistente senza alterarne la volumetria complessiva e modificarne la destinazione d'uso (lett. *a, b, c e d*), fino ad arrivare agli interventi più innovativi e incisivi sulla struttura e/o sul territorio, comprendenti la realizzazione di nuovi manufatti e la ristrutturazione urbanistica, quest'ultima finalizzata a dare una nuova conformazione a un'intera area del territorio comunale.

Il Titolo II della normativa in esame disciplina i titoli abilitativi, che si distinguono in: 1) edilizia libera (art. 6); CILA (art. 6<sup>bis</sup>); permesso di costruire (art.10); SCIA (art. 22); “*super SCIA*” (art. 23).

L'edilizia libera, ex art. 6, d.P.R. n. 380/2001, comprende tutte le opere<sup>11</sup> che possono essere eseguite senza alcun titolo abilitativo sempre nel rispetto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e di tutte le normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia (norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, tutela dal rischio idrogeologico, disposizioni in materia di salvaguardia dei beni culturali e del paesaggio)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Ad esempio, la sostituzione pavimentazione esterna e interna, la riparazione, sostituzione e rinnovamento infissi, impianto elettrico, etc.

<sup>12</sup> Glossario di edilizia libera ai sensi dell'art. 1 comma secondo del D.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 recante “*Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, Segnalazione Certificata Di Inizio Di Attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*”.

La Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (art. 6-bis) è un titolo abilitativo introdotto nel d.P.R. n. 380/2001 nel 2016 al fine di semplificare gli adempimenti burocratici connessi all'esecuzione di interventi edilizi minori che non interessano le parti strutturali dell'edificio e che sono conformi alle norme in materia urbanistica. Vi rientrano la manutenzione straordinaria "leggera"; il restauro e il risanamento conservativo "leggero"; l'eliminazione delle barriere architettoniche; gli interventi edili non riconducibili all'edilizia libera, a SCIA o a permesso di costruire; gli interventi per rinnovare e sostituire parti di edifici; gli interventi per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici; il frazionamento o l'accorpamento di unità immobiliari. Il termine "asseverata" si riferisce alla necessità che la comunicazione sia corredata da una relazione di un tecnico abilitato, che certifichi sotto la propria responsabilità la sussistenza dei requisiti suddetti (conformità urbanistica, assenza di interventi strutturali etc.)<sup>13</sup>.

La SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività, artt. 22-23-*quater* D.P.R. 380/2001) è un titolo abilitativo che consente l'immediato inizio dell'attività segnalata senza la necessità di attendere alcune termine, traducendosi in una sostanziale accelerazione e semplificazione del procedimento amministrativo a vantaggio del soggetto interessato, cui l'ordinamento riconosce la facoltà di dare immediato inizio all'attività edificatoria, fermi restando i poteri di controllo ed inibitori da parte dell'amministrazione, ricorrendone i presupposti di legge<sup>14</sup>.

Come evidenziato dalla prevalente dottrina, l'istituto *de quo* è stato a suo tempo introdotto dal legislatore come Dichiarazione di inizio attività (Dia) per disciplinare una serie di interventi "minori" che, nella loro comune finalità (oltre che eterogeneità e residualità) presentavano la caratteristica di incidere in maniera limitata – o addirittura nulla – sul territorio, poiché non comportanti aggiunta di nuove volumetrie. Tuttavia, a seguito di modifiche ed integrazioni (d.lgs. n. 31/2002) è andata evaporando l'originaria bipartizione tra opere di trasformazione urbanistico-edilizia e opere in grado di incidere limitatamente – o per nulla – sul territorio<sup>15</sup>.

Il cambio di denominazione tra DIA e SCIA è avvenuto nel 2010 a seguito della modifica delle norme sul procedimento amministrativo di cui alla l. 4 agosto 1990, n. 241.

---

<sup>13</sup> Art. 6-bis D.P.R. 380/2001 recante "Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata".

<sup>14</sup> CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, *Segnalazione Certificata di Inizio Attività*, Atto del governo n. 291 ex art. 5 l. 7 agosto 2015, n. 124, Roma, 2016, p. 16.

<sup>15</sup> P. STELLA RICHTER, *op. cit.*, p. 148-149.

L'istituto *de quo* si sostanzia in una forma di autocertificazione, debitamente documentata, mediante la quale il privato segnala all'Amministrazione competente l'immediato inizio dell'attività edilizia; quest'ultima potrà intervenire vietando la prosecuzione dell'attività in caso di mancata osservanza delle norme di legge e di regolamento nonché delle prescrizioni stabilite dagli strumenti urbanistici vigenti<sup>16</sup>.

Nell'attuale formulazione, contenuta nell'art. 22, d.P.R. n. 380/2001, la SCIA è oggi necessaria per l'esecuzione di opere che non sono riconducibili né all'elenco di cui al precedente art. 6 (edilizia libera) né a quello di cui art. 10 (permesso di costruire), trattandosi di interventi che non comportano modifiche strutturali significative, come ad esempio la manutenzione straordinaria e gli interventi di restauro e risanamento conservativo delle parti strutturali dell'edificio, ovvero ancora le varianti a permessi di costruire che non incidono su volumetria, sagoma e vincoli di legge<sup>17</sup>.

L'art. 23 elenca le tipologie di interventi subordinati a SCIA in alternativa al permesso di costruire. La *conditio* necessaria per la realizzazione di detti interventi è quella secondo cui gli stessi debbano essere eseguiti in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

Come nel caso del permesso di costruire, anche per la SCIA la legge riconosce la facoltà per le Regioni a statuto ordinario di ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni vigenti su scala nazionale in ragione delle particolari esigenze e finalità da perseguire nell'ambito del territorio di competenza; infine, anche per la SCIA vale l'applicabilità delle sanzioni penali di cui all'art. 44.

Il permesso di costruire è disciplinato al Capo II (sez. da I a III) del d.P.R. 380/2001. L'istituto enumera, innanzitutto, gli interventi la cui esecuzione è subordinata alla concessione del permesso e i titoli abilitativi necessari per attivare l'iter autorizzativo. In particolare, il primo comma elenca sia gli interventi che comportano una trasformazione edilizia (realizzazione di un manufatto in tutto o in parte diverso da precedente) che quelli che implicano una modifica urbanistica del territorio. Detti interventi comprendono<sup>18</sup>: le nuove costruzioni; le ristrutturazioni urbanistiche; le ristrutturazioni edilizie "pesanti",

---

<sup>16</sup> La SCIA è stata introdotta con la Legge n. 122 del 30 luglio 2010 che ha innovato l'art. 19 della legge n. 241/1990 recante norme in materia di diritto di accesso e procedimento amministrativo.

<sup>17</sup> Art. 22 commi 1; 2; 2-bis D.P.R. 380/2001.

<sup>18</sup> Art. 10 D.P.R. 380/2001 recante "Interventi subordinati a permesso di costruire".

che comportano la realizzazione di un manufatto in tutto o in parte diverso dal precedente in almeno uno dei seguenti elementi: 1) volumetria complessiva; 2) destinazione d'uso di immobili ubicati in zone di particolare carattere storico, artistico o ambientale; 3) trasformazione della sagoma, della volumetria o dei prospetti di immobili di particolare pregio culturale e ambientale, sottoposti a tutela da parte del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>19</sup>.

L'articolo in esame stabilisce, inoltre, che le Regioni sono legittimate ad individuare con apposita normativa gli ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, devono essere sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire; l'articolo stabilisce, altresì, che l'eventuale violazione delle norme "integrative" regionali *in subiecta materia* non influisce sul regime sanzionatorio di cui al successivo art. 44.

Come si approfondirà più avanti, il permesso viene rilasciato in conformità alle previsioni contenute sia negli strumenti urbanistici, che nei regolamenti edilizi e nella disciplina urbanistico-edilizia vigenti (art. 12 D.P.R. 380/2001).

## **2. Requisiti di conformità urbanistica e criteri di applicazione**

Il Testo Unico in materia di edilizia stabilisce che l'attività di edilizia libera (art. 6), gli interventi soggetti a permesso di costruire (art. 10) e quelli sottoposti a SCIA (art. 22) devono essere eseguiti in maniera conforme alle norme vigenti, per tali intendendosi sia le norme "generali" stabilite dal legislatore nazionale, che le disposizioni "integrative" di competenza regionale, che quelle "particolareggiate" di competenza comunale.

Al riguardo, autorevole dottrina ha osservato che la scelta del legislatore nazionale di riconoscere alle Regioni un margine di autonomia nella disciplina dei summenzionati titoli abilitativi incontra due limitazioni: innanzitutto, per quanto concerne l'attività edilizia libera, le leggi regionali non possono ampliare l'ambito di esercizio, prevedendo ulteriori tipologie di interventi rispetto a quelli elencati nel d.P.R. n. 380/2001; a ciò si

---

<sup>19</sup> Costante orientamento in Cass., Sez. III, 23 gennaio 2007 n. 1893; Cass., Sez. III, 5 marzo 2009, n. 9894; Cass., Sez. III, 6 marzo 2024, n. 11199, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

aggiunga che i titoli abilitativi disciplinati nel D.P.R. n. 380/2001 costituiscono un *numerus clausus*, non potendo le leggi regionali crearne di nuovi<sup>20</sup>.

In questo quadro, la disciplina dei titoli abilitativi compete alle singole amministrazioni comunali, che sono responsabili dell'effettuazione dei controlli preventivi sulle iniziative finalizzate alla trasformazione immobiliare del territorio di competenza e delle verifiche in corso d'opera del corretto esercizio dell'attività del costruire, considerato che la disciplina sostanziale che individua gli interventi consentiti per ciascuna zona del territorio comunale è contenuta nei Piani regolatori e nei Regolamenti edilizi<sup>21</sup>.

Tornando ai singoli titoli abilitativi, per quanto concerne i requisiti necessari per il rilascio del permesso di costruire, l'art. 12, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, stabilisce che lo stesso è concesso – a pena di sospensione di ogni determinazione in merito alla relativa istanza – nel rispetto delle *“previsioni contenute negli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente”*. L'articolo aggiunge che il legittimo rilascio del permesso di costruire è, altresì, subordinato all'esistenza di opere di urbanizzazione primaria che, qualora inesistenti, devono essere realizzate ad opera del Comune entro il successivo triennio, ovvero contemporaneamente alla realizzazione dell'opera oggetto di permesso, a cura dell'interessato<sup>22</sup>.

Per quanto concerne, invece, i requisiti necessari per il rilascio della SCIA, l'art. 23, comma 1, d.P.R. n. 380/2001 stabilisce che l'interessato, entro trenta giorni dall'inizio dei lavori debba presentare al competente sportello comunale *“la segnalazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie”*. Il titolo consente, dunque, di poter cominciare i lavori senza dover attendere alcun provvedimento amministrativo, a condizione che si sia in possesso dei nulla osta eventualmente occorrenti e che l'inizio dei lavori sia preceduto da una previa comunicazione al Comune.

---

<sup>20</sup> P. STELLA RICHTER, *op. cit.* p. 102-103.

<sup>21</sup> P. STELLA RICHTER, *op. cit.* p. 104.

<sup>22</sup> Art. 12 d.P.R. 380/2001 recante *“Presupposti per il rilascio del permesso di costruire”*.

Dalla lettura dei summenzionati articoli emerge *ictu oculi* che la disciplina sostanziale dei titoli abilitativi sia finalizzata ad assicurare che tutti gli interventi edilizi siano sottoposti all'inderogabile e imprescindibile controllo da parte dell'Amministrazione locale competente.

Considerato quanto sopra, appare opportuno esaminare gli strumenti di pianificazione urbanistica che ciascuna Amministrazione – Comune, Provincia, Regione – è legittimata a mettere in pratica al fine di organizzare tecnicamente le modalità di sviluppo urbanistico ed edilizio del territorio di competenza e assicurarne la razionale utilizzazione da parte dei privati cittadini nell'esercizio dello *ius aedificandi*. Tutto ciò nel rispetto dei requisiti e vincoli in materia di organizzazione e trasformazione urbanistica ed edilizia stabiliti dalla legislazione vigente<sup>23</sup>.

Innanzitutto, la pianificazione urbanistica è un *iter* caratterizzato da tre fasi, tra loro strettamente collegate<sup>24</sup>: 1) fase conoscitiva: consiste nell'esame del territorio attraverso lo studio dei fatti e dei dati fisici, storici, demografici, economici e sociali che lo caratterizzano; 2) fase programmatica: traduce le conoscenze acquisite in valutazione dei bisogni concreti e compone il programma da attuare; 3) fase progettuale: si sostanzia nell'individuazione degli strumenti operativi, quali i piani necessari alla traduzione dei programmi in opere di urbanizzazione – primaria e secondaria – che sono necessarie a soddisfare le esigenze e gli interessi (di tipo sociale, economico, sanitario, culturale, inclusivo, etc.) della collettività.

Quanto alle opere di urbanizzazione primaria, le stesse sono elencate nell'art. 16, comma 7, D.P.R. 380/2001 e comprendono strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione e opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultra-larga anche all'interno degli edifici; le opere di urbanizzazione secondaria sono, invece, elencate nell'art. 16, comma 8, d.P.R. n. 380/2001 e comprendono asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni

---

<sup>23</sup> P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002, p. 9-10.

<sup>24</sup> Z. CAMPALESE, *La Pianificazione urbanistica*, 2019, p. 1 in [www.academia.edu](http://www.academia.edu)

comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie<sup>25</sup>.

Gli strumenti di pianificazione urbanistica predisposti dal legislatore nazionale prendono il nome di “Piani urbanistici”, i quali sono organizzati per differenti tipologie e livelli. La pianificazione urbanistica si sviluppa attraverso un’ampia serie di disposizioni e misure di conformità che sono contenute nei suddetti “Piani urbanistici”, la cui violazione comporta l’applicazione di norme sanzionatorie di tipo penale, civile e amministrativo.

I “Piani urbanistici” sono strumenti contenenti le linee-guida e gli indirizzi per disciplinare l’assetto e la salvaguardia di una determinata area geografica e possono essere di tipo territoriale e locale. Quelli a livello territoriale sono denominati Piani Territoriali di Coordinamento (PTC) e costituiscono lo strumento fondamentale per la pianificazione urbanistica di vaste aree; le disposizioni in essi contenute non sono suscettibili di incidere in maniera diretta sulla sfera giuridica dei cittadini-utenti in quanto non disciplinano in maniera diretta l’attività edificatoria; devono, tuttavia essere rispettate dai Comuni nella formazione degli strumenti urbanistici. Possono essere di tipo regionale (Piano Territoriale Regionale, PTR), provinciale (Piano Territoriale Provinciale, PTV) e paesaggistico (Piano Territoriale Paesaggistico, PTP)<sup>26</sup>.

I secondi sono di tipo locale e disciplinano in maniera più particolareggiata l’organizzazione di aree meno vaste, come singoli comuni o piccole zone comunali (ad esempio una comunità montana). Comprendono innanzitutto, il Piano Regolatore Generale (PRG), ovvero il Piano Strutturale Comunale (PSC), oppure il Piano Operativo Comunale (POC). A questi si somma il Regolamento Edilizio e i (discendenti) strumenti attuativi di dettaglio, quali gli Strumenti Urbanistici Esecutivi (SUE): il Piano Particolareggiato Esecutivo (PPE), il Piano di zona per l’Edilizia Economica Popolare (PEEP), il Piano Esecutivo Convenzionale (PEC), il Piano di Recupero del patrimonio edilizio esistente (PdR), il Piano Insediamenti Produttivi (PIP)<sup>27</sup>.

A completamento della disciplina urbanistica sostanziale in materia di edificazione, si fornisce, di seguito, una descrizione del Piano Regolatore Generale (PRG). Il PRG è

---

<sup>25</sup> G. NAPOLITANO, *Opere di urbanizzazione primaria e secondaria: aliquote IVA*, in EuroConference, 2019, p. 1-2, in [www.ecnews.it](http://www.ecnews.it)

<sup>26</sup> N. ASSINI, P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007, p. 196-197.

<sup>27</sup> Z. CAMPALESE, *La Pianificazione urbanistica*, cit., p. 1.

un documento redatto dagli uffici tecnici competenti dell'amministrazione comunale e approvato dal Consiglio Comunale. Rappresenta l'*instrumentum* di natura precettiva e programmatica attraverso il quale l'Ente locale provvede all'organizzazione ed alla disciplina urbanistica del proprio territorio<sup>28</sup>.

In particolare, esso contiene le regole e le direttive che assicurano lo sviluppo delle aree urbane ed extraurbane del territorio comunale, le zone destinate ad espansione urbanistico-edilizia e i vincoli da osservare in ciascuna zona in relazione alla specifica destinazione d'uso, nel rispetto dei Piani territoriali di livello superiore e della normativa nazionale di riferimento<sup>29</sup>

A valle di quanto finora argomentato, è possibile affermare che un qualsivoglia intervento edilizio – nuova costruzione, ristrutturazione o semplice modifica – per essere realizzato nel rispetto delle norme urbanistiche e delle regolamentazioni che disciplinano l'uso e la trasformazione del territorio deve possedere la conformità urbanistica.

La conformità urbanistica indica la corrispondenza tra lo stato di fatto dell'edificio e i titoli edilizi abilitativi che si rendono necessarie necessari per la sua costruzione e/o successive ristrutturazioni e/o ampliamenti, oltre che per la sua commercializzazione. Tale conformità, come si approfondirà più avanti nel presente elaborato, concerne l'osservanza puntuale dei seguenti requisiti: la destinazione d'uso, l'altezza, il volume, la superficie coperta e la distanza dai confini<sup>30</sup>.

In tale quadro, l'accertamento della conformità urbanistica è il procedimento attraverso il quale l'autorità amministrativa competente verifica la legittimità edilizia di un intervento e il rispetto delle normative urbanistiche vigenti. Come precedentemente argomentato, il ricorso all'accertamento di conformità presuppone la previa commissione di una irregolarità edilizia, che rientra nell'amplessima categoria dell'abusivismo o "spontaneismo edilizio"<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> A. F. CECCARELLI, *Prontuario tecnico urbanistico amministrativo Per la preparazione all'esame di abilitazione alle professioni di architetto, ingegnere, geometra*, Milano, 2024, p. 12 ss.

<sup>29</sup> A. BOTTI, *Piano Regolatore Generale, classificazione urbanistica del territorio*, 2023, in [www.diritto.net](http://www.diritto.net)

<sup>30</sup> S. MONZANI, *Il silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire tra esigenze di certezza giuridica e tutela dell'interesse pubblico (Nota a Cons. St., sez. IV, 7 settembre 2022, n. 7631)*, Bologna, 2023, p. 1 ss.

<sup>31</sup> P. F. GAGGERO, *Regolarizzazione edilizia successiva atipica e accertamento di conformità*, cit., p. 1398 ss.

### 3. Il fenomeno dell'abusivismo edilizio in Italia

In Italia, l'abusivismo edilizio è un fenomeno caratterizzato da evidente complessità, come dimostrano i diversi rapporti elaborati *in subiecta materia*, che indicano, in termini percentuali, un'attività edificatoria abusiva quasi raddoppiata rispetto a quella posta in essere nel rispetto delle disposizioni di legge, cui si accompagna un'azione pubblica di contrasto e di repressione troppo esigua e poco incisiva e un elevato numero di istanze di sanatoria, ancora oggi inevase, relative a opere non regolarizzabili, nelle quali si continua ad abitare e svolgere attività<sup>32</sup>.

Il fenomeno *de quo* si sostanzia in una serie di comportamenti *contra legem* che spaziano dalla realizzazione di un'opera in assenza delle licenze o autorizzazioni previste, alla realizzazione di manufatti in maniera non conforme ai permessi o in violazione dei vincoli paesaggistici<sup>33</sup>.

Per quanto riguarda la situazione nel nostro Paese, nell'ottobre 2023 l'associazione Legambiente ha pubblicato un documento che offre una fotografia aggiornata del fenomeno su tutto il territorio nazionale. Il *Dossier* presenta dati piuttosto allarmanti, evidenziando che il fenomeno, pur interessando l'intera Penisola, si concentra soprattutto nelle regioni del Sud e lungo le aree costiere, dove negli ultimi anni nonostante la crisi edilizia e la pandemia da Covid-19 continua a mantenersi su livelli addirittura in crescita come valori assoluti<sup>34</sup>. Il *Dossier* stima, inoltre, che ogni giorno si commettono circa 84 abusi edilizi configuranti reati ambientali<sup>35</sup>.

I dati contenuti nel *Dossier* hanno trovato ampio riscontro nell'ultimo rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile (BES) dell'ISTAT, che facendo riferimento ai dati forniti dal Cresme (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio) relativamente all'anno 2022, ha osservato un incremento di circa il 9,1% delle case

---

<sup>32</sup> F. CURCI, E. FORMATO, F. ZANFI, *Territori dell'abusivismo: un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Roma, 2017, p. 11.

<sup>33</sup> R. MARI, *Abusi edilizi: la guida*, 2024, p. 1, in [www.laleggepertutti.it](http://www.laleggepertutti.it)

<sup>34</sup> OSSERVATORIO NAZIONALE AMBIENTE E LEGALITÀ, *Ecomafia 2024, Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Milano, 2024, p. 12 ss. Il rapporto individua su tutto il territorio della Penisola, in particolare nelle quattro Regioni del Sud Italia a forte tradizione mafiosa – Calabria, Campania, Puglia, Sicilia – le aree geografiche dove si commette la maggior parte dei reati legati al cemento.

<sup>35</sup> R. GENTILI, *Abusivismo edilizio: i dati di Legambiente*, in Scuola Nazionale per l'Amministrazione (SNA), 2024, in [www.sna.gov.it](http://www.sna.gov.it)

abusive rispetto al totale di quelle realizzate, con una evidente crescita in senso assoluto del *trend* di illegalità edilizia, che non si registrava dal 2008<sup>36</sup>.

Il fenomeno continua, dunque, ancora oggi ad essere caratterizzato da elevata dinamicità e complessità: al nuovo abusivismo si somma quello vecchio, che non è rientrato nelle sanatorie dei tre condoni edilizi previsti dal legislatore nazionale (legge n. 47/1985; n. 724/1994 e n. 326/2003) e provoca conseguenze in termini di degrado del paesaggio, rischi sismici e dissesti idrogeologici. A ciò si aggiunga che gli abusi costituiscono un freno anche per il mercato immobiliare, precludendo la vendita di immobili affetti da difformità. La fattispecie è stata oggetto di pronunce da parte della Corte di Cassazione che, con costante orientamento, ha dapprima espresso la tesi della “nullità sostanziale” ( con cui ha stabilito) la nullità della compravendita sia nel caso in cui avesse a oggetto un edificio costruito in assenza o in totale difformità da un titolo edilizio, sia nel caso in cui il manufatto che ne sia oggetto fosse stato realizzato con variazioni essenziali rispetto al titolo edilizio; successivamente, la Cassazione ha espresso la tesi della nullità “*testuale*”, stabilendo che l’atto di compravendita è nullo nell’ipotesi di mancata inclusione nell’atto di compravendita degli estremi del titolo abilitativo dell’immobile, titolo che deve esistere realmente<sup>37</sup>.

In tale quadro si inserisce anche la criminalità organizzata che, da sempre, trova nel settore dell’edilizia e della pianificazione urbanistica, un terreno fertile per realizzare cospicui guadagni<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> L’ISTAT fornisce con cadenza periodica al Ministero dell’economia e delle finanze (MEF) gli aggiornamenti dei 12 indicatori di Benessere Equo e Sostenibile, per offrire una visione d’insieme più completa delle reali condizioni in cui versa la popolazione italiana. Tra i dodici indici rientra anche quello relativo all’andamento dell’abusivismo edilizio, denominato Indicatore di Abusivismo Edilizio, che enumera il numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni. L’indicatore di abusivismo edilizio offre una rappresentazione del grado di legalità e di rispetto del territorio rispetto al fenomeno più ampio del consumo di suolo. A sua volta, il MES redige una Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile. Così, MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione sugli Indicatori del Benessere Equo e Sostenibile*, Roma, 2024, p. 88.90.

<sup>37</sup> Cass. Sez. II, 18 settembre 2009 n. 20258; Cass. Sez. II, 17 ottobre 2013 n. 23591; Cass. Sez. II, del 5 dicembre 2014 n. 25811; Cass. Sez. II, 7 settembre 2015 n. 18261, che hanno espresso il principio generale della nullità “sostanziale” dell’atto. Successivamente, la Cassazione a Sezioni Unite ha affermato il principio secondo cui “*la nullità comminata dall’art. 46 del d.P.R. n. 380 del 2001 e dagli artt. 17 e 40 della l. n. 47 del 1985 vada ricondotta nell’ambito del comma 3 dell’art 1418 c.c., di cui costituisce una specifica declinazione, e deve quindi essere qualificata come nullità “testuale”, stabilendo che la nullità si applica solo in caso di mancata inclusione nell’atto di compravendita degli estremi del titolo abilitativo dell’immobile, titolo che deve esistere realmente e deve esser riferito proprio all’immobile oggetto di trasferimento mediante atto *inter vivos*. Così, Cass. SS.UU. 22 marzo 2019 n. 8230, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)*

<sup>38</sup> A. ALCALINI, *Mafie e urbanistica: non è tutto oro quello che luccica*, in Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano, Roma, 2017, p. 1-10

Il ruolo rilevante esercitato dalla criminalità organizzata nel settore dell'edilizia è confermato anche dai decreti di scioglimento per mafia di molte amministrazioni locali, soprattutto in quelle Regioni dove le associazioni mafiose sono più forti. A ciò si sommano le responsabilità di una politica locale disattenta o, peggio, complice del malaffare e di un'opinione pubblica spesso tollerante, soprattutto in quei territori e aree geografiche dove il fenomeno tende a manifestarsi con maggiore incidenza e gravità<sup>39</sup>.

Un ulteriore fattore che ha contribuito alla diffusione del fenomeno su scala nazionale è stata l'inerzia di un elevato numero di amministrazioni comunali nell'avviare i procedimenti demolitori. Per porre rimedio a tale circostanza, la l. 11 settembre 2020, n. 120, ponendosi in linea con l'orientamento espresso dalla Consulta con sentenza del 28 giugno 2004, n. 196, ha disposto il trasferimento allo Stato, nella figura dei Prefetti, della responsabilità dell'esecuzione dell'ordinanza di demolizione in caso di inerzia prolungata delle amministrazioni locali<sup>40</sup>.

Il provvedimento avrebbe avuto il merito di sollevare i sindaci da un onere che – nei fatti – spesso non erano in grado di sostenere per ragioni di carattere economico o politico. Tuttavia, alcuni mesi dopo l'entrata in vigore della norma, una circolare del ministero dell'Interno, destinata a tutte le sedi prefettizie, ne ha ridotto l'efficacia, limitando la sua applicabilità ai soli abusi edilizi accertati dopo l'entrata in vigore della legge, “salvando”, in tal modo, decine di migliaia di manufatti illegali di vecchia realizzazione<sup>41</sup>.

Nel 2022, il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MIMS) ha istituito, con apposito decreto, la Banca Dati Nazionale sull'Abusivismo Edilizio

---

<sup>39</sup> OSSERVATORIO NAZIONALE AMBIENTE E LEGALITÀ, *Abusivismo edilizio: i dati di Legambiente*, Milano, 2023, cit., p. 4.

<sup>40</sup> L'art.10-bis della l. n. 120/2020, ha sostituito l'art. 41 del D.P.R. 380/2001 (recante “*Demolizione di opere abusive*”) prevedendo che “*In caso di mancato avvio delle procedure di demolizione entro il termine di centottanta giorni dall'accertamento dell'abuso, la competenza è trasferita all'ufficio del prefetto che provvede alla demolizione avvalendosi degli uffici del comune nel cui territorio ricade l'abuso edilizio da demolire, per ogni esigenza tecnico-progettuale. Per la materiale esecuzione dell'intervento, il prefetto può avvalersi del concorso del Genio militare, previa intesa con le competenti autorità militari e ferme restando le prioritarie esigenze istituzionali delle Forze Armate*”.

<sup>41</sup> LEGAMBIENTE, *Abbatti l'abuso: i numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni delle Regioni a rischio: Calabria, Campania, Lazio, Puglia e Sicilia*, cit. p 6.

(BDNAE), che raccoglie e rende disponibili le informazioni sui manufatti abusivi realizzati sul territorio nazionale<sup>42</sup>.

La Banca Dati risponde all'esigenza di disporre di idonei strumenti informativi per ottenere una conoscenza del fenomeno dell'abusivismo edilizio su scala nazionale e per l'individuazione delle priorità di intervento, anche al fine di assicurare l'ottimale utilizzazione delle risorse disponibili. I dati sono forniti da tutti gli enti e amministrazioni competenti in materia di abusivismo edilizio<sup>43</sup>, i quali condividono e/o trasmettono esclusivamente tramite sistema informatico le informazioni relative agli illeciti accertati e ai provvedimenti emessi. Come indicato dall'art. 2 del decreto, la finalità della Banca Dati è quella di a) censire i manufatti abusivi presenti sul territorio nazionale per tutelare la corretta gestione, la sicurezza e la riqualificazione del territorio; b) rendere disponibili i dati per la consultazione da parte delle amministrazioni pubbliche competenti in materia di abusivismo edilizio; c) integrare ed omogeneizzare le informazioni e i dati anche territoriali disponibili presso le amministrazioni competenti; d) agevolare la programmazione e il monitoraggio degli interventi di demolizione delle opere abusive da parte dei comuni e la gestione del fondo di cui all'art. 1, comma 26, della legge 27 dicembre 2017, n. 205<sup>44</sup>.

Da un punto di vista storico, il fenomeno dell'abusivismo ha origini lontane, affondando le proprie radici fin dal dopo-guerra. Successivamente, a decorrere dagli anni Cinquanta si è progressivamente diffuso e differenziato e sulle sue cause molto si è argomentato, come dimostra l'inerzia del legislatore nazionale di intervenire nell'attività di sviluppo urbano per impedire lo sviluppo incontrollato di fenomeni di abusivismo. Al riguardo, la dottrina maggioritaria osserva che il fenomeno del *boom edilizio* che ha caratterizzato gli anni '50, '60 e '70, ha rappresentato una delle principali cause della diffusione su scala nazionale del fenomeno dell'abusivismo<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup>DECRETO DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI 8 FEBBRAIO 2022, recante “Istituzione della Banca Dati Nazionale sull’Abusivismo Edilizio” (BDNAE) – ai sensi dell’art. 1, comma 27, della l. 27 dicembre 2017, n. 205

<sup>43</sup>Definiti all’art. 1, comma 27, della l. n. 205 del 27 dicembre 2017, comprendenti le amministrazioni statali, regionali e comunali, gli uffici giudiziari, gli enti e gli organi a qualunque titolo competenti in materia di abusivismo edilizio che concorrono all'alimentazione della medesima banca dati, nonché l'ANCI.

<sup>44</sup> Ai sensi dell’art. 1, comma 26, della legge n. 205/2017, il fondo è finalizzato all'erogazione di contributi ai comuni per l'integrazione delle risorse necessarie agli interventi di demolizione di opere abusive”.

<sup>45</sup> CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, *Appunti sul condono edilizio*, Torino, 2004, p. 7.

Il fenomeno non ha mai conosciuto momenti di crisi, e poiché la sua inarrestabile diffusione nel corso degli anni ha provocato evidenti danni all'economia, al paesaggio, alla cultura della legalità e al rispetto delle regole, è stato oggetto di frequenti interventi da parte del legislatore nazionale<sup>46</sup>.

Parallelamente va considerata anche la competenza legislativa riconosciuta alle Regioni *in subiecta materia*. A valle della modifica del Titolo V della Carta Costituzionale, in forza della legge costituzionale n. 3/2001, l'edilizia è confluita nella più ampia materia del "governo del territorio", annoverata dal nuovo art. 117 Cost., comma 3, tra le materie per le quali opera il regime della potestà normativa concorrente tra lo Stato e le Regioni.

Su questa base normativa e in forza di quanto stabilito dall'art. 47 della legge n. 47/1985 (di cui si vedrà nel § successivo), le Regioni hanno legiferato in tempi e modalità tra loro differenti, alcune recependo la normativa nazionale, altre dettagliandone gli aspetti applicativi ovvero prevedendo specifici piani attuativi. Questa difformità di interventi ha dato vita a modelli di regolamentazione normativa tra loro eterogenei: ad esempio, Abruzzo, Basilicata, Molise, Puglia, Toscana e Veneto hanno prescritto varianti "speciali"<sup>47</sup> agli strumenti urbanistici generali, mentre la Campania e la Calabria hanno

---

<sup>46</sup> V. VITALI, *L'abuso edilizio, inquadramento e rimedi*, cit., p. 3.

<sup>47</sup> In materia di varianti "speciali", l'Abruzzo, con l.r. 13 ottobre 2020, n. 29 (recante "*Modifiche alla legge regionale 12 aprile 1983, n. 18- Misure urgenti e temporanee di semplificazione e ulteriori disposizioni in materia urbanistica ed edilizia*") ha introdotto l'art. 33 (denominato "*Variazione degli strumenti urbanistici*") con cui ha stabilito che non costituiscono variante agli strumenti urbanistici generali ed attuativi le seguenti attività: a) correzioni di errori materiali, nonchè atti che eliminano contrasti fra enunciazioni dello stesso strumento e per i quali sia evidente e univoco il rimedio; b) adeguamenti di limitata entità della localizzazione delle aree destinate alle infrastrutture, agli spazi e alle opere destinate a servizi sociali e ad attrezzature di interesse generale; c) gli adeguamenti, entro il 10% della superficie territoriale, di limitata entità dei perimetri delle aree sottoposte a strumento attuativo; d) le modificazioni del tipo di strumento attuativo specificatamente imposto dallo strumento urbanistico generale; la modificazione non è applicabile nel caso in cui lo strumento urbanistico generale vigente preveda il ricorso a piani di recupero e Piani di Insediamento Produttivo (PIP); e) modifiche necessarie per l'adeguamento del piano alle previsioni localizzative immediatamente cogenti contenute negli strumenti nazionali, regionali o provinciali di pianificazione territoriale; f) varianti obbligatorie di adeguamento ai piani sovraordinati e alle prescrizioni a seguito di approvazione della microzonazione sismica in caso di recepimento di sopraggiunte modifiche normative; g) determinazioni volte ad assoggettare porzioni del territorio già interamente urbanizzato alla formazione di strumenti attuativi di iniziativa pubblica o privata e le delimitazioni delle stesse, ove finalizzate ad interventi di rigenerazione e riqualificazione urbana; h) destinazione ad opera o servizio pubblico di aree che lo strumento urbanistico generale vigente destina ad altra categoria di opera o servizio pubblico; i) individuazione dei singoli edifici o gruppi di edifici sui quali è consentito realizzare interventi di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente; j) cambi di destinazione d'uso in applicazione del D.P.C.M. 22 gennaio 2018, n. 13 (Regolamento recante la definizione delle condizioni di esercizio dei condhotel, nonchè dei criteri e delle modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a

previsto piani di recupero del patrimonio edilizio, facendovi rientrare determinate tipologie di abuso; il Lazio e il Piemonte hanno attuato più strumenti d'intervento, mentre la Sicilia contempla dei piani urbanistici che hanno valore di variante; la Sardegna ha introdotto piani di risanamento, mentre le restanti Regioni si sono limitate a definire le procedure di sanatoria, senza prevedere alcuno strumento specifico per il recupero<sup>48</sup>.

In tale quadro complesso e dinamico, a fronte della puntuale enunciazione contenuta nell'art. 2, comma 2, d.P.R. n. 380/2001 – ai sensi del quale: «*sono abusive tutte le opere prive della prescritta concessione edilizia o totalmente o parzialmente difformi o in variante essenziale rispetto ad essa o all'autorizzazione edilizia*»<sup>49</sup> – la *vexata quaestio* riguarda, ancora oggi, la necessità di comprendere i diversi modi in cui il fenomeno possa essere efficacemente affrontato.

---

destinazione residenziale, ai sensi dell'articolo 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), purché' sia garantito il reperimento o la monetizzazione degli standard; k) le determinazioni volte ad assoggettare, all'interno degli strumenti attuativi di iniziativa pubblica o privata, porzioni di territorio fino a un massimo di cinquemila metri quadrati di superficie territoriale a permesso di costruire convenzionato di cui all'art. 28 del d.P.R. 380/2001, in parziale attuazione dei predetti strumenti, purché' non si pervenga ad interventi di ristrutturazione urbanistica; è fatta salva l'applicazione dell'art. 28 della l. 1150/1942; l) retrocessioni a zona agricola o verde privato da precedenti zone con carico urbanistico superiore; m) adeguamenti dello strumento di pianificazione comunale generale alle definizioni dell'allegato A dell'Intesa Stato-Regioni dell'11 novembre 2016, quando la loro applicazione non determini modifica delle zonizzazioni e aumento del carico urbanistico dello strumento di pianificazione comunale generale.

Per quanto riguarda la Basilicata, la Regione ha emanato la l.r. 3 dicembre 2012 n. 25 con cui ha novellato la l.r. 7.08.2009, n. 25 (recante “*Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*”) prevedendo una serie di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio regionale, in particolare per quanto concerne: a) gli edifici residenziali esistenti; b) gli edifici o unità immobiliari a destinazione non residenziale; c) unità immobiliari a destinazione non residenziale. Gli interventi di ampliamento su edifici sono comunque subordinati al rispetto delle norme vigenti per le costruzioni in zone sismiche e al miglioramento della prestazione energetica.

Il Molise con la l.r. 6 giugno 1996, n. 20, recante “*Nuove norme per lo snellimento delle procedure di cui alla legge 2 febbraio 1974, n. 64, in attuazione dell'articolo 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741*” ha dettato regole per le aree urbane caratterizzate da fenomeni sismici. In particolare, la l.r. n. 20/1996 ha stabilito che, ai fini della prevenzione del rischio sismico, in sede di formazione degli strumenti urbanistici generali e delle loro varianti devono essere necessariamente svolte indagini geologiche, geomorfologiche ed idrogeologiche riferite a tutto il territorio dei Comuni interessati dallo strumento urbanistico e finalizzate ad individuare le caratteristiche strutturali delle rocce e la stabilità dei pendii, prendendo in considerazione i seguenti aspetti: presenza di fenomeni franosi; presenza di disturbi tettonici; ricerca di condizioni che possono amplificare i fenomeni sismici; condizioni delle acque superficiali e sotterranee. Le risultanze degli studi, raccolte in apposita relazione tecnica corredata da un'esauriente documentazione cartografica di zonizzazione di massima del territorio esaminato, costituiscono documentazione obbligatoria di ciascuno strumento urbanistico generale (artt. 2 e 3). Le risultanze degli studi, raccolte in apposita relazione tecnica corredata da un'esauriente documentazione cartografica di zonizzazione delle aree esaminate, costituiscono documentazione obbligatoria di ciascuno strumento urbanistico attuativo anche ai fini del rilascio del parere da parte del competente ufficio del genio civile (art. 13 della legge 2 febbraio 1974, n. 64) sulla regolarità degli strumenti urbanistici per i Comuni situati in zone sismiche.

<sup>48</sup> C. DE BIASE, *Abusivismo urbanistico: la rilevanza del quadro giuridico di riferimento nell'attività Dell'urbanista*, op. cit., p. 385-393.

<sup>49</sup> Art. 2, comma 1, d.P.R. n. 380/2001.

Ma soprattutto, occorre individuare soluzioni idonee per riqualificare le aree attualmente gravate dal problema, ed evitare che in futuro l'edificazione illegale possa arrecare ulteriore danno al tessuto urbanistico di intere aree geografiche. Il problema del trattamento del fenomeno, a prescindere dalla sanabilità degli abusi per effetto delle leggi sul condono, è, dunque, cruciale per le sue dimensioni e per le conseguenze che è suscettibile di provocare in termini di condizionamento della vivibilità e qualità ambientale di intere aree della Penisola.

Considerato quanto sopra, vengono di seguito esaminate le norme di maggior rilievo emanate dal legislatore in materia di condono edilizio, a cominciare dalla legge n. 47/1985.

### **3.1 Sanzioni e conseguenze dell'irregolarità edilizia**

La tradizionale dottrina afferma che *“la violazione di un regolamento edilizio configura un comportamento doppiamente illecito: da un lato, lede l'interesse soggettivo dell'amministrazione (in genere comunale) alla salvaguardia di una certa caratteristica dei luoghi; dall'altro, lede l'interesse obiettivo al rispetto delle norme”*<sup>50</sup>.

Quanto sopra premesso, l'inosservanza delle prescrizioni in materia urbanistico-edilizia comporta, in ogni caso, l'irrogazione di sanzioni che possono essere di tipo penale, civile e amministrativo<sup>51</sup>.

In generale, le sanzioni variano a seconda che si tratti di interventi edilizi caratterizzati da irregolarità di tipo formale (in difetto o mancanza del titolo abilitativo) ovvero di tipo sostanziale (ad es. violazione della disciplina che individua in concreto gli interventi consentiti)<sup>52</sup>.

L'irregolarità sostanziale non può essere sanata ma è soggetta unicamente a ordinanza di demolizione sulla quale vige il principio dell'imprescrittibilità e il privato non può invocare il legittimo affidamento nei confronti dell'Amministrazione procedente.

---

<sup>50</sup> V. BRIGANTE, *Accertamenti di conformità: tracce di una controversa evoluzione*, in Riv. Giur. Dell'edilizia 2018, p. 173-174, in riferimento a F. BENVENUTI, *Violazione delle norme edilizie e poteri di sanatoria del Sindaco*, in Rivista Amministrativa, 1958, p. 3 ss.

<sup>51</sup> R. DISTINTO, *Abusi edilizi: norme, procedure e casi pratici*, in Wolters Kluwer, 2016, p. 4.

<sup>52</sup> P. STELLA RICHTER, *op. cit.* p. 103-104.

Premesso che la demolizione è la prima forma sanzionatoria prevista, gli artt. 33, comma 2, 34, comma 2, e 38 d.P.R. n. 380/2001 concedono la possibilità (a valle del processo demolitorio e solo in presenza di determinate condizioni) all'amministrazione competente di applicare una sanzione alternativa<sup>53</sup>.

In materia di violazioni urbanistico-edilizie, l'art. 44 – intitolato “*Sanzioni Penali*” – elenca tre differenti comportamenti *contra legem*, ciascuno dei quali configura un reato di tipo contravvenzionale punibile con sanzioni di entità variabile in base alla gravità<sup>54</sup>.

La configurabilità penale dei citati comportamenti si fonda sulla Tecnica del rinvio, in base alla quale la norma sanzionatoria contiene il precetto – che indica tipologia e *quantum* di pena irrogabile – ed opera un rinvio ad un'altra norma dell'ordinamento la quale descrive la condotta (omissiva o commissiva) che perfeziona il reato<sup>55</sup>.

Su queste basi, appare necessario approfondire l'analisi dell'art. 44 D.P.R. 380/2001 che, nella logica del legislatore nazionale, mira a tutelare la necessità di sottoporre a verifica della pubblica amministrazione l'esercizio dell'attività edilizia, al fine di garantire il controllo pubblico del territorio<sup>56</sup>.

L'articolo stabilisce al primo comma let. a) che “*salvo il fatto costituisca più grave reato e ferma restando l'irrogazione di sanzioni amministrative, si applica l'ammenda fino a 10.329 € nell'ipotesi di inosservanza di norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire*”. In sostanza, la prescrizione presenta carattere residuale, potendo trovare applicazione alle fattispecie non rientranti nella disciplina di cui alle successive let. b) e c).

La let. b) dispone, invece, l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5.164 a 51.645 € nei casi di esecuzione dei lavori ovvero di prosecuzione degli stessi in totale difformità dal permesso o in mancanza di esso, nonostante l'amministrazione competente abbia emesso un ordine di sospensione.

---

<sup>53</sup> G. ORETO, *Come sanare gli abusi edilizi: guida alla regolarizzazione delle difformità edilizie ai sensi della nuova versione del D.P.d.R. n. 380/2001 D.P.R. 380/2001*, 2024, p. 2.

<sup>54</sup> Il Codice Penale distingue tra delitti e contravvenzioni in relazione alla diversa tipologia di pene stabilite (art. 39), prevedendo per le seconde, l'irrogazione dell'arresto e l'ammenda (art. 17), trattandosi di reati di minore gravità e allarme sociale

<sup>55</sup> La Tecnica del rinvio differisce dalla normale Tecnica adottata all'interno del Codice Penale, in cui una norma penale contiene sia la descrizione della condotta costituente illecito penale che la pena da irrogare. Al riguardo, vds. G. FIANDACA, E. MUSCO *Diritto penale parte generale* Milano, 2019.

<sup>56</sup> S. OCCHIPINTI, *Abusi edilizi su beni paesaggistici: la Cassazione fa il punto*, 2021, commento a Cass. Pen., 25 maggio 2021, n. 20935, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Da un punto di vista procedimentale, il dispositivo contenuto nella let. a) si applica all'ipotesi di difformità parziale dell'opera realizzata ex art. 34, comma 1, d.P.R. 380/2001<sup>57</sup>, mentre il dispositivo contenuto nella let. b) si applica agli interventi eseguiti, tra l'altro, in totale difformità dal permesso di costruire, come stabilito dall'art. 31, comma 1, d.P.R. n. 380/2001<sup>58</sup>.

La successiva let. c) dispone l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493 a 51.645 € nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'art. 30 d.P.R. n. 380/2001. Inoltre, la stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità ovvero in assenza del permesso.

Al reato di abuso edilizio ex art. 44 d.P.R. n. 380/2001 l'ordinamento affianca quello di abuso paesaggistico, disciplinato all'art. 181 d.lgs. n. 42/2004. Quest'ultimo disciplina due differenti fattispecie di reato. Al primo comma punisce con le stesse pene contravvenzionali previste dall'art. 44 let. c) "*chiunque esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa*". Al comma 1-bis l'articolo punisce, invece, con la reclusione da 1 a 4 anni, chiunque esegua i medesimi lavori su beni paesaggistici, senza autorizzazione o in difformità della stessa, allorquando l'intervento edilizio abbia determinato un aumento dei manufatti superiore al 30% della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, se sia derivato un ampliamento della volumetria superiore a 750<sup>mc</sup>, oppure ancora se sia stata realizzata una nuova costruzione con volumetria superiore ai 1000<sup>mc</sup>.

L'ipotesi di cui al comma 1-bis configura un delitto e non una contravvenzione, punita con un *quantum* di pena maggiore, perchè la lesione del bene-paesaggio è caratterizzata da una particolare gravità.

L'attuale formulazione del comma 1-bis dell'art. 181 discende dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 56/2016. Prima dell'arresto della Consulta, la tutela del paesaggio

---

<sup>57</sup> L'art. 34-1 comma D.P.R. 380/2001 definisce interventi eseguiti in parziale difformità dal progetto quelli che pur essendo posti in essere sulla base di un titolo abilitativo esistente, sono di fatto realizzati in maniera parzialmente difforme dal progetto.

<sup>58</sup> L'art. 31, comma 1, D.P.R. 380/2001 definisce interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, plano-volumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

era più rigorosa, perchè prevedeva il perfezionarsi della fattispecie delittuosa per tutti gli interventi su beni vincolati sia in via provvedimentale che per legge.

Con la sentenza in commento, il comma 1-*bis* è stato dichiarato parzialmente incostituzionale per irragionevolezza di sanzionatoria; la Consulta ha altresì delimitato l'efficacia del precetto dell'ipotesi del delitto paesaggistico, riservandolo alla sola disciplina degli interventi volumetrici di particolare consistenza. Ne deriva che gli abusi non autorizzati ricadenti su zone vincolate in via provvedimentale ricadono ormai sotto la *leviore* contravvenzione del primo comma, con conseguente riduzione dei termini di prescrizione ed applicabilità delle cause di non punibilità per accertamento postumo della compatibilità paesaggistica o per ravvedimento operoso<sup>59</sup>.

In aggiunta alle sanzioni penali, l'ordinamento prevede ulteriori provvedimenti sanzionatori che possono essere irrogati in caso di irregolarità edilizie. A seconda della gravità della violazione, si distingue tra: 1) difformità parziali (art. 34 D.P.R. 380/2001); 2) variazioni essenziali (art. 32 D.P.R. 380/2001); 3) assenza di titolo abilitativo (art. 31 D.P.R. 380/2001); 4) totale difformità (artt. 31 e 33 D.P.R. 380/2001).

Nell'ipotesi di interventi edilizi eseguiti in parziale difformità dal titolo abilitativo (ex art. 34 D.P.R. 380/2001) gli stessi debbono essere rimossi o demoliti a cura e spese dei responsabili dell'abuso entro il termine stabilito dall'ordinanza emessa dal dirigente ovvero dal responsabile dell'ufficio territoriale competente. Decorso tale termine discrezionale, detti interventi sono rimossi o demoliti a cura del Comune e a spese dei soggetti responsabili dell'abuso<sup>60</sup>.

Detti interventi sono oggetto di una disciplina sanzionatoria differente da quella che si applica agli interventi eseguiti "*in variazione essenziale*" i quali, rispetto ai primi, comportano l'irrogazione di sanzioni di maggiore entità, in quanto caratterizzati da una maggiore gravità in quanto comportano modificazioni rilevanti<sup>61</sup>.

Al riguardo, l'art. 32 D.P.R. 380/2001 stabilisce che le Regioni sono competenti a stabilire l'*ubi consistam* delle suddette variazioni, nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale, tenuto conto che il requisito dell'"essenzialità" dà luogo a modifiche

---

<sup>59</sup> A. NATALINI, *La "contravvenzionalizzazione" del delitto paesaggistico: il "sacrificio" del precetto (e del giudicato) in nome della (ir)ragionevolezza sanzionatoria*, in *Dir. Pen. Cont.*, Milano, 2016, p. 1-2.

<sup>60</sup> Così art. 34,1 comma, D.P.R. 380/2001.

<sup>61</sup> G. ORETO, *Guida alla regolarizzazione delle difformità edilizie ai sensi della nuova versione del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia, D.P.R. 380/2001)*, 2024, in [www.lavoripubblici.it](http://www.lavoripubblici.it)

che sono incompatibili con l'originario progetto edificatorio approvato e che ricorrono nelle seguenti ipotesi: a) cambio della destinazione d'uso che implichi variazione degli *standards* previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968; b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato; c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza; d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito; e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.

In caso di realizzazione di interventi caratterizzati da variazioni essenziali, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'opera sono tenuti a richiedere al competente Ufficio comunale il rilascio di un nuovo titolo abilitativo, che può essere il permesso di costruire o la SCIA in sanatoria previo pagamento a titolo di oblazione di una somma, previo il rispetto dei criteri di "doppia conformità", il cui ammontare a valle delle modifiche apportate dal Decreto Salva-Casa è pari a: nell'ipotesi di "doppia conformità" disgiunta (o "asimmetrica" o "semplificata", ex 36-*bis* D.P.R. 380/2001), il *quantum* corrisponde al doppio del contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione e contributo percentuale sul costo di costruzione ove dovuti); nell'ipotesi di gratuità, il contributo è determinato in misura pari a quella prevista dall'art. 16 D.P.R. 380/2001 incrementato del 20%; nell'ipotesi di "doppia conformità" tradizionale o "simmetrica" (36 D.P.R. 380/2001), si applica il predetto metodo sanzionatorio di cui all'art. 16 D.P.R. 380/2001, escludendo questa volta l'incremento del 20%.

#### **4. Origini e sviluppo della sanatoria edilizia**

In generale, il concetto di sanatoria viene impropriamente ricondotto a due istituti diversi per natura, presupposti di attivazione e finalità: la sanatoria edilizia (o accertamento di conformità, ovvero ancora sanatoria "ordinaria") e il condono. Gli istituti sono, tuttavia, accomunati dalla circostanza che si risolvono entrambi nella legittimazione

*ex post* di un intervento edilizio<sup>62</sup>. Più precisamente, entrambi gli istituti perseguono lo scopo di “*esimere da conseguenze deteriori una precedente condotta materiale destinata, altrimenti, a sottostarvi*”<sup>63</sup>.

Ciò premesso, il vigente quadro normativo in materia di urbanistica ed edilizia comprende una ampia serie di disposizioni, emanate dal legislatore con l’obiettivo di affrontare il fenomeno dell’abusivismo e porre in essere i necessari rimedi. Le suddette disposizioni sono mirate a disciplinare le seguenti problematiche concernenti<sup>64</sup>: la definizione dell’abusivismo quale fenomeno in grado di condizionare negativamente la qualità della vita dei cittadini e, al contempo, provocare gravi impatti sull’ecosistema-ambiente e sulle risorse della comunità amministrata, oltre che in termini di distruzione del territorio; l’attuazione di processi di risanamento di aree geografiche oggetto di “anarchia urbanistica” e illegalità edilizia, che ne hanno impedito il regolare sviluppo<sup>65</sup>; la promozione di una maggiore collaborazione tra cittadini, imprese, decisore politico e pubbliche amministrazioni per comprendere le conseguenze negative e il disvalore dell’illiceità edilizia ed adottare soluzioni efficaci per ripristinare quegli equilibri sociali, economici, urbani e territoriali che siano stati compromessi negli anni dalla perdurante diffusione del fenomeno su ampia scala.

In tale quadro, la normativa in materia di urbanistica ed edilizia, oltre a disciplinare le modalità di presentazione (*ex ante*) delle richieste dei titoli abilitativi e autorizzazioni per realizzare un’opera *ex novo* (ovvero trasformarla), contiene una serie di disposizioni che prescrivono le modalità di controllo (*ex post*) e successiva gestione delle difformità e abusi edilizi, compreso l’iter che deve essere attivato per regolarizzare le opere e gli interventi realizzati in maniera diversa da ciò che è stato assentito ovvero gli interventi realizzati in assenza di titolo edilizio (art. 6 d.P.R. n. 380/2001)<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> M. CRISTARO, *Domanda di condono edilizio pendente: quali sono le conseguenze in caso di modifica dell’immobile con ulteriore attività edilizia?* in *Immobili & proprietà*, n. 3, Wolters Kluwer, 2022, p. 169.

<sup>63</sup> P. F. GAGGERO, *Regolarizzazione edilizia successiva atipica e accertamento di conformità*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, Fascicolo n. 3, 2004, p. 1398.

<sup>64</sup> C. DE BIASE, *Abusivismo urbanistico: la rilevanza del quadro giuridico di riferimento nell’attività Dell’urbanista*, in *Fondamenti di diritto per l’architettura e l’ingegneria civile per l’architettura e l’ingegneria civile*, (a cura di) M. R. SPASIANO, M. CALABRÒ, G. MARI, F. GAMBARDELLA, P. TANDA, A. G. PIETROSANTI, JOVENE, Napoli, 2020, p. 385-393.

<sup>65</sup> OSSERVATORIO NAZIONALE AMBIENTE E LEGALITÀ DI LEGAMBIENTE, *Abbatti l’abuso: i numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni delle regioni a rischio: Calabria, Campania, Lazio, Puglia, Sicilia*, Roma, 2023, p. 4.

<sup>66</sup> G. ORETO, *Guida alla regolarizzazione delle difformità edilizie ai sensi della nuova versione del d.P.R. n. 380/2001* (Testo Unico Edilizia, D.P.R. 380/2001), 2024, in [www.lavoripubblici.it](http://www.lavoripubblici.it)

Per chiarezza espositiva, appare necessario evidenziare fin d'ora che i diversi interventi legislativi emanati nel tempo in materia di sanatoria, debbano essere esaminati tenendo presente la distinzione esistente tra i concetti di condono edilizio, concessione edilizia in sanatoria e sanatoria giurisprudenziale. Al riguardo, sebbene il legislatore nazionale abbia fatto uso del termine "generico" di sanatoria per riferirsi sia al condono edilizio che alla concessione edilizia in sanatoria (ora accertamento di conformità), la dottrina ha evidenziato che i due istituti sono ontologicamente diversi, sia per quanto concerne i presupposti di legge che per le finalità che gli stessi perseguono<sup>67</sup>.

Come evidenzia la dottrina prevalente, la sanatoria edilizia ha ad oggetto l'abuso formale. Questo, a sua volta, riguarda quelle opere che sono state realizzate in assenza o in difformità dall'atto amministrativo, o con variazioni essenziali rispetto al progetto originario, ma che risultano conformi agli strumenti urbanistici generali di attuazione, sia approvati sia adottati al momento della realizzazione dell'opera ed al momento della presentazione della domanda di sanatoria. Il condono, invece, consente di sanare l'abuso sostanziale che si verifica nel caso di violazione della disciplina normativa che individua espressamente gli interventi edilizi consentiti<sup>68</sup>.

Ambedue gli abusi sono, ancora, oggi, disciplinati dalla l. 28 febbraio 1985 n. 47; il primo all'art. 13, che prevede la sanatoria previo accertamento della doppia conformità sia alla disciplina urbanistica vigente al momento della realizzazione dell'opera, sia a quella vigente al momento della presentazione della domanda di sanatoria; i secondi, sono contenuti nel Capo IV della citata legge, precisamente agli artt. 31-44, i quali disciplinano l'istituto del "condono".

Considerato quanto sopra, prima di esaminare le origini e lo sviluppo della sanatoria edilizia, appare altresì necessario distinguere tra difformità e abuso. Nel caso dell'abuso la disciplina normativa contempla tre differenti fattispecie, ordinate in base alla gravità (artt. 31 e ss. D.P.R. 380/2001): gli interventi realizzati in assenza di permesso ovvero in totale difformità rispetto a quanto previsto nel titolo, pur sussistente<sup>69</sup>; l'ipotesi

---

<sup>67</sup> V. BOATO, G. A. INZAGHI, *La sanatoria edilizia: limitazioni e modalità applicative*, in *Immobili. e Proprietà*, n. 3/2004, p. 132.

<sup>68</sup> P. STELLA RICHTER, *I principi del Diritto Urbanistico*, Milano, 2018, p. 103.

<sup>69</sup> Art. 31-1c D.P.R. 380/2001: "Si ha difformità totale, quando sia realizzato un organismo edilizio: 1) integralmente diverso per caratteristiche tipologiche architettoniche ed edilizie; 2) integralmente diverso per caratteristiche plano-volumetriche, e cioè nella forma, nella collocazione e distribuzione dei volumi; - integralmente diverso per caratteristiche di utilizzazione (la destinazione d'uso derivante dai caratteri

“intermedia” di variazioni essenziali dal titolo edilizio; l’ipotesi residuale, della parziale difformità dal titolo.

L’ulteriore fattispecie, di abuso concerne l’esecuzione di opere in «variazione essenziale» rispetto al progetto approvato (art. 32 d.P.R. n. 380/2001)<sup>70</sup>.

Come più volte statuito dalla giurisprudenza amministrativa, le summenzionate ipotesi di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o di variazione essenziale, sono sanzionate con la demolizione e la riduzione in pristino<sup>71</sup>.

A tali fattispecie si aggiunge la parziale difformità, che risiede nella realizzazione di un’opera in maniera differente da quanto assentito dalla pubblica amministrazione<sup>72</sup>. La parziale difformità presuppone che un determinato intervento costruttivo, pur se contemplato dal titolo autorizzatorio rilasciato dall’autorità amministrativa, venga realizzato in modalità differenti da quelle previste e autorizzate a livello progettuale (art. 34 D.P.R. 380/2001)<sup>73</sup>.

In tal caso, trattandosi di un abuso di minore gravità, in ragione del minore pregiudizio causato all’interesse urbanistico e, tenuto conto che l’opera è comunque realizzata sulla base di un provvedimento abilitativo (a differenza delle ipotesi di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali), l’art. 34 D.P.R. 380/2001 pur prevedendo – al primo comma – la rimozione o la demolizione del manufatto, stabilisce, altresì, che *“quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell’ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione ... della parte dell’opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso*

---

*fisici dell’organismo edilizio stesso); 3) integralmente diverso perché comportante la costituzione di volumi nuovi ed autonomi”.*

<sup>70</sup> L’art. 32, 1 comma, D.P.R. 380/2001 stabilisce che la variazione essenziale si verifica nelle ipotesi di: a) mutamento di destinazione d’uso che implichi variazione degli standards previsti dal D.M. 2 apr. 1968; b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato; c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato, ovvero della localizzazione dell’edificio sull’area di pertinenza; d) mutamento delle caratteristiche dell’intervento edilizio assentite; e) violazione della normativa edilizia antisismica.

<sup>71</sup> Costante orientamento in Cons. Stato, Sez. VI, 30 marzo 2017, n. 1484; Cons. Stato, Sez. VI, 20 luglio 2018, n. 4418; Cons. di Stato, Sez. VI, 28 marzo 2022, n. 2273 in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

<sup>72</sup> Art. 9<sup>bis</sup> D.P.R. 380/2001 recante *“Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili”.*

<sup>73</sup> C. PAGLIAI, *Parziali difformità dal Permesso di Costruire, come individuarle dopo DL Salva Casa, 2024*, in [www.studiotecnicopagliai.it](http://www.studiotecnicopagliai.it)

*residenziale, e pari al doppio del valore venale ... per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale*”<sup>74</sup>.

Considerato quanto sopra, la dottrina e la giurisprudenza prevalenti sono concordi nell’affermare che *“la sanatoria, lungi dal rappresentare un principio generale dell’azione amministrativa, costituirebbe un istituto di carattere eccezionale, soggetto a esegesi restrittiva”*<sup>75</sup>.

Secondo questa prospettiva, i principi di proporzionalità<sup>76</sup> e buon andamento<sup>77</sup> che regolano l’organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione dovrebbero cedere di fronte a quello di legalità, che non consentirebbe la legittimazione di situazioni antiggiuridiche al di fuori dei casi tassativamente indicati dal legislatore<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> V. DE GIOIA, *La nozione di parziale difformità dell’intervento edilizio rispetto al titolo abilitativo*, in *Diritto Amministrativo – Edilizia e Urbanistica*, 2023, p. 1.

<sup>75</sup> P. MONETTO, *La “sanatoria giurisprudenziale” degli abusi edilizi*, in *Rivista Quadrimestrale di Scienze dell’Amministrazione*, 2024, p. 1.

<sup>76</sup> Il principio di proporzionalità impone alla pubblica amministrazione di agire adottando la soluzione adeguata a provocare il minor sacrificio possibile degli interessi coinvolti nel raggiungimento degli scopi prefissati, pena l’annullabilità del provvedimento per violazione delle cd. norme di azione

<sup>77</sup> E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2021, p. 423 ss. L’Autore osserva che il *buon andamento* esprime l’esigenza di una amministrazione che agisca in aderenza ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità nel perseguimento ottimale dell’interesse pubblico. In particolare, ad avviso dell’Autore l’*efficacia* indica il rapporto tra gli obiettivi perseguiti e quelli prefissati ed esprime la necessità che l’amministrazione persegua nel miglior modo possibile gli obiettivi prefissati; l’*economicità* indica la capacità della pubblica amministrazione di conseguire gli obiettivi prefissati con il minor impiego possibile dei mezzi finanziari, personali e procedurali e si traduce nell’esigenza di non aggravare il procedimento amministrativo se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dal procedimento stesso; il concetto di *efficienza* (rapporto tra mezzi impiegati e obiettivi perseguiti) è strettamente collegato alle modalità di attuazione dei procedimenti amministrativi ed impone all’amministrazione di conseguire il miglior risultato possibile attraverso l’implementazione di quei fattori-chiave comprendenti il capitale intellettuale (*Intellectual Capital*, IC), le competenze (capitale umano), le tecnologie (capitale strutturale), la reputazione nei confronti degli *stakeholder* (capitale sociale). Così, M. RUBINO, F. VITOLLA, N. RAIMO, *Il processo di digitalizzazione aziendale e la digital transformation*”, in R. LOMBARDI, M. S. CHIUCCHI, D. MANCINI, *Smart Technologies, Digitalizzazione e Capitale Intellettuale, Sinergie ed opportunità*, Società Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale (SIDREA), Milano, 2020, p. 54 - 62.

<sup>78</sup> G. CORSO, *Il principio di legalità nell’ordinamento italiano*, in *Studium iuris*, 2010, p. 1011; E. MELE, *Manuale di diritto amministrativo*, 2013, p. 172; L. LAMBERTI, *Il principio di legalità*, Firenze, 2024, p. 9-10. Ad avviso degli Autori, il principio di legalità, nella sua accezione più ampia, afferma che la PA debba conformarsi alle norme giuridiche (cd. parametro legislativo di riferimento) per tali intendendosi sia le norme attributive del potere che quelle regolative dello stesso (che devono pre-esistere all’esercizio del potere da parte della PA, in ossequio al principio della certezza del diritto e che comprendono: direttive e regolamenti unionali, leggi costituzionali, leggi ordinarie, sentenze passate in giudicato). In particolare, secondo l’orientamento più recente – L. LAMBERTI, Firenze 2024 – la PA al fine di esercitare il proprio potere nel rispetto del summenzionato principio è tenuta, preliminarmente a:

- a) individuare l’ordinamento giuridico che attribuisce e/o regola il potere (se unionale o interno);
- b) individuare la specifica disposizione legislativa (o lo specifico combinato disposto) che, all’interno dell’ordinamento giuridico di riferimento, deve trovare applicazione (se si deve applicare il diritto interno, inoltre, se deve farsi riferimento al livello nazionale, regionale o provinciale);
- c) interpretare tali disposizioni, al fine di trarne la norma giuridica che regola il caso concreto.

Tuttavia, la stessa dottrina e giurisprudenza ammettono eccezioni a tale regola generale, riconoscendo la possibilità di una sanatoria “atipica”, in grado di produrre effetti esclusivamente sul piano amministrativo, pur non essendo idonea<sup>79</sup> a estinguere i reati contravvenzionali di cui all’art. 44 del d.P.R. n. 380/2001.

In tale quadro, assume importanza fondamentale l’attività amministrativa volta ad assicurare che l’attività edilizia si svolga nel pieno rispetto delle normative vigenti. Tale competenza è affidata *in primis* agli enti locali e si sostanzia, tendenzialmente, nel potere-dovere di controllo e vigilanza sulla regolarità, sia formale che sostanziale, delle istanze necessarie per gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia (ad esempio per la CILA e SCIA); a tale potere-dovere segue quello dell’irrogazione di sanzioni in caso di commissione di illeciti<sup>80</sup>.

Di conseguenza, il mancato rispetto delle prescrizioni necessarie a svolgere l’attività edilizia comporta l’irrogazione di sanzioni che possono essere di tipo amministrativo, civile e penale<sup>81</sup>.

Oggi, il procedimento di regolarizzazione degli illeciti in materia edificatoria, denominato sanatoria, trova puntuale disciplina nel d.P.R. n. 380/2001<sup>82</sup>. Accanto alle disposizioni del Testo Unico si aggiungono ulteriori normative, a tutt’oggi vigenti, che sono state emanate nel corso degli anni in materia urbanistico-edilizia.

Come precedentemente osservato, la principale fonte normativa emanata dal legislatore nazionale per realizzare una disciplina organica della materia urbanistico-edilizia è la l. n. 1150/1942, altresì denominata “Legge urbanistica”, la cui portata innovativa risiede nel fatto che essa detta una disciplina generale ed uniforme in materia di attività urbanistica, assetto e incremento edilizio dei centri abitati e sviluppo urbano in tutto il territorio del Regno. La legge ha subito nel tempo profonde modifiche ed

---

<sup>79</sup> A differenza dell’accertamento di conformità, disciplinato dall’art. 36 D.P.d.R. n. 380/2001.

<sup>80</sup> S. COGLIANI, *La repressione degli abusi edilizi: i più recenti orientamenti del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia* (C.G.A.R.S.), in Relazione dell’intervento svolto al Convegno “*La semplificazione edilizia e urbanistica tra oneri amministrativi ed esigenze di tutela del territorio*”, Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa, Palermo, 28 - 29 nov. 2024, p. 1 ss.

<sup>81</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico: organizzazione e rapporti*, cit. p. 379-381.

<sup>82</sup> D.P.d.R. del 6 giu. 2001 n. 380 recante “*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*”.

integrazioni, dapprima con la l. 6 agosto 1967, n. 765<sup>83</sup>, successivamente con la l. 28 gennaio 1977 n. 10<sup>84</sup>.

Il legislatore nazionale ha, a suo tempo, espressamente contemplato due differenti tipologie di rimedi al verificarsi dell'ipotesi dell'abuso, che si sostanziano negli istituti della sanatoria e del condono<sup>85</sup>.

In particolare, per quanto attiene al condono, l'istituto presenta carattere "straordinario" – cosiddetto "condono edilizio" – ed è stato introdotto per la prima volta dalla l. n. 47/1985 con l'obiettivo di porre fine ad una diffusa illegalità edificatoria e, nel contempo, fornire maggiore certezza nella disciplina del "governo del territorio" assicurando una maggiore tutela al diritto di proprietà, all'ambiente e al paesaggio e al patrimonio storico-artistico-culturale nazionale<sup>86</sup>.

In sostanza, la legge *de quo* prevedeva una sanatoria per le opere abusive ultimate entro il 1° ottobre 1983 ed eseguite: a) senza licenza o concessione edilizia o autorizzazione a costruire ovvero in difformità dalle stesse; b) in base a licenza o concessione o autorizzazione annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace, previa corresponsione di una sanzione a titolo di oblazione<sup>87</sup>.

Successivamente, la legge 23 dicembre 1994, n. 724 (collegata alla legge finanziaria 1995) ha previsto un secondo condono edilizio, stabilendo tre criteri di sanabilità delle opere edilizie (che saranno oggetto di approfondimento più avanti)<sup>88</sup>: 1) temporale; 2) stato di avanzamento dei lavori; 3) volumetrico-dimensionale.

Alla novella del 1994 ha fatto seguito la riforma del 2003, ovverosia il d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (conv., con mod., dalla l. 24 novembre 2003, n. 326) che ha introdotto la sanatoria "a regime", anche definita come "accertamento di conformità", introdotta dall'art. 13, l. n. 47/1985 e oggi prevista dall'art. 36, d.P.R. n. 380/2001<sup>89</sup>.

---

<sup>83</sup> La legge n. 765/1967 recante "*Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*" è stata emanata con l'obiettivo di novellare la materia urbanistico-edilizia, adattandola ai cambiamenti socio-economici del periodo di riferimento.

<sup>84</sup> La legge 28 gennaio 1977, n. 10 recante "*Norme per la edificabilità dei suoli*", contiene norme in materia di trasformazione urbanistica, concessione edilizia, piani di zona, rilascio concessioni e sanzioni amministrative, civili e penali in caso di violazione delle norme in essa contenute.

<sup>85</sup> Costante orientamento in Consiglio di Stato, VI Sez., n. 1484 del 30 mar. 2017 e Consiglio di Stato VI Sez., n. 7860 del 30 set. 2024, in [www.gazzettamministrativa.it](http://www.gazzettamministrativa.it)

<sup>86</sup> Legge n. 47/1985 recante "*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*".

<sup>87</sup> Così, artt. 31 e ss. della l. n. 47/1985.

<sup>88</sup> Legge n. 724/1994 recante "*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*".

<sup>89</sup> P. MONETTO, *La Sanatoria giurisprudenziale degli abusi edilizi*, cit., p. 2-3.

Come osservato dalla dottrina, la sanatoria degli abusi edilizi comporta la legittimazione *ex post* di illeciti edilizi tramite un atto amministrativo con modalità legalmente prescritte. L'ordinamento giuridico disciplina due tipologie di sanatoria: quella ordinaria o di regime, disciplinata attualmente dagli artt. 36 ss. d.P.R. n. 380/2001 e quella straordinaria, disciplinata da leggi speciali<sup>90</sup>.

Precedentemente alla novella del 1985, il legislatore aveva già disciplinato una fattispecie riconducibile alla sanatoria edilizia, contenuta nell'art. 15, l. n. 10/1977 e avente ad oggetto le due ipotesi dell'annullamento della concessione e dell'esecuzione di varianti non previamente autorizzate; nel primo caso, trattandosi di opere realizzate in difformità dalla concessione si procedeva alla demolizione della struttura; nel secondo caso, meno grave, il sindaco a seguito di valutazione tecnica da parte del competente ufficio erariale, procedeva a comminare una sanzione amministrativa prima del rilascio del certificato di abitabilità<sup>91</sup>.

Con l'entrata in vigore della l. n. 47/85, la sanatoria per accertamento di conformità è entrata a pieno titolo nel sistema giuridico nazionale. L'istituto in esame presupponeva un'attività valutativa, e modestamente discrezionale, da parte dell'amministrazione, circa la sostanziale conformità dell'opera alla normativa urbanistica complessivamente vigente. Ne discendeva che il rilascio della concessione in sanatoria (art. 13, l. 47/1985) collocava il privato in una situazione non solo equiparabile a quella del titolare di una concessione edilizia ordinaria, ma altresì idonea a fondargli un legittimo affidamento sull'insussistenza di violazioni urbanistico edilizie, in ragione del pagamento, a titolo di sanzione, del contributo di costruzione in misura doppia<sup>92</sup>.

Un ulteriore provvedimento normativo è stato emanato nel luglio 1994, allorquando sono stati riaperti i termini del condono edilizio, intesi come tali sia quello di compimento

---

<sup>90</sup> V. VITALI, *L'abuso edilizio, inquadramento e rimedi*, Padova, 2016, p. 4

<sup>91</sup> L'art. 15 della legge 10/1977 stabiliva, rispettivamente ai commi 9 e 12, che «*In caso di annullamento della concessione, qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la riduzione in pristino, il sindaco applica una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'ufficio tecnico erariale. La valutazione dell'ufficio tecnico è notificata alla parte dal Comune e diviene definitiva decorsi i termini di impugnativa. ... Le opere realizzate in parziale difformità dalla concessione debbono essere demolite a spese del concessionario. ... Non si procede alla demolizione ovvero all'applicazione della sanzione di cui al comma precedente nel caso di realizzazione di varianti, purché esse non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti e non modifichino la sagoma, le superfici utili e la destinazione d'uso delle costruzioni per le quali è stata rilasciata la concessione. Le varianti dovranno comunque essere approvate prima del rilascio del certificato di abitabilità*».

<sup>92</sup> V. VITALI, *L'abuso edilizio, inquadramento e rimedi*, cit. p. 148.

dell'abuso edilizio (31 dicembre 1993), sia quello per la presentazione della domanda di condono (in origine stabilita al 31 ottobre 1994; termine più volte prorogato e da ultimo fissato al 31 marzo 1995); sempre nello stesso anno, il legislatore ha emanato la l. 23 dicembre 1994, n. 724 (secondo condono edilizio) con cui vengono, di fatto prorogate le disposizioni già contenute nella precedente l. n. 47/1985<sup>93</sup>.

Tuttavia, la citata normativa – art. 39 – prevedeva la sospensione della sanatoria per le opere poste in essere da soggetti indagati per reati di particolare allarme sociale (mafia e riciclaggio) fino alla definizione del procedimento penale; mentre escludeva dalla sanatoria le opere realizzate da soggetti che sono stati condannati in via definitiva per tali reati.

## **5. I primi condoni edilizi nella l. n. 47/1985**

Come osservato dalla dottrina, l'abusivismo edilizio costituisce una piaga che tiene in ostaggio il territorio, la legalità e lo sviluppo del Paese da molti decenni, riflettendosi, inevitabilmente, nei principali provvedimenti normativi che sono stati emanati nei vari momenti storici dal legislatore e, in particolar modo, nelle finalità che attraverso di essi si è cercato di perseguire<sup>94</sup>.

Storicamente, l'intervento legislativo più significativo *in subiecta materia* è il condono edilizio, introdotto dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47, i cui termini sono stati successivamente riaperti dapprima attraverso la legge n. 724/1994<sup>95</sup> e, successivamente attraverso la legge n. 326/2003.

La legge n. 47/1985 costituisce la più completa disciplina normativa in materia di sanatoria edilizia, emanata in recepimento di orientamenti giurisprudenziali già consolidati, ma con la quale si introducono anche diverse soluzioni per l'epoca innovative. Essa rappresenta, infatti, una risposta al fenomeno dell'abusivismo, abbastanza diffuso in Italia, muovendosi lungo due dimensioni: una preventiva, mirata a fronteggiare il dilagarsi del fenomeno su scala nazionale; l'altra, repressiva, finalizzata a

---

<sup>93</sup> Art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

<sup>94</sup> A. COPPOLA, F. CHIODELLI, *L'abusivismo edilizio*, in *Istituto Nazionale di Urbanistica, (INU), Rapporto dal Territorio*, 2019, p. 327.

<sup>95</sup> Collegata alla legge finanziaria 1995.

sanzionare quei comportamenti configuranti gravi inosservanze dell'ordinamento giuridico. Da un punto di vista strutturale, la legge si divide in cinque capi, dei quali solamente il terzo<sup>96</sup> e il quarto<sup>97</sup> (artt. 29-44) disciplinano le condizioni e le modalità di accesso al condono o "sanatoria"<sup>98</sup>, previo versamento di somma di danaro a titolo di oblazione<sup>99</sup> e contributi di concessione<sup>100</sup>.

Il legislatore utilizza i due termini, condono e sanatoria, indistintamente, come sinonimi, benché le due espressioni identifichino fenomeni tra loro eziologicamente distinti. Come in parte si è già accennato, la sanatoria consiste, infatti, nella possibilità riconosciuta dall'ordinamento di "sanare" opere che, sebbene siano state realizzate in modalità sostanzialmente conformi alla normativa urbanistica edilizia, sono abusive per mancanza del titolo ovvero perché presentano delle varianti essenziali rispetto al titolo medesimo. Il condono è, invece, un "perdono amministrativo", che lo Stato concede in via eccezionale e per un limitato periodo di tempo nei casi tassativamente indicati dalla legge e su presentazione di domanda da parte degli interessati<sup>101</sup>.

Le tipologie di opere condonabili sono contenute nel capo IV della legge *de quibus*.

In particolare, possono essere sanate le opere di ogni tipo, che sono state ultimate entro il termine del 1° ottobre del 1983 ed eseguite: a) senza licenza o concessione edilizia o autorizzazione a costruire prescritte da norme di legge o di regolamento, ovvero in difformità dalle stesse; b) in base a licenza o concessione edilizia o autorizzazione annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace, ovvero nei cui confronti sia in corso procedimento di annullamento o di declaratoria di decadenza in sede giudiziaria o amministrativa<sup>102</sup>.

La sanatoria è applicabile sia alle opere "ultimate" che a quelle "non ultimate", al verificarsi delle condizioni espressamente indicate nella legge. In particolare, per quanto concerne le opere "ultimate", la legge 47/1985 fa riferimento alle costruzioni e ai manufatti che sono completi nelle strutture essenziali sotto il profilo tecnico, edilizio ed urbanistico, anche se funzionalmente non idonee ad essere abitabili. Questo significa che

---

<sup>96</sup> Capo III intitolato "Recupero urbanistico di insediamenti abusivi".

<sup>97</sup> Capo IV intitolato "Opere sanabili. soggetti legittimati. conservazione dei rapporti sorti sulla base di decreti-legge non convertiti".

<sup>98</sup> Art. 31 della l. n. 47/1985 recante "Sanatoria delle opere abusive".

<sup>99</sup> Art. 34 della l. n. 47/1985 recante "Somma da corrispondere a titolo di oblazione".

<sup>100</sup> Art. 35 della l. n. 47/1985 recante "Procedimento per la sanatoria".

<sup>101</sup> CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, *Appunti sul condono edilizio*, cit. p. 3-4.

<sup>102</sup> Così, art. 31, 1 comma, l. n. 47/1985

oltre alla copertura, devono essere presenti la muratura portante ed i tamponamenti esterni anche senza le tramezzature interne, gli intonaci, le finiture ed i servizi. In altri termini, devono sussistere le condizioni per rendere possibile il calcolo della volumetria da sanare. Per quanto concerne, invece, le opere “non ultimate” per effetto di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali, la sanatoria può essere applicata ai manufatti che abbiano una fisionomia tale da rendere riconoscibile il disegno progettuale mentre non può essere applicata alle opere che sono state interrotte in una primissima fase, in modo da non poter consentire il riconoscimento né della funzione perseguita, né della configurazione generale dell'edificio in costruzione<sup>103</sup>.

Per quanto concerne le limitazioni e i vincoli, la legge in argomento esclude dalla sanatoria le opere eseguite su aree geografiche e territori che sono oggetto di tutela per la salvaguardia dei cosiddetti interessi “sensibili”, i quali presentano rilevanza costituzionale e comprendono, tradizionalmente, la tutela della salute, dell’ambiente, del paesaggio, dei beni storico-artistici e della pubblica incolumità<sup>104</sup>. Come argomentato dalla Consulta, gli interessi sensibili “*per la loro natura sono i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi*”<sup>105</sup>.

Come recentemente argomentato dal Consiglio di Stato, le aree vincolate sono oggetto di restrizioni *ex lege* prima della realizzazione dell’opera e sottoposte a vincoli “speciali” di carattere permanente (limitazioni per ragioni di difesa delle coste, sicurezza militare, sicurezza interna, oltre che per motivi di carattere paesaggistico, idrico, idrogeologico, storico, etc.) che le rendono inedificabili<sup>106</sup>.

Parte della dottrina ritiene che la legge n. 47/1985 sia stata emanata in un quadro politico orientato verso il condono edilizio poiché, in generale, le norme in essa contenute prevedevano la possibilità di regolarizzare opere edificate in difformità dalla disciplina edilizia e urbanistica vigente, rimandando alla formulazione di un parere qualora tali opere ricadessero negli ambiti di pertinenza di qualsiasi tipo di vincolo. Tuttavia, la stessa legge stabiliva che in presenza di vincoli – nazionali o regionali – di inedificabilità assoluta (in quanto posti a tutela di aree costiere e/o territoriali per ragioni di sicurezza

---

<sup>103</sup> CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, *Appunti sul condono edilizio*, cit. p. 16-17.

<sup>104</sup> L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Rivista di Diritto Pubblico Italiano comparato europeo*, n. 1/2019, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>105</sup> Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>106</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 4 marzo 2024 n. 2085, in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

interna, interesse pubblico, esigenze della collettività, che impediscono ai privati tutte quelle trasformazioni del suolo che sono riconducibili alla nozione “tecnica” di edificazione<sup>107</sup>) l’obbligo del parere lasciava posto alla non procedibilità della concessione in sanatoria<sup>108</sup>.

Detti limiti si affiancano a quelli di edificabilità relativa, i quali sono strettamente collegati alle caratteristiche specifiche di un terreno e possono essere determinati da fattori come esigenze di tipo paesaggistico, archeologico o ambientale, al fine di preservare l’integrità del territorio<sup>109</sup>.

Altro orientamento parte dal presupposto secondo cui gli interventi del legislatore in materia di edilizia sono attuabili attraverso tre differenti “approcci”<sup>110</sup>: quello “repressivo”, consiste nella demolizione dell’immobile abusivo; quello “mitigativo” consiste nella confisca e nella riqualificazione del patrimonio, prevista dall’art. 29 della Legge 47/85, attraverso i Piani di Recupero degli Insediamenti Abusivi (PRIA) e le varianti di recupero; infine, l’approccio “comprensivo” si esprime attraverso la sanatoria, che trova legittimazione nei provvedimenti normativi nel 1985, 1994 e 2003<sup>111</sup>.

In particolare, l’approccio “mitigativo” appare quello più conveniente sul piano urbanistico, in quanto, con l’attuazione dei piani per il recupero degli insediamenti abusivi, il legislatore mira a realizzare una modalità di reinserimento urbano di parti del territorio che sono state oggetto di abusivismo. L’approccio “mitigativo” è quello che trova espresso fondamento nell’art. 29 della legge n. 47/85 e che distingue tra abuso edilizio e abuso urbanistico. In quest’ultimo caso, si è di fronte a forme di lottizzazione abusiva, che possono consistere in un’attività giuridica, come la suddivisione del terreno e l’alienazione di lotti fabbricabili, ovvero in un’attività materiale, come la costruzione di edifici ovvero la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria o secondaria. In ogni caso deve trattarsi di un’attività non soltanto lesiva del potere di pianificazione urbanistica del Comune, ma anche di quello relativo al controllo del territorio<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup> Così costante orientamento in Cass. V sez., 25 marzo 2015 n. 5992; Cass. S.U. 29 ottobre 2020, n. 23902, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

<sup>108</sup> A. COPPOLA, F. CHIODELLI, *L’abusivismo edilizio*, cit. p. 329.

<sup>109</sup> A. BOTTI, *Limiti di edificabilità assoluta e relativa nelle aree vincolate*, 2023, in [www.diritto.net](http://www.diritto.net)

<sup>110</sup> C. DE BIASE, *Abusivismo urbanistico*, op. cit., p. 393.

<sup>111</sup> L. COLOMBO, *Abusivismo e pianificazione consensuale* in *Urbanistica Informazioni* Roma, 2003, p. 57.

<sup>112</sup> Consiglio di Stato, 23 novembre 2023, n. 10044, in [www.gazzettamministrativa.it](http://www.gazzettamministrativa.it)

Al riguardo, per il rilascio della concessione in sanatoria ogni Regione è tenuta a formare, adottare e approvare delle varianti parziali agli strumenti urbanistici finalizzate al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi<sup>113</sup>. Altra dottrina, ancora, ritiene che sebbene la legge 47/1985 abbia disciplinato in maniera analoga la sanatoria e il condono, gli istituti si trovino tra loro in un rapporto di *genus a species*<sup>114</sup>.

Il principale contributo innovativo offerto dalla legge n. 47/1985 in materia di edilizia urbanistica è stato quello di fornire una definizione del reato di lottizzazione abusiva dei terreni a scopo edificatorio. In particolare, l'art. 18 della legge *de quo* – abrogato dal d.P.R. n. 380/2001 che ne ha trasfuso il contenuto nell'art. 30, comma 1, intitolato “*Lottizzazione abusiva*” – stabiliva che “*si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengano iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o l'eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio*”<sup>115</sup>.

A ciò si aggiunga l'aver affidato alle Regioni il compito di disciplinare con proprie norme la formazione, adozione e approvazione di varianti agli strumenti urbanistici generali, con l'obiettivo di attuare il recupero urbanistico degli insediamenti abusivi entro un quadro generale di convenienza economica e sociale e nel rispetto dei prevalenti interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, idrogeologico<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> È noto che le varianti possono essere distinte in relazione alla loro finalità ed estensione: varianti generali che consistono nella redazione di un nuovo P.R.G. e sono necessarie perché il piano ha durata indeterminata e quindi deve essere soggetto a revisioni generali periodiche; varianti parziali, che interessano soltanto parti del territorio; esse sono fondate su necessità parziali (varianti di adeguamento o localizzazione) e dipendono da modifiche alle norme di attuazione.

<sup>114</sup> F. CURCI, E. FORMATO, F. ZANFI, *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Napoli, 2017, p. 12.

<sup>115</sup> L'art. 30 d.P.R. n. 380/01 ha riprodotto integralmente l'art. 18 l. n. 47/1985.

<sup>116</sup> Art. 29, comma 1, recante “*Varianti agli strumenti urbanistici e poteri normativi delle Regioni*”.

Ad avviso di una parte della dottrina, le attribuzioni che la legge n. 47/1985 conferiva alle Regioni erano molto limitate. Essa assegnava, infatti, a tali Enti il potere di fissare norme specifiche *in subiecta materia*, ma li vincolava espressamente al rispetto del capo IV (artt. 29-44), dedicato alla sanatoria delle opere abusive. Alle Regioni residuava, pertanto, la titolarità del potere di modulare l'importo del contributo di costruzione per le opere abusive e di fissare l'iter procedurale per le varianti agli strumenti urbanistici finalizzate al recupero degli insediamenti abusivi<sup>117</sup>.

## **6. I successivi condoni: l. n. 724/1994 e l. n. 326/2003**

Il secondo condono edilizio è stato introdotto nell'ordinamento nel 1994 con l'emanazione di una serie di decreti di necessità e urgenza<sup>118</sup>, la cui conversione in legge ordinaria è stata disposta dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994 n. 724, recante "*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*".

Il testo del secondo condono edilizio richiama le disposizioni comprese nei Capi IV e V della legge n. 47/1985, prevedendo tre differenti criteri per procedere alla sanatoria di un'opera abusiva: 1) il criterio temporale, con riferimento alla data di ultimazione delle opere; 2) il criterio dello stato di avanzamento dei lavori; 3) il criterio dei limiti dimensionali o volumetrici.

In particolare, per quanto concerne il criterio temporale e dello stato dei lavori, la novella del 1994 ha previsto la sostanziale riapertura del precedente condono, essendo riferita alle opere ultimate entro il 31 dicembre 1993 e ricomprendendo, pertanto, anche gli abusi riferibili al periodo temporale indicato nella legge n. 47/1985.

Il *quid pluris* che caratterizza la legge n. 724/1994 rispetto al precedente condono, è la previsione di nuovi criteri di applicazione della sanatoria in riferimento alla componente dimensionale delle opere realizzate. In particolare, secondo quanto stabilito dall'art. 39, comma 1, della legge *de quo*, potevano essere condonate le costruzioni abusive a carattere residenziale i cui limiti non eccedevano la volumetria di 750 metri cubi per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria ovvero i cui ampliamenti

---

<sup>117</sup> D. BALDAZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di condono edilizio*, 2009, p. 1

<sup>118</sup> D.l. n. 468/1994, reiterato con i d.l. n. 551/1994 e n. 649/1994.

non erano superiori al 30% della volumetria dell'opera legittima originaria o, indipendentemente dalla volumetria iniziale o assentita, gli ampliamenti di manufatti in misura non superiore a 750 metri cubi per singola richiesta.

L'obiettivo era quello di impedire la reviviscenza delle disposizioni relative al primo condono totale, che era stato concesso con la legge n. 47/1985. Inoltre, i limiti volumetrici si applicavano alle sole costruzioni a carattere residenziale, escludendo quelle destinate ad altri usi<sup>119</sup>.

La legge confermava, altresì, la disciplina autorizzativa relativa ai cosiddetti vincoli "relativi", ossia quelli che non implicavano l'inedificabilità assoluta e introduceva la necessità di dimostrare l'adeguatezza statica degli immobili da condonarsi nelle aree a rischio sismico<sup>120</sup>.

Per quanto concerne le limitazioni e i vincoli oltre a quelli di carattere volumetrico, la legge in esame sanciva il divieto di sanatoria per le opere abusive realizzate al disopra e al disotto del sottosuolo boschivo danneggiato a causa di atti volontari o eventi naturali e per i manufatti abusivi che creavano limitazioni di tipo urbanistico alle proprietà confinanti. A ciò si aggiunga il divieto di sanatoria per gli abusi posti in essere da soggetti condannati definitivamente per il reato di associazione di tipo mafioso e per i reati di riciclaggio di denaro o da terzi per loro conto<sup>121</sup>.

Infine, la novella escludeva il condono nell'ipotesi del reato di lottizzazione abusiva<sup>122</sup>.

Il terzo condono edilizio è stato introdotto nell'ordinamento nazionale dall'art. 32 del D.L. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito in legge n. 326 del 24 novembre 2003,

---

<sup>119</sup> Art. 39-<sup>1c</sup> recante "*Definizione agevolata delle violazioni edilizie*".

<sup>120</sup> A. COPPOLA, F. CHIODELLI, *L'abusivismo edilizio*, op. cit., p. 330.

<sup>121</sup> CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, op. cit., p. 32.

<sup>122</sup> Cass. S.U. nr. 1862 del 28 nov. 1981 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it) Nella logica del giudice di legittimità dell'epoca, il concetto di lottizzazione abusiva ha avuto una portata piuttosto ampia, potendo comprendere differenti tipologie di atti giuridici non autorizzati, compiuti su un territorio o area geografica, come la sua suddivisione abusiva e la successiva alienazione di singoli lotti edificabili, ovvero la costruzione di edifici abitabili in assenza di titolo idoneo ovvero di opere di urbanizzazione, etc. Al fine del perfezionamento dell'illecito penale era sempre e comunque necessario che tali opere fossero finalizzate alla realizzazione di un nuovo insediamento urbano in completa violazione della potestà di programmazione della pubblica amministrazione relativamente alla destinazione d'uso di territori ed aree geografiche.

recante “*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici*”<sup>123</sup>.

Sebbene la novella del 2003 si collochi nel solco tracciato dai precedenti interventi legislativi, essa si inserisce in un quadro normativo caratterizzato dalla riforma del Titolo V della Carta costituzionale del 2001 che ha radicalmente trasformato i rapporti tra cittadino e pubblici poteri attraverso la previsione di un rinnovato “*tessuto ordinamentale che, con tale riforma, ha assunto la configurazione di sistema di federalismo amministrativo*”<sup>124</sup>.

In tale rinnovato quadro politico-amministrativo, il testo della novella del 2003 – in particolare l’art. 32 – non ha trovato favorevole ed unanime accoglimento da parte delle Regioni, alcune delle quali hanno contestato il contenuto dell’art. 32 innanzi alla Consulta, eccependo vizi di legittimità costituzionale sia in riferimento alla natura eccezionale della normativa statale sul condono, che in merito al riparto di competenze in materia urbanistico-edilizia, alla luce di quanto contenuto nel “rinnovato” art. 117 Cost.

In particolare, veniva eccepito che, sotto il profilo della ragionevolezza, il provvedimento *de quo* contribuiva – ponendosi in linea con i precedenti del 1985 e 1994 – alla realizzazione di un ordinamento urbanistico-edilizio caratterizzato da una evidente stabilità e continuità e, dunque, non più caratterizzato dall’eccezionalità nel sanare gli abusi. Nella circostanza, la Consulta ha, infatti, argomentato che il condono del 2003, al pari di quello del 1994 e del 1995, siano da considerare come provvedimenti a sé stanti, e pertanto, aventi carattere, natura e finalità straordinarie, in quanto privi di elementi che possano far supporre, sotto il profilo della ragionevolezza, l’esistenza un *continuum* di reiterazioni di atteggiamenti di *favor* nei confronti degli illeciti edilizi. In particolare, la Consulta, nel ribadire che il condono del 2003 debba essere considerato come un provvedimento straordinario – dunque, connotato da elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni del 1985 e 1994 – ha altresì evidenziato che nella fattispecie, sotto il

---

<sup>123</sup> Art. 32 recante “*Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l’incentivazione dell’attività di repressione dell’abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali*”.

<sup>124</sup> C. BIONDI, *Il condono edilizio e la giurisprudenza della Corte costituzionale: nulla di nuovo, nonostante la riforma del titolo V della Costituzione*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

profilo della ragionevolezza non sia possibile supporre l'esistenza di un ordinamento legislativo stabile in materia edilizia, contrapposto a quello ordinario<sup>125</sup>.

In merito alla seconda eccezione – riguardante il riparto di competenze Stato-Regioni in riferimento alla novella costituzionale del 2001 – il Giudice delle leggi ha argomentato che al di fuori dei profili penalistici (che sono di esclusiva responsabilità dello Stato<sup>126</sup>) le competenze normative nella materia del governo del territorio si suddividono tra statali e regionali secondo lo schema proprio della “competenza concorrente”: allo Stato le disposizioni di principio, alle Regioni le norme di dettaglio.

Come osservato dalla dottrina, la Consulta ha riconosciuto alla competenza statale il compito di disciplinare<sup>127</sup>: la previsione del rilascio di un titolo abilitativo in sanatoria; il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili; la determinazione delle volumetrie massime condonabili.

In tale quadro, il complesso intreccio tra legislazione statale e regionale ha reso l'adozione della legislazione da parte delle Regioni in materia edilizia “*non solo opportuna, ma doverosa*” e da emanare entro i termini determinati dal legislatore nazionale. Pertanto, ad avviso della Consulta, in caso di inerzia da parte delle Regioni nell'emanazione di provvedimenti di competenza nei termini assegnati, è legittimata la “reviviscenza” della normativa nazionale, in ossequio al principio di sussidiarietà verticale<sup>128</sup>.

Per quanto concerne le opere condonabili, la riforma del 2003 si applica alle costruzioni abusive ultimate entro il 31 marzo 2003, che non abbiano comportato un ampliamento del manufatto superiore al 30% della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi, nonché le nuove costruzioni a destinazione residenziale che non superino i 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i tremila metri cubi<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> In tal senso, costante orientamento espresso dalla Consulta in n. 416 del 28 lug. 1995 e n. 427 del 12 set. 1995 e n. 196, 198 e 199 del 28 giu. 2004, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>126</sup> Art. 117, comma 2, Costituzione.

<sup>127</sup> D. BALDOZZI, op. cit., p. 5.

<sup>128</sup> *Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.*”

<sup>129</sup> CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, op. cit., p. 47.

Per quanto concerne le limitazioni e i vincoli, l'art. 32 (commi 25-27) sancisce la sanabilità di abusi sostanziali, formali e le difformità nelle ristrutturazioni edilizie, salvo si tratti di opere<sup>130</sup>: 1) realizzate – in maniera diretta o per interposta persona – da soggetti condannati in via definitiva per reati di particolare allarme sociale; 2) per le quali non sia possibile effettuare interventi di adeguamento antisismico; 3) eseguite su immobili soggetti a vincoli imposti da leggi statali e regionali a tutela di interessi idrogeologici e delle falde acquifere, di beni ambientali e paesistici, nonché di parchi e aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora siano stati istituiti prima dell'esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici; 4) realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente rilevante; 5) che insistono su aree boscate o su pascolo i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco; 6) realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché nei terreni che sono gravati da diritti di uso civico.

Inoltre, nell'ipotesi di opere realizzate su aree sottoposte a vincolo, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso<sup>131</sup>.

## **7. L'introduzione del permesso di costruire in sanatoria nel d.P.R. 380/2001**

Il permesso di costruire in sanatoria (o sanatoria ordinaria) di cui all'art. 36<sup>132</sup> del D.P.R. n. 380/2001<sup>133</sup> è stato introdotto nell'ordinamento con l'obiettivo di legittimare *ex*

---

<sup>130</sup> Art. 32, comma 27, d.l. n. 269/2003 conv. con mod. dalla Legge n. 326/2003.

<sup>131</sup> Art. 32, comma 43, d.l. n. 269/2003 conv. con mod. dalla Legge n. 326/2003.

<sup>132</sup> Art. 36 d.P.R. 380/2001, recante “*Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità o variazioni essenziali*”.

<sup>133</sup> Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia Edilizia (d.P.R. 380/2001), come modificato dal d.l. 29 maggio 2024, n. 69 recante “*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica*”.

*post* interventi edilizi per i quali, pur sussistendo ogni altro requisito di legge e regolamento, è necessario l'assenso da parte dell'amministrazione competente<sup>134</sup>.

L'istituto è stato introdotto nell'ordinamento con la legge n. 47/1985, con la quale il legislatore, da un lato mirava a definire in via eccezionale alcune delle difformità del patrimonio edilizio nazionale; dall'altro consentiva al cittadino di regolarizzare *ex post* interventi privi di titolo, a condizione che gli stessi possedessero tutte le caratteristiche per accedere al regime autorizzatorio (cd. abuso formale). In tal modo, si mirava a superare l'orientamento espresso a suo tempo dal Consiglio di Stato (Sent. Sez. IV, n. 42 del 13 feb. 1981) che – in applicazione della legge n. 10/1977 – aveva precluso ogni possibilità di sanatoria per le opere realizzate in assenza di titolo concessorio<sup>135</sup>.

Come osservato dalla giurisprudenza di legittimità con costante orientamento, l'istituto *de quo* mira a perseguire due finalità tra loro strettamente interconnesse: da un lato, consente agli interventi eseguiti *sine titulo*, ovvero realizzati in difformità da esso, di essere regolarizzati *ex post*; dall'altro, comporta l'estinzione della relativa fattispecie criminosa tramite oblazione<sup>136</sup>.

La tecnica legislativa utilizzata – doppia conformità – aveva e, ancora oggi, persegue, una sua specifica finalità, che è quella di arginare la discrezionalità degli enti locali nella redazione di varianti agli strumenti urbanistici che rendano legittime opere e categorie di interventi che non erano legittimi all'epoca dell'abuso<sup>137</sup>.

Al riguardo, la dottrina evidenzia la particolare finalità dell'istituto *de quo*, che è quella di regolarizzare soltanto gli abusi formali (o “minori”) nei quali l'opera, sebbene realizzata senza il preventivo titolo abilitativo, ovvero in difformità da esso, non violava

---

<sup>134</sup> Il rilascio del titolo abilitativo presuppone l'accertamento della conformità in doppia fase temporale ed è un'attività vincolata che spetta alla pubblica amministrazione (Comune) nel rispetto del principio di legalità.

<sup>135</sup> L. SPALLINO, *La sanatoria delle difformità parziali e delle variazioni essenziali nel nuovo art. 36-bis D.P.R. 380/2001*, 2024, in [www.dirittopa.it](http://www.dirittopa.it)

<sup>136</sup> La Cassazione ha osservato che l'oblazione consiste in un negozio giuridico unilaterale, processuale o extra processuale, produttivo di effetti giuridici di diritto pubblico costituiti dal riconoscimento della sussistenza dell'illecito con conseguente rinuncia irrevocabile alla garanzia giurisdizionale e da cui deriva la rinuncia dello Stato all'applicazione di una sanzione superiore, sicché va esclusa la ripetibilità della somma pagata ed è irrilevante ogni riserva fatta a tal fine. Così costante orientamento espresso in Cass. Sez. I, 24 aprile 1979, n. 2319; Cass. Sez. I, 18 marzo 1988; Cass. Sez. III, 17 maggio 2005, n. 10344; Cass. Sez. III, 24 marzo 2009, n. 12869; Cass. Sez. III, 20 gennaio 2023, n. 2357, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

<sup>137</sup> Corte Cost., 18 giugno 2024, n. 125, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

la disciplina urbanistica vigente al momento della realizzazione del manufatto e al momento di presentazione dell'istanza di sanatoria (c.d. "doppia conformità")<sup>138</sup>.

Preme evidenziare, al riguardo, che in materia di sanatoria edilizia la novella del 2024 (Decreto Salva-Casa) si pone come uno spartiacque tra una conformità "rigida" ed una "semplificata" dell'istanza di sanatoria: prima della riforma, infatti, l'art. 36 D.P.R. 380/2001 contemplava le categorie di interventi che potevano beneficiare della sanatoria edilizia sul presupposto del rispetto del criterio "rigido" della "doppia conformità" della domanda, che doveva essere conforme alla disciplina urbanistica<sup>139</sup> ed edilizia<sup>140</sup> vigenti sia al *tempus* della realizzazione del manufatto che al *tempus* di richiesta di sanatoria. Alla "doppia conformità", inoltre, si sommava il versamento dell'importo oblativo.

Oggi, l'art. 36 D.P.R. 380/2001, così come modificato dal decreto Salva-casa, stabilisce al primo comma che *"In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali nelle ipotesi di cui all'articolo 31, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in totale difformità da essa o con variazioni essenziali, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso 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"*. In base ai summenzionati requisiti, la circostanza comporta che il permesso di costruire in sanatoria sia ottenibile qualora l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda. La *ratio* dell'articolo in esame è quella di assicurare, sull'intero territorio nazionale, l'uniformità delle condizioni per ricondurre a legittimità gli abusi edilizi: ciò a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia e,

---

<sup>138</sup> M. CRISTARO, *Domanda di condono edilizio pendente: quali sono le conseguenze in caso di modifica dell'immobile con ulteriore attività edilizia?* in Edicola Professionale Wolters Kluwer, 2022, p. 169.

<sup>139</sup> La conformità alla disciplina urbanistica concerne l'osservanza di: 1) strumenti urbanistici comunali (PUC, PRG, ecc.); 2) piani attuativi e particolareggiati; 3) piani provinciali, regionali e paesaggistici; 4) vincoli (idrogeologici, idraulici, ambientali, ecc.); 5) fasce di rispetto (stradali, infrastrutturali, cimiteriali, fluviali).

<sup>140</sup> La conformità alla disciplina edilizia concerne l'osservanza di: 1) norme tecniche per le costruzioni; 2) normative di sicurezza e antincendio; 3) requisiti per il superamento delle barriere architettoniche; 4) norme igienico-sanitarie; 5) standard acustici degli edifici; 6) requisiti di efficienza energetica; 7) normative sui beni culturali e paesaggistici.

quindi, indipendentemente dalla concreta estensione del fenomeno dell'abusivismo nei singoli contesti territoriali<sup>141</sup>.

Il Decreto Salva-Casa ha altresì introdotto l'art. 36-*bis* il quale, superando la previgente disciplina, introduce nell'ordinamento la doppia conformità "semplificata", applicabile per la regolarizzazione di alcune tipologie di opere, definite "minori"<sup>142</sup>.

L'articolo in esame stabilisce, al primo comma, che "*in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 34 D.P.R. 380/2001 ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 37, fino alla scadenza dei termini di cui all'art. 34<sup>cl</sup> e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività 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*".

Come ampiamente osservato dalla dottrina, il nuovo regime di sanatoria "semplificato" consente la regolarizzazione di quelle opere costruite in maniera difforme da quanto stabilito, sempreché l'istanza di condono rispetti i seguenti requisiti fissati dal legislatore<sup>143</sup>: 1) sia presentata nel rispetto della disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'abuso; 2) sia conforme alla disciplina urbanistica attuale.

Quanto all'oggetto della novella del 2024, il regime "semplificato" consente di regolarizzare i seguenti illeciti "minori"<sup>144</sup>: abusi edilizi primari, comprendenti: parziali difformità (art. 34 d.P.R. 380/2001) e variazioni essenziali (art. 32 d.P.R. 380/2001) apportate nei confronti del permesso di costruire o SCIA in alternativa al Permesso di costruire (art. 23 D.P.R. 380/2001); illeciti edilizi comprendenti opere

---

<sup>141</sup> UFFICIO COMUNICAZIONE E STAMPA DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *Comunicato del 15 luglio 2024: il requisito della doppia conformità urbanistico-edilizia trova applicazione anche alle regioni a statuto speciale, a tutela dell'uniformità delle condizioni per ricondurre a legittimità gli abusi edilizi*, Roma, 2024, p. 1.

<sup>142</sup> V. D'AVINO, A. DI LEO, *Doppia conformità Accesso alla sanatoria semplificato solo per difformità edilizie parziali*, in *I focus del Sole 24 Ore 2024* – n. 15/2024, p. 7.

<sup>143</sup> L'art. 36-*bis* introdotto nel d.P.R. n. 380/2001 è rubricato "*Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità*".

<sup>144</sup> N. FURCOLO, *Doppia conformità rigida e doppia conformità semplificata per la sanatoria edilizia*, 2024, in [www.nicolafurcolo.it](http://www.nicolafurcolo.it); C. PAGLIAI, *Sanzioni ridotte in sanatoria ex art. 36-bis, quanto pagare e chi calcola*, 2024, in [www.studiotecnicopagliai.it](http://www.studiotecnicopagliai.it).

realizzate in assenza o difformità da SCIA ordinaria nelle ipotesi di cui all'art. 37 d.P.R. 380/2001 (le ipotesi di cui all'art. 37 D.P.R. 380/2001 comprendono gli interventi assoggettati a SCIA “semplice” ex art. 22, commi 1 e 2, come manutenzione straordinaria e restauro-risanamento conservativo pesanti, ristrutturazione edilizia leggera (ex art. 3, comma 1, let. d), nonché le varianti non essenziali ai per messi di costruire ex art. 22, commi 1 e 2).

Questo significa che la conformità urbanistica viene attestata al *tempus* della prestazione dell'istanza di condono, mentre quella edilizia al *tempus* di realizzazione dell'opera *de quo*.

In conclusione, attraverso l'art. 36-*bis* il legislatore nazionale dopo aver individuato gli interventi sanabili e le tempistiche entro cui avviare il procedimento, ha fissato i requisiti per accedere alla sanatoria attenuando il requisito della “doppia conformità” grazie allo sdoppiamento operato con riferimento alla disciplina urbanistica e a quella edilizia.

Pertanto, mentre per gli abusi più gravi resta fermo l'obbligo di attestare la conformità urbanistico-edilizia sia al momento della realizzazione degli abusi che a quello della presentazione della domanda di sanatoria (doppia conformità “rigida”), per gli interventi “di minore gravità” è prevista una conformità “asimmetrica”: quella urbanistica deve sussistere al momento della presentazione della domanda; quella edilizia al momento della realizzazione dell'opera<sup>145</sup>.

In merito alla seconda *conditio* – conformità alla normativa edilizia vigente al momento della realizzazione dell'opera – preme evidenziare che qualora il richiedente non sia in grado di comprovare l'anno di esecuzione dell'intervento, la valutazione spetta al tecnico il quale è tenuto ad attestare non solo la conformità dell'intervento alla normativa, ma anche l'anno della sua realizzazione<sup>146</sup>.

La tabella sottostante descrive le ipotesi di opere e interventi realizzati in assenza di titolo abilitativo oppure in difformità totale (art. 36) o parziale (art. 36-*bis*) a valle dell'emanazione del Decreto Salva-Casa.

---

<sup>145</sup> V. D'AVINO, A. DI LEO, *Doppia conformità cit.*, p. 7.

<sup>146</sup> F. LANATÀ, L. PEZZULO, *Parziale difformità/1 Se manca l'anno di realizzazione, la valutazione spetta al tecnico*, in *I focus del Sole 24 Ore 2024* – n. 15/2024, p. 8. L'art. 36-*bis* richiama i criteri fissati dall'art. 9-*bis* D.P.R. 380/2001 per l'accertamento dello stato legittimo dell'immobile: 1) dati catastali di primo impianto, 2) riprese fotografiche, 3) estratti cartografici; 4) altri atti pubblici o privati.

<b>Art. 36 D.P.R. n. 380/01</b>	<b>Art. 36-bis D.P.R. n. 380/01</b>
Assenza o totale difformità	Parziale difformità o variazioni essenziali
“Doppia conformità” rigida	“Doppia conformità” asimmetrica
Conformità dell’opera alle normative urbanistiche ed edilizie: 1) al momento della realizzazione dell’opera 2) al momento di presentazione dell’istanza	Conformità dell’opera: 1) alle norme edilizie vigenti al momento di realizzazione dell’opera 2) alle norme urbanistiche attuali
Oblazione e estinzione del profilo penale: doppio del contributo di costruzione o, in caso di gratuità, in misura pari a quanto previsto dall’art. 16 D.P.R. 380/2001	Oblazione e estinzione del profilo penale: doppio del contributo di costruzione o, in caso di gratuità, in misura pari al contributo di costruzione incrementato del 20%.
Silenzio-diniego qualora il dirigente dell’Ufficio comunale non si pronuncia entro 60 gg con provvedimento motivato	Silenzio-assenso qualora il dirigente dell’Ufficio comunale non si pronuncia entro 45 gg con provvedimento motivato

Tabella 1: Elaborazione personale da art. 36 e 36-bis D.P.R. 380/2001.

## **8. Articolo 36 d.P.R. n. 380/2001: la sanatoria ordinaria**

Nel paragrafo precedente è stata descritta l’evoluzione dell’istituto del permesso di costruire in sanatoria, dalla sua introduzione all’interno dell’ordinamento con la legge n. 47/1985, fino alla sua recente modifica con il Decreto Salva-Casa, con particolare riferimento al comma 1 che enuncia il requisito della doppia conformità.

Il presente paragrafo intende ampliare l’indagine sull’art. 36 d.P.R. n. 380/2001, analizzandone l’intero costruito. Innanzitutto, l’articolo fa parte del Capo II (Sanzioni) del Titolo IV (Vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni) ed è intitolato “*Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità*”. Si tratta di un titolo abilitativo che viene rilasciato all’interessato dall’ufficio tecnico del Comune a valle di un procedimento amministrativo avente ad oggetto i seguenti interventi, la cui esecuzione è piuttosto frequente<sup>147</sup>: interventi edili per realizzare una nuova costruzione; lavori di ristrutturazione edile che comportano modifiche alla volumetria dell’edificio o dei prospetti; ogni cambio di destinazione d’uso che assume rilevanza dal punto di vista urbanistico.

<sup>147</sup> BiBLUS, *Permesso di costruire in sanatoria: come si ottiene*, 2024, in [www.biblus.acca.it](http://www.biblus.acca.it)

Da un punto di vista sostanziale, l'articolo in esame disciplina – primo comma – l'istituto della sanatoria ordinaria, avente ad oggetto gli interventi edilizi formalmente abusivi, in quanto eseguiti: in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire (art. 10) o dalla SCIA alternativa al permesso di costruire (artt. 22-23 d.P.R. n. 380/2001), ovvero nelle ipotesi di cui all'art. 31, comma 1, concernenti la realizzazione di un manufatto totalmente diverso rispetto a quello autorizzato, sia nel suo intero che relativamente a una sua porzione se utilizzabile autonomamente e con una sua specifica rilevanza, per: 1) caratteristiche tipologiche; 2) caratteristiche plano-volumetriche; 3) diversa destinazione del bene; 4) realizzazione di volumetria superiore a quella del progetto presentato.

L'articolo stabilisce, altresì, che il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono richiedere la sanatoria ordinaria (o permesso di costruire in sanatoria) all'Ufficio tecnico del Comune ove è stato realizzato l'intervento, a condizione però che l'opera risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigenti sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda, sempre nel rispetto della scadenza dei termini espressamente stabiliti in relazione alla tipologia di abuso (cd. doppia conformità "rigida"). A tal riguardo, l'articolo opera una distinzione, stabilendo che per le opere e gli interventi elencati all'art. 31 D.P.R. 380/2001<sup>148</sup> l'istanza debba essere presentata entro il termine di novanta giorni – prorogabili a duecentoquaranta nelle ipotesi indicate nel Decreto Salva-Casa – dall'ingiunzione a rimuovere o demolire il manufatto<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> Opere ed interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, plano-volumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

<sup>149</sup> L'art. 31, comma 3, D.P.R. 380/2001 dispone la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi entro 90 giorni, prorogabili, in determinati casi, a 240 dalla legge n. 105/2024 di conversione con modifiche del D.L. 69/2024, rispetto alla data dell'ingiunzione, pena l'acquisizione gratuita di diritto al patrimonio del Comune.

Per quanto riguarda, invece, le opere e gli interventi elencati rispettivamente all'art. 33, comma 1, D.P.R. 380/2001<sup>150</sup> e all'art. 34 D.P.R. 380/2001<sup>151</sup>, l'interessato è tenuto a presentare istanza entro il termine discrezionalmente fissato nell'ordinanza di demolizione e rimessione in pristino, pena l'esecuzione forzata della stessa a cura del Comune e con oneri e spese a carico del responsabile dell'abuso.

## 8.1 Procedure e requisiti per il permesso in sanatoria

Il permesso di costruire in sanatoria costituisce uno strumento necessario per la regolarizzazione *ex post* di opere edilizie che sono state eseguite senza autorizzazione ovvero in modo difforme rispetto al titolo rilasciato, ovvero ancora in assenza di SCIA alternativa al permesso, purché siano conformi alle normative urbanistico-edilizie vigenti sia al momento della realizzazione del manufatto che di presentazione dell'istanza. La doppia conformità deve estendersi anche alle norme antisismiche, non potendo essere sanati interventi edilizi che non rispettino queste disposizioni: l'autorizzazione sismica deve, pertanto, essere conforme sia rispetto alle norme tecniche in vigore all'epoca dell'edificazione che al momento di presentazione della domanda di sanatoria<sup>152</sup>.

In caso contrario, l'opera è destinata ad essere demolita con addebito di somme all'autore dell'illecito<sup>153</sup>.

La regolarizzazione *ex post* è concessa dall'ufficio tecnico del Comune a valle di un procedimento amministrativo che mira, innanzitutto, ad accertare il requisito sostanziale del rispetto delle normative urbanistico-edilizie. Al riguardo, la dottrina prevalente sottolinea la necessità che ciascun Comune debba essere dotato di un

---

<sup>150</sup> L'art. 33 D.P.R. 380/2001 stabilisce che gli interventi e le opere di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 10, comma 1, D.P.R. 380/2001, sono rimossi ovvero demoliti e gli edifici sono resi conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistico-edilizi entro il congruo termine stabilito dal dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale con propria ordinanza, decorso il quale l'ordinanza stessa è eseguita a cura del comune e a spese dei responsabili dell'abuso eseguiti in assenza di permesso o in totale difformità da esso,

<sup>151</sup> L'art. 34, comma 1, D.P.R. 380/2001 fa riferimento agli interventi e le opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire sono rimossi o demoliti a cura e spese dei responsabili dell'abuso entro il termine congruo fissato dalla relativa ordinanza del dirigente o del responsabile dell'ufficio.

<sup>152</sup> ASSOCIAZIONE ROMANA DI STUDI GIURIDICI, *Testo Unico Edilizia: non esiste sanatoria urbanistica senza doppia conformità sismica*, 2024, in riferimento a Consiglio di Stato Sez. VI, 31 ottobre 2024 n. 8687, in [www.arsg.it](http://www.arsg.it)

<sup>153</sup> Art. 36 D.P.R. 380/2001, cit.

regolamento edilizio contenente una disciplina sostanziale delle modalità costruttive, con particolare riferimento alle norme tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili, nonché – in mancanza di un Piano regolatore – di un Programma di fabbricazione “*con l’indicazione dei limiti di ciascuna zona, secondo le delimitazioni in atto o da adottarsi, nonché con la precisazione dei tipi edilizi propri di ciascuna zona*”<sup>154</sup>.

A differenza del condono edilizio – che, come precedentemente argomentato, può essere concesso solo mediante l’emanazione di una legge *ad hoc* – è sempre possibile presentare una richiesta di permesso di costruire in sanatoria, nel rispetto di precisi limiti e criteri normativamente previsti. In particolare, la richiesta deve essere presentata prima che la sanzione amministrativa della riduzione in pristino diventi definitiva.

In caso di approvazione della sanatoria, il richiedente è tenuto al pagamento di una sanzione, a titolo di oblazione, il cui ammontare varia in relazione all’abuso. In particolare, il D.P.R. 380/2001 stabilisce che: (art. 36) in caso di interventi realizzati in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire o dalla SCIA alternativa al PdC, il permesso in sanatoria è concesso solo dopo il pagamento di una somma, a titolo di oblazione, pari al doppio del normale contributo per la costruzione<sup>155</sup>; (art. 36-*bis*) in caso di interventi recanti parziali difformità o variazioni essenziali, per il rilascio del permesso di costruire/SCIA in sanatoria è previsto il pagamento di una sanzione a titolo di oblazione, con importo pari al doppio del contributo di costruzione o, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari al contributo di costruzione, incrementato del 20%<sup>156</sup>.

Per quanto concerne le tempistiche per la concessione del permesso in sanatoria, con l’emanazione del Decreto Salva-Casa, per le ipotesi disciplinate dall’art. 36 D.P.R. 380/2001 si pronuncia il dirigente o il responsabile del competente Ufficio comunale con adeguata motivazione, entro sessanta giorni, decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata (cosiddetto silenzio-diniego). Il procedimento ha trovato concorde avviso nella sentenza della Corte costituzionale n. 42/2023, con la quale il Giudice delle leggi ha confermato il

---

<sup>154</sup> P. STELLA RICHTER, *I principi del Diritto Urbanistico*, cit., p. 104.

<sup>155</sup> Art. 16 D.P.R. 380/2001 recante “*Contributo per il rilascio del permesso di costruire*”.

<sup>156</sup> Art. 36-*bis* D.P.R. 380/2001 recante “*Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali*”.

tacito diniego all'accertamento di conformità, decorsi sessanta giorni dall'istanza senza pronuncia con adeguata motivazione da parte del competente ufficio comunale<sup>157</sup>.

Per le ipotesi di illecito edilizio disciplinate dall'art. 36-*bis* d.P.R. 380/2001, come si approfondirà nel secondo capitolo, qualora il dirigente o il responsabile del competente Ufficio comunale non si esprima entro quarantacinque giorni, vige il silenzio-assenso.

## 8.2 Procedura di rilascio del permesso

Tutte le opere soggette a titolo abilitativo – attività di edilizia libera, interventi soggetti a permesso di costruire e quelli sottoposti a SCIA – devono essere eseguite nel puntuale rispetto delle normative vigenti in materia di strumenti urbanistici, regolamenti edilizi e leggi sull'urbanistica e l'edilizia. Questo comporta che l'attività edificatoria realizzata in totale difformità, ovvero in assenza del summenzionato titolo, costituisca reato contravvenzionale punibile ai sensi dell'art. 44 D.P.R. 380/2001. Alle conseguenze penali l'ordinamento associa quelle di carattere amministrativo, consistenti nel pagamento di un *quantum* a titolo di oblazione, variabile in relazione alla gravità della violazione.

In tale quadro, i Comuni sono direttamente responsabili dell'effettuazione dei controlli preventivi sulle iniziative finalizzate alla trasformazione immobiliare del territorio di competenza e dei controlli in corso d'opera sul corretto svolgimento dell'attività materiale del costruire<sup>158</sup>.

Considerato quanto sopra, vengono di seguito esaminati gli artt. 10, 12, 13 e 22 D.P.R. 380/2001 i quali, nel complesso, disciplinano sia gli aspetti sostanziali che procedurali dell'iter finalizzato al rilascio del titolo abilitativo *de quo* al proprietario o a qualsivoglia soggetto che, ai sensi dell'art. 11 D.P.R. 380/2001, è legittimato a presentare istanza<sup>159</sup>.

Trattandosi di un procedimento amministrativo avente ad oggetto i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione, trovano altresì applicazione le norme di cui alla legge n. 241 del 7 agosto 1990 e s.m.i, recante “*Nuove norme in materia di procedimento*

---

<sup>157</sup> Corte Cost., 16 marzo 2023, n. 42 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>158</sup> P. STELLA RICHTER, *op. cit.* p. 100.

<sup>159</sup> Art. 20 D.P.R. 380/2001, recante “*Procedimento per il rilascio del permesso di costruire*”.

*amministrativo e di diritto di accesso*”, nel rispetto dei principi costituzionali di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell’*agere publicum*<sup>160</sup>.

Innanzitutto, l’art. 10 d.P.R. 380/2001 elenca gli interventi soggetti al permesso di costruire, i quali comprendono: a) le nuove costruzioni; b) le ristrutturazioni urbanistiche che comportano significativi cambiamenti nella struttura e nella pianificazione urbana; c) le ristrutturazioni che comportano modifiche alla dimensione totale degli edifici o ai loro prospetti, ovvero il cambio destinazione d’uso degli edifici compresi nelle zone omogenee “A”, ovvero ancora gli interventi che alterano la forma o le dimensioni di edifici protetti ai sensi del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) e gli interventi che comportano la demolizione e la ricostruzione di edifici ubicati in aree tutelate con modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente.

L’art. 12 d.P.R. 380/2001 disciplina, invece, i presupposti per la concessione del permesso, stabilendo che lo stesso è rilasciato in conformità a tutte le varie fonti normative vigenti a livello locale regionale e nazionale (primo requisito) e all’esistenza – effettiva o da attuare nel successivo triennio – delle opere di urbanizzazione primaria (secondo requisito). La circostanza si traduce nel potere-dovere spettante all’Amministrazione competente di verificare la conformità dell’intervento da eseguire con le prescrizioni vigenti in materia – cosiddetto potere decisionale amministrativo – con la conseguenza che qualora l’intervento non rispetti le prescrizioni urbanistico-edilizie vigenti, debba essere emessa un’ordinanza di diniego<sup>161</sup>.

L’art. 13 D.P.R. 380/2001 stabilisce che il permesso è rilasciato dal dirigente che è posto a capo dello sportello unico, ovvero dal funzionario individuato come responsabile del procedimento ai sensi della l. n. 241/1990<sup>162</sup>.

L’art. 20 D.P.R. 380/2001 disciplina le modalità di svolgimento dell’iter finalizzato al rilascio del permesso. Innanzitutto, l’istanza deve essere presentata al responsabile del procedimento corredata da idonea documentazione, comprendente: 1) l’attestazione del titolo di legittimazione; 2) gli elaborati progettuali; 3) la dichiarazione sottoscritta dal

---

<sup>160</sup> M. A. SANDULLI, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in Enc. Dir. 2000, p. 1.

<sup>161</sup> F. FOLLIERI, *Decisione e potere nell’atto amministrativo vincolato*, in Relazione al Convegno “*ἐκλέγειν, La dinamica della determinazione oltre i concetti tradizionali di potere e volontà*”, Urbino, 2017, p. 115-116 ss.

<sup>162</sup> La figura e le competenze del responsabile del procedimento sono contenute nell’art. 11 della legge n. 241/1990 e s.m.i., intitolato “*Compiti del responsabile del procedimento*”.

progettista abilitato, che confermi la conformità del progetto agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi e alle normative di settore, inclusi aspetti antisismici, di sicurezza, igiene e antincendio.

Entro sessanta giorni dalla ricezione dell'istanza, il responsabile del procedimento effettua l'istruttoria proponendo, all'esito della stessa, un provvedimento con una relazione tecnica al competente dirigente dell'Ufficio, il quale ha ulteriori 30 giorni (prorogabili in casi particolari stabiliti dalla legge sul procedimento) per emettere la decisione finale. Se sono necessari ulteriori consensi da parte di altre Amministrazioni, si procede in conformità all'art. 14 della legge sul procedimento, mediante la convocazione di una conferenza di servizi.

L'art. 20, comma 8, stabilisce, inoltre, che se il termine trascorre in assenza di emissione di alcun provvedimento di diniego motivato, la richiesta di permesso si considera accolta per silenzio-assenso. Il silenzio-assenso non è, tuttavia, applicabile in presenza di vincoli la cui tutela non compete all'amministrazione comunale – vincoli idrogeologici, ambientali, paesaggistici o culturali – nel qual caso il provvedimento concessorio è subordinato alla previa valutazione espressa da parte dell'Amministrazione competente<sup>163</sup>.

## **9. Il criterio della doppia conformità nella sanatoria edilizia**

In riferimento al criterio della “doppia conformità” nella sanatoria edilizia, la Consulta con sentenza 17 luglio 2024 n. 125 ha argomentato che l'istituto riveste un'importanza fondamentale nell'ordinamento italiano, considerato che il principale obiettivo della sua applicazione è quello di ricondurre a legittimità gli abusi edilizi su tutta la penisola, a tutela dell'effettività della disciplina urbanistico-edilizia e indipendentemente dalle differenti modalità di diffusione ed estensione del fenomeno nei singoli contesti territoriali<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> Così, art. 20, comma 10, D.P.R. 380/2001.

<sup>164</sup> UFFICIO COMUNICAZIONE E STAMPA DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *Comunicato del 15 luglio 2024: il requisito della doppia conformità urbanistico-edilizia trova applicazione anche alle regioni a statuto speciale, a tutela dell'uniformità delle condizioni per ricondurre a legittimità gli abusi edilizi*, Roma, 2024, p. 1.

La Consulta ha, altresì, osservato che il citato requisito debba trovare necessaria applicazione ai fini del rilascio del permesso in sanatoria su tutto il territorio nazionale, sia all'interno delle Regioni a statuto ordinario (costituendo un principio fondamentale della materia concorrente del *governo del territorio*) che delle Regioni a statuto speciale (trattandosi di una norma fondamentale di riforma economico-sociale)<sup>165</sup>.

Ponendosi in linea con l'orientamento espresso dalla Consulta, il Consiglio di Stato è intervenuto lo scorso settembre 2024 in materia di abusi edilizi confermando l'obbligo della "doppia conformità" in base al quale deve essere conforme alla normativa edilizia e urbanistica in vigore al momento in cui l'opera è stata realizzata; deve rispettare le normative in vigore al momento della richiesta di sanatoria. Nella circostanza, i giudici di Palazzo Spada hanno argomentato che, in assenza di uno dei due requisiti, il titolo *de quo* debba essere negato dall'amministrazione competente<sup>166</sup>.

Da un punto di vista sostanziale, l'istituto *de quo* – anche alla luce delle recenti modifiche apportate dal Decreto Salva-Casa – trova puntuale disciplina all'art. 36 D.P.R. 380/2001, ai sensi del quale un intervento edilizio abusivo può ottenere il permesso di costruire in sanatoria solo se soddisfa le seguenti due condizioni: deve essere conforme alla normativa edilizia e urbanistica in vigore al *tempus* in cui l'opera è stata realizzata; deve rispettare le norme urbanistiche in vigore al *tempus* della richiesta di sanatoria.

Nel caso in cui la difformità rientri nel concetto di tolleranza costruttiva-esecutiva, la sanatoria è stabilita dall'art. 36 e 36-*bis* D.P.R. 380/2001, quest'ultimo introdotto nel D.P.R. 380/2001 a seguito dell'emanazione del Decreto Salva-Casa.

Nell'attuale formulazione, l'art. 36 D.P.R. 380/2001 consente l'attivazione della sanatoria per gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in totale difformità, ovvero in assenza di SCIA pesante. In tale ipotesi, la sanatoria è subordinata alla verifica da parte dell'Amministrazione competente della doppia conformità "simmetrica": l'intervento deve, infatti, risultare conforme sia alla disciplina urbanistico-edilizia vigente al *tempus* della realizzazione dello stesso, che a quello di presentazione dell'istanza. Se entro sessanta giorni dall'istanza l'Amministrazione non si pronuncia, vige il silenzio-rigetto.

---

<sup>165</sup> Corte Cost. 17 luglio 2024 n. 125 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>166</sup> Cons. di Stato 30 settembre 2024, n. 7860 in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

L'art. 36-*bis* D.P.R. 380/2001 consente, invece, la sanatoria semplificata nelle ipotesi di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività, ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 37 D.P.R. 380/2001, ovvero ancora di interventi che presentano variazioni essenziali ai sensi dell'art. 32 D.P.R. 380/2001. In tal caso, il rilascio del permesso di costruire in sanatoria è subordinato alla doppia conformità "asimmetrica"; inoltre, trattandosi di una procedura semplificata rispetto alla precedente, qualora entro quarantacinque giorni dall'istanza l'amministrazione competente non si pronuncia, la stessa risulta accolta per silenzio-assenso.

## CAPITOLO SECONDO

### La disciplina regionale del permesso di costruire in sanatoria

**SOMMARIO:** 1. Il ruolo delle Regioni nell'urbanistica e nell'edilizia; 1.1. La riforma del Titolo V della Costituzione e l'autonomia regionale; 2. Coordinamento Stato-Regioni in materia edilizia; 2.1. Regole comuni e variabili regionali nella sanatoria; 2.2. Criteri condivisi di conformità urbanistica; 2.3. Procedure amministrative: iter amministrativo e tempi di approvazione; 3. Approcci legislativi regionali; 3.1. Regolamentazioni restrittive; 3.2 Regolamentazioni flessibili; 3.3 Sanatorie straordinarie e iniziative locali

#### 1. Il ruolo delle Regioni nell'urbanistica e nell'edilizia

Il presente capitolo approfondisce la tematica concernente la disciplina regionale del permesso di costruire in sanatoria. Preliminarmente, si ritiene necessaria una breve disamina introduttiva sull'evoluzione dei rapporti tra Stato e Regioni, con particolare riferimento all'individuazione dell'esatto "confine" tra le materie di competenza regionale e statale, di cui all'art. 117, commi 2 e 3 Cost.<sup>167</sup>.

Storicamente, il riconoscimento alle Regioni di una piena competenza in materia urbanistico-edilizia ha rappresentato per lo Stato centrale la *vexata quaestio* fin dall'entrata in vigore della Costituzione, nonostante la "materia urbanistica" fosse espressamente citata all'art. 117 Cost. come "oggetto" di potestà legislativa regionale nei limiti dei principi fondamentali dello Stato. Di conseguenza, per alcuni decenni successivi al 1948 la "questione urbanistica" non è mai stata affrontata in maniera diretta e concreta,

---

<sup>167</sup> L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova, 1973, p. 86-87.

proprio perché aveva ad oggetto il controllo e governo della principale fonte di ricchezza in mano pubblica: il territorio<sup>168</sup>.

A ciò si aggiunga che l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario è avvenuta soltanto negli anni Settanta con la legge finanziaria n. 281 del 16 maggio 1970 – recante “*Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario*” – con la quale ha avuto effettivamente inizio il processo di decentramento politico-amministrativo. In particolare, l’art. 17 della legge *de quo* ha dato l’avvio al passaggio di funzioni e del personale statale alle Regioni, stabilendo che “*Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un biennio dall’entrata in vigore della presente legge, decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare, simultaneamente per tutte le Regioni, il passaggio alle Regioni, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall’art. 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dallo Stato*”<sup>169</sup>.

L’articolo in esame ha segnato, dunque, la genesi delle Regioni a statuto ordinario, le quali hanno, di fatto, acquisito potestà legislativa in merito alle materie oggetto di trasferimento, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e dell’interesse nazionale o quello delle altre Regioni<sup>170</sup>.

Un primo segnale di apertura verso l’attribuzione alle Regioni di una più ampia competenza legislativa in materia urbanistico-edilizia è riconducibile al 1977 (ventinove anni dopo l’approvazione della Carta costituzionale!), anno in cui sono state emanate la l. 28 gennaio 1977, n. 10<sup>171</sup> e il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616<sup>172</sup>.

La l. n. 10/1977 (cd. Legge Bucalossi) ha contribuito ad attivare un vero e proprio “*processo di regionalizzazione delle disposizioni nazionali*”, prevedendo in capo alle

---

<sup>168</sup> G. De LUCA, *La figura del “regionale” e la questione urbanistica in Italia*, in *Luci e ombre della pianificazione regionale: narrazioni e riflessioni di alcune esperienze*, (a cura di) M. GIUDICE, INU Edizioni, Roma, 2019, p. 169.

<sup>169</sup> Art. 17, comma, 1, l. n. 281/1970, rubricato “*Delega al Governo per il passaggio delle Funzioni e del personale statali alle Regioni*”.

<sup>170</sup> Art. 17 Cost.

<sup>171</sup> L. 28 gennaio 1977 n. 10, recante “*Norme in materia di edificabilità dei suoli*”.

<sup>172</sup> D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 recante “*Attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*”.

Regioni una potestà legislativa sia in materia di oneri concessori<sup>173</sup> e che di programmazione urbanistica<sup>174</sup>.

Come osservato dalla dottrina, il d.P.R. n. 616/1977 è stato emanato con l'obiettivo di disporre il trasferimento di un'ampia serie di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e, tra queste, anche le competenze in materia urbanistica. Quest'ultima vede allargare i propri confini passando dal concetto di "*assetto ed incremento edilizio dei centri abitati*" di cui alla l. n. 1150/1942 a quello più ampio di "*governo del territorio*" comprendente ogni attività che sia suscettibile di incidere sulla trasformazione del territorio e, dunque, sulla sua tutela, ivi compresa quella ambientale<sup>175</sup>.

Letteralmente, infatti, l'art. 80 del decreto in esame ha previsto che la delega in materia urbanistica (rientrante nel più ampio trasferimento di funzioni amministrative Stato-Regioni) concernesse la disciplina degli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di utilizzo, salvaguardia e trasformazione del territorio, nonché la protezione e la tutela ambientale<sup>176</sup>.

Come osservato dalla dottrina maggioritaria, l'art. 80 ha contribuito a ricondurre la tutela e la protezione dell'ambiente alla materia urbanistica, considerato che quest'ultima racchiudeva, fin dall'origine, la salvaguardia dei (più ampi) interessi connessi al paesaggio<sup>177</sup>.

Altra dottrina ha osservato che la catalogazione dell'ambiente all'interno della materia urbanistica compiuta dall'art. 80, avrebbe comportato l'impegno, sul piano legislativo, anche delle Regioni in favore della tutela degli equilibri naturali, con la

---

<sup>173</sup> L'art. 4 della l. n. 10/1977 disponeva, al comma 7, che "*La Regione stabilisce le forme e le modalità d'esercizio dei poteri sostitutivi nel caso di mancato rilascio della concessione nei termini di legge da parte dei comuni*".

<sup>174</sup> L'art. 13 della l. n. 10/1977 disponeva, al comma 3, che, nell'attuazione degli strumenti urbanistici generali "*La Regione stabilisce con propria legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il contenuto ed il procedimento di formazione dei programmi pluriennali di attuazione, individua i comuni: esonerati, anche in relazione alla dimensione, all'andamento demografico ed alle caratteristiche geografiche, storiche ed ambientali – fatta comunque eccezione per quelli di particolare espansione industriale e turistica – dall'obbligo di dotarsi di tali programmi e prevede le forme e le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti dei comuni inadempienti*".

<sup>175</sup> P. L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003, p. 202.

<sup>176</sup> Art. 80 (Capo II, "*Urbanistica*") recante "*Le funzioni amministrative (delegate) relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*".

<sup>177</sup> A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, 1981, p. 503.

inevitabile conseguenza di attivare (anche al livello regolamentare e amministrativo) tutti i soggetti istituzionali che compongono l'intero Stato-ordinamento<sup>178</sup>.

A valle del d.P.R. n. 616/1977, la competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica ha ricevuto un ulteriore impulso attraverso la l. n. 457/1978<sup>179</sup> che, nel prevedere l'attuazione di un Piano decennale dell'edilizia su scala nazionale<sup>180</sup>, ha altresì stabilito che in base al contenuto del (citato) Piano, le Regioni potessero formulare propri programmi quadriennali e progetti biennali di intervento in materia urbanistico-edilizia tenuto conto del fabbisogno abitativo del proprio territorio di competenza<sup>181</sup>. In particolare, la Legge *de quo* ha attribuito alle Regioni ampia autonomia nel decidere se soddisfare il citato fabbisogno abitativo attraverso opere di recupero del patrimonio edilizio già esistente, ovvero la realizzazione di nuove costruzioni<sup>182</sup>.

Successivamente, il legislatore nazionale ha emanato la l. n. 47/1985 (legge-quadro in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia) con cui ha assegnato alle Regioni il potere di dettare specifiche norme "ulteriori" in materia di disciplina dell'istituto della sanatoria; ciononostante, la potestà delle Regioni è stata comunque vincolata all'osservanza degli articoli di cui al Capo IV (artt. 29-44)<sup>183</sup>.

Di fatto, le Regioni erano titolari del mero potere di (ri)modulare l'importo del contributo di costruzione per le opere abusive e fissare l'*iter* procedurale per le varianti agli strumenti urbanistici finalizzate al recupero degli insediamenti abusivi<sup>184</sup>.

Alla normativa del 1985 hanno fatto seguito ulteriori riforme operate dal legislatore nazionale con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi erogati al pubblico e che, secondo autorevole dottrina sono riconducibili a tre principi fondamentali: quello secondo cui lo sviluppo dei poteri locali rappresenta uno strumento di rafforzamento del

---

<sup>178</sup> A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, ISSN 2279-7238, in *Nomos*, n. 3/2021, p. 3; A. IACOVIELLO, *la competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/1029, p. 361.

<sup>179</sup> Legge 5 agosto 1978, n. 457 recante "*Norme per l'edilizia residenziale*".

<sup>180</sup> Il Piano decennale riguarda: a) gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici; b) gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente; c) l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali.

<sup>181</sup> Art. 1 della legge 457/78 recante "*Contenuti del Piano*".

<sup>182</sup> Art. 4 recante "*Attribuzioni delle Regioni*".

<sup>183</sup> Il Capo IV della l. 47/1985 reca "*Opere sanabili, soggetti legittimati, conservazione dei rapporti sorti sulla base di decreti-legge non convertiti*".

<sup>184</sup> D. BALDAZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di condono edilizio*, 2009, p. 1

potere centrale; quello che afferma che l'attribuzione di maggiori competenze alla periferia serva a rafforzare il centro perché alleggerisce gli apparati centrali, consentendo loro un efficiente svolgimento delle residue competenze; infine, quello che vede nel potenziamento delle autonomie territoriali uno strumento per bilanciare il potenziamento dei poteri delle istituzioni sovranazionali<sup>185</sup>.

Dette riforme hanno riguardato, tra l'altro, le tre leggi-delega "Bassanini" con cui il legislatore ha delegato al Governo l'emanazione di norme al fine di migliorare ulteriormente le capacità organizzative e amministrative dei differenti livelli di governo della Repubblica, anche attraverso il conferimento alle Regioni e agli enti locali di quelle competenze e funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato centrale<sup>186</sup>.

Nel solco tracciato dalle normative finora esaminate si colloca anche il d.lgs. n. 112/1998 (emanato in attuazione della legge-delega n. 59/1997) che ha disposto il trasferimento alle Regioni e agli enti locali di ulteriori funzioni e compiti amministrativi in materia di territorio e urbanistica, senza tuttavia fornire una definizione della materia e riservando allo Stato – in quanto aventi "rilievo nazionale" – la disciplina delle competenze relative *"alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo, alla articolazione territoriale delle reti infra strutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del Paese"* (art. 52, comma 1).

Il d.lgs. n. 112/1998 ha chiarito che, in ogni caso, il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato centrale nei confronti dei diversi centri di potere territoriale (Regioni, province e comuni) deve sempre avvenire nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> L. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali 20 anni dopo*, 2010, p. 965 s.

<sup>186</sup> In tal senso, legge n. 59/1997 (cd. Bassanini) recante la *"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa"* mirata a conferire ulteriori funzioni alle autonomie locali; la n. 127/1997 (cd. Bassanini-bis) recante *"Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"*, mirata a snellire e semplificare le procedure amministrative nell'erogazione di pubblici servizi; la legge n. 191/1998 (cd. Bassanini-ter) recante modifiche ed integrazioni alle precedenti normative n. 59/1997 e n. 127/1997.

<sup>187</sup> A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, Milano, 2002, p. 52 ss. Il principio di sussidiarietà presenta due dimensioni, "verticale" (primo comma dell'art. 118 Cost.) disciplina i criteri di distribuzione delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, in analogia a quanto avviene in ambito Unione Europea nei rapporti con gli Stati membri. La sussidiarietà orizzontale, (quarto comma dell'art. 118 Cost.) prevede che il cittadino possa attivarsi autonomamente

La successiva modifica del Titolo V della Costituzione si pone poi come uno spartiacque tra una (ormai superata) disordinata ripartizione di competenze tra Stato e Regioni e l’inserimento tra le materie di legislazione concorrente del “*governo del territorio*”.

Come osservato dalla dottrina, prima della riforma del Titolo V della Carta costituzionale, il punto di equilibrio tra l’evoluzione della nozione di urbanistica e la tutela degli interessi pubblici (la cui tutela compete allo Stato centrale) è stato individuato nel riconoscimento della coesistenza sul territorio nazionale di una pluralità di interessi differenziati che, pur potendo essere coordinati, sono ontologicamente e finalisticamente destinati a rimanere separati: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica – prevalenti, la cui disciplina compete esclusivamente allo Stato centrale – e quelli concernenti l’uso, la fruizione e la trasformazione del territorio, che sono invece affidati alla competenza concorrente Stato-Regioni<sup>188</sup>.

Il fenomeno contribuisce alla diffusione su scala nazionale dei cosiddetti “modelli regionali eclettici”, caratterizzati dal fatto che ciascuna Regione, nell’ambito delle competenze territoriali che le sono riconosciute, diviene il principale protagonista nell’emanazione di norme e principi per assicurare l’attuazione di “*rinnovati processi di pianificazione urbana*”<sup>189</sup>.

Prima della riforma costituzionale del 2001, infatti, le Regioni a Statuto ordinario – quelle a Statuto speciali erano già dotate di competenze e poteri “propri” esclusivi – potevano esercitare la potestà legislativa solo nelle materie tassativamente elencate nel (riformulato) art. 117 Cost. e soltanto nei limiti stabiliti da una legge-quadro, ovvero dei principi fondamentali della materia. Con la Riforma del Titolo V, invece, la tematica urbanistico-edilizia è stata fatta confluire nel (più ampio concetto di) “governo del territorio”, che comprende l’insieme delle materie per le quali opera il regime della potestà normativa concorrente.

Come osservato nel primo capitolo, a valle del rinnovato quadro giuridico-normativo generato dalla Riforma del 2001, le singole Regioni hanno legiferato in tempi

---

per il perseguimento dell’interesse generale e che l’ente pubblico sovraordinato (*Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni*) nel normale svolgimento della propria *mission* istituzionale, intervenga in favore di costui, secondo una logica di collaborazione improntata sui criteri di concorsualità, cooperazione e interazione tra la dimensione pubblica e quella privata.

<sup>188</sup> A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio*, cit., p. 3.

<sup>189</sup> A. BELLI, A. MESOLELLA, *Forme plurime della pianificazione regionale*, Firenze 2008, p. 9.

e modalità differenti in materia urbanistica: alcune semplicemente recependo la norma nazionale, altre dettagliandone gli aspetti applicativi, prevedendo ad esempio specifiche tipologie di piani attuativi. Sono state introdotte così disposizioni differenti, che, seppure nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale, hanno dato vita a modelli di intervento piuttosto eterogenei<sup>190</sup>.

In questo quadro, il principale “modello” di riferimento in materia di pianificazione urbanistica regionale è, ancora oggi, considerato quello toscano, che ha influenzato le leggi regionali di Liguria<sup>191</sup>, Lazio<sup>192</sup>, Emilia-Romagna<sup>193</sup> e Umbria<sup>194</sup><sup>195</sup>.

Come osservato dalla dottrina, il “modello” toscano di cui alla l.r. 16 gennaio 1995 n. 5 recante “*Norme per il governo del territorio*” anticipa, di fatto, la riforma del Titolo V, in quanto – a Costituzione non ancora modificata – parte dal presupposto secondo cui i processi di pianificazione del territorio non sono estranei ai processi di sviluppo, coesione sociale e territoriale e, quindi, anche ai processi di miglioramento della qualità della vita dei cittadini-utenti; inoltre, il “modello” nasce dalla considerazione politica che il territorio è in grado di assumere un ruolo-chiave nelle dinamiche concernenti lo sviluppo economico e sociale della collettività. Si tratta, dunque, di un ruolo di “*deposito di forme e valori di immaterialità che bisogna preservare e garantire all'interno di logiche di controllo e di governo da parte del decisore pubblico*”<sup>196</sup>.

Dunque, la prima legge regionale che propone questo rinnovato approccio alla materia territoriale e che introduce la categoria di “governo del territorio”, è la l.r. Toscana 16 gennaio 1995, n. 5<sup>197</sup>. Quest'ultima è stata successivamente novellata dalla l.r. n. 1/2005, e dalla l.r. n. 65/2014; a seguire, le altre Regioni hanno avviato, nel tempo, nuovi processi di pianificazione territoriale ed aggiornato la propria normativa destinata alla regolamentazione con l'obiettivo di assicurare un'effettiva e sostenibile salvaguardia di tutte le “*risorse identitarie del territorio di competenza*”<sup>198</sup>.

---

<sup>190</sup> C. DE BIASE, *La rilevanza del quadro giuridico di riferimento nell'attività urbanista*, cit., p. 385-393.

<sup>191</sup> L.r. Liguria 4 settembre 1997, n. 36, rubricata “*Legge urbanistica regionale*”.

<sup>192</sup> L.r. Lazio 22 dicembre 1999, n. 38, rubricata “*Norme sul governo del territorio*”.

<sup>193</sup> L.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20 rubricata “*Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*”.

<sup>194</sup> L.r. Umbria 21 ottobre 1997, n. 31, recante “*Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione delle LL.RR. 2 settembre 1974, n. 53, 18 aprile 1989, n. 26, 17 aprile 1991, n. 6 e 10 aprile 1995, n. 28*”.

<sup>195</sup> A. BELLÌ, A. MESOLELLA, *Forme plurime della pianificazione regionale*, cit., p. 9.

<sup>196</sup> G. De LUCA, *La figura del “regionale” e la questione urbanistica in Italia*, cit. p. 182.

<sup>197</sup> Recante “*Norme per il governo del territorio*”.

<sup>198</sup> G. De LUCA, op. cit. p. 182.

Un ulteriore impulso alla pianificazione normativa regionale è stato fornito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004. Il Codice ha stabilito la responsabilità delle Regioni nell'attuazione di tutte le misure e predisposizioni necessarie ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale del territorio di competenza e favorirne la pubblica fruizione e valorizzazione<sup>199</sup>.

Nella logica del Codice del 2004, le Regioni sono chiamate, insieme allo Stato e agli Enti locali, ad assicurare la tutela (intesa come protezione e conservazione) di tutti gli aspetti e le discipline collegate al territorio di competenza: dunque, anche di tipo paesaggistico, culturale, idrologico, geologico, etc. Le stesse sono, altresì, gravate dall'obbligo di assicurare la valorizzazione (intesa come promozione della conoscenza oltre che della fruizione da parte del pubblico) dei beni culturali e paesaggistici sempreché ciò avvenga in un quadro di più ampia salvaguardia e conservazione nel tempo<sup>200</sup>.

Considerato quanto sopra, appare condivisibile l'orientamento espresso da quella parte della dottrina giuridico-amministrativa secondo cui, nel processo evolutivo che ha visto protagonista l'ordinamento repubblicano nazionale dal '48 ad oggi, ciascuna Regione ha, a modo suo, contribuito a giocare un ruolo determinante nel processo di "regionalizzazione" di alcune delle tematiche di competenza del potere centrale, tra cui proprio quella urbanistico-edilizia, al punto che appare possibile affermare che l'insieme – seppur non coordinato – di tutti i provvedimenti emanati nel corso degli anni *in subiecta materia*, abbia contribuito a determinare una sorta di "non dichiarato federalismo eclettico"<sup>201</sup>.

Al riguardo, preme evidenziare che la Consulta ha statuito che nel riparto di competenze, quando una norma è riconducibile a un ambito materiale di esclusiva competenza statale (come nel caso di specie, la salvaguardia ambientale e la tutela dei beni culturali) le Regioni non possono emanare norme nemmeno meramente riproductive di quelle nazionali; quando, invece, una materia è di competenza concorrente, la regolamentazione regionale può assumere un andamento "a fisarmonica", a seconda degli spazi più o meno ampi che di volta in volta il legislatore riconosce alle Regioni<sup>202</sup>.

---

<sup>199</sup> D.lgs. n. 42 del 22 gen. 2004 recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio" ai sensi dell'art. 10 della legge n. 137 del 6 lug. 2002.

<sup>200</sup> A FRIGO, *Commento al Codice dei beni culturali*, in *Journal of Cultural Heritage Crime*, 2004, p. 3-4.

<sup>201</sup> G. DE LUCA, *La figura del "regionale" e la questione urbanistica in Italia*, cit., p. 173-174.

<sup>202</sup> Sent. Corte Cost. n. 66 del 2018 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

A ciò si aggiunga la modifica dell'art. 9 della Costituzione che, nella novellata definizione, attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, il paesaggio, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni<sup>203</sup>. Al riguardo, la legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, recante «*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*», ha aggiunto un terzo comma all'art. 9 Cost. nel quale si sancisce la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. La riforma *de quo* ha altresì introdotto la tutela dell'ambiente nell'art. 41 Cost., prevedendo, al comma 2, un nuovo limite all'iniziativa economica privata, la quale deve essere esercitata in maniera tale da non arrecare danno alla salute e all'ambiente; inoltre, il comma 3 stabilisce che la legge debba determinare i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica, sia pubblica che privata, possano essere indirizzate e coordinate anche verso il soddisfacimento di finalità ambientali<sup>204</sup>.

Come osservato dalla dottrina, la riforma del 2022 ha introdotto nel testo costituzionale «*le acquisizioni in tema di tutela ambientale da tempo maturate nell'ordinamento e nella coscienza collettiva*»<sup>205</sup>.

Del resto, la trasversalità della materia ambientale è stata ribadita dalla Consulta con costante orientamento, la quale ha osservato che «*l'esercizio della competenza legislativa regionale trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato*»<sup>206</sup>.

La Consulta ha più volte evidenziato la trasversalità di tale materia poiché essa «*investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze*»<sup>207</sup>, ragion per cui la disciplina normativa statale nella materia della tutela dell'ambiente «*viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano*

---

<sup>203</sup> La legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022 riguarda la revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente. Così G. TRENTA, *Riflessioni sulla recente modifica degli artt. 9 e 41 della costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* - ISSN 1974 - 9562 - Anno XXII - Fascicolo n. 4/2022, p. 14.

<sup>204</sup> L. ABBRUZZO, *Brevi riflessioni a margine della legge costituzionale n. 1/2022*, in *Rivista Giuridica Ambiente diritto* - ISSN 1974 - 9562 - Anno XXIV - Fascicolo n. 1/2024, p. 2-3.

<sup>205</sup> M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2022p. 129.

<sup>206</sup> Corte cost. 22 febbraio 2017 n. 74; Corte cost. 17 gennaio 2019, n. 7; Corte cost. 9 marzo 2020 n. 63, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>207</sup> Corte cost., 10 luglio 2002, n. 407 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

*in altre materie di loro competenza»*, pur potendo queste ultime, nell'esercizio delle competenze stabilite dalla Costituzione che concorrono con quella dell'ambiente, adottare disposizioni volte a introdurre una tutela ambientale di livello più elevato<sup>208</sup>.

## **1.1 La riforma del Titolo V della Costituzione e l'autonomia regionale**

Come anticipato nel precedente paragrafo, il riparto di competenze tra lo Stato centrale e le autonomie regionali e locali è disciplinato dal Titolo V della Carta costituzionale, che è stato oggetto di un ampio processo di riforma con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*».

La riforma ha profondamente modificato i rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica i quali non sono più in un rapporto di gerarchico di cui lo Stato occupa il vertice, bensì in un rapporto di separazione delle competenze; inoltre, la riforma *de quo* ha profondamente inciso sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni<sup>209</sup>

Al riguardo, il modello di riferimento dell'organizzazione dello Stato è quello decentrato, che si sostanzia nel riconoscimento di "autonomi centri decisionali", ciascuno dei quali è in grado di esercitare competenze e tutele differenziate ed erogare specifici servizi per soddisfare gli interessi della comunità amministrata<sup>210</sup>.

La modifica del Titolo V della Costituzione e la conseguente attuazione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale hanno contribuito a modificare in maniera sostanziale il rapporto tra Stato e comunità amministrata, in particolare per quanto attiene alle relazioni tra cittadini e pubblici poteri<sup>211</sup>.

Come osservato da una parte della dottrina, la riforma del Titolo V della Costituzione va letta alla luce dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) che, insieme ai principi della sussidiarietà verticale ed orizzontale (art. 118 Cost.)

---

<sup>208</sup> Corte cost., 10 luglio 2014, n. 199 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>209</sup> S. MARCAZZAN, *La riforma del titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti con lo stato e con l'unione europea*, in *Amministrazione in Cammino* p. 1-2.

<sup>210</sup> V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1985, p. 386. L'Autore ricostruisce i differenti livelli di "politica del territorio", partendo da quello nazionale, cui corrisponde l'esercizio di funzioni imputate allo Stato, giungendo a quelli di livello regionale e locale.

<sup>211</sup> A seguito dell'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

e della “giusta” allocazione delle funzioni amministrative (art. 117), costituiscono un imprescindibile strumento interpretativo per poter comprendere la delicata tematica della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni<sup>212</sup>.

In particolare, l’art. 5 Cost., che in questa sede appare meritevole di una breve menzione, enuncia il principio di unità ed indivisibilità della forma Repubblicana; l’articolo esprime, altresì, il principio autonomistico del decentramento politico e burocratico<sup>213</sup>. Il primo comma dell’articolo recita, infatti, che *la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali ed attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo*. Il secondo comma aggiunge che *“la Repubblica adegua i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”*.

Ciò premesso, le norme contenute nel novellato Titolo V relative ai rapporti tra Stato e Regioni e quelli intercorrenti tra i suddetti Enti e l’ordinamento UE e internazionale possono essere suddivise in tre gruppi, a seconda che configurino<sup>214</sup>: i limiti dell’esercizio della funzione legislativa dello Stato e delle Regioni (art. 117, comma 1); le materie di competenza legislativa, statale o regionale (art. 117, commi 2 e 3); le disposizioni specifiche e puntuali, dedicate alla partecipazione delle Regioni alla formazione e all’attuazione del diritto unionale e al loro «potere estero» (art. 117, commi 5 e 9; art. 120, comma 2).

Tornando alla riforma del Titolo V, secondo una parte della dottrina l’obiettivo della novella costituzionale del 2001 è stato quello di creare le condizioni per una concreta attuazione, in seno all’ordinamento, del principio di sussidiarietà, nella sua duplice dimensione, verticale ed orizzontale, fornendo una spinta innovativa alla disciplina dei rapporti tra i diversi livelli di potere pubblico, mediante la previsione di un *“rinnovato tessuto ordinamentale che, con tale riforma, ha assunto la configurazione di sistema di federalismo amministrativo”*<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> G. VESPERINI, *Il riparto delle funzioni in materia ambientale*, Viterbo, 2007, p. 1.

<sup>213</sup> A. AMBROSINO, *Costituzione italiana e articolo 5 di Sandro Staiano*, in Pandora, Rivista di teoria e politica, 2018.

<sup>214</sup> T. GROPPI, *Regioni, Unione europea e obblighi internazionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2002, p. 134.

<sup>215</sup> A. MASSERA, *La riforma della legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo: una prima lettura*, 2004, 3, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

In tale quadro, il novellato art. 117 Cost. può essere visto come uno degli articoli più innovativi sotto due diversi profili: in primo luogo, poiché detta le linee di base su cui dovranno articolarsi i futuri rapporti fra Stato, Regioni, Unione europea e Comunità internazionale; in secondo luogo, poiché contiene una nuova ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, elencando le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, di potestà concorrente Stato-Regioni e quelle rientranti nella competenza regionale residuale<sup>216</sup>.

Per quanto concerne, invece, il novellato art. 118 Cost., attraverso tale articolo il legislatore costituzionale ha contribuito alla realizzazione di un “rinnovato rapporto” tra i poteri pubblici (e tra questi e i cittadini) stabilendo che *“lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*. Si tratta della cosiddetta sussidiarietà verticale, che disciplina i criteri di distribuzione delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, in analogia a quanto avviene in ambito Unione Europea nei rapporti con gli Stati membri. La sussidiarietà verticale presenta una connotazione essenzialmente istituzionale, in quanto è collegata all’esercizio “multilivello” di funzioni decisionali ed amministrative da parte dei differenti livelli di potere, al fine di assicurare l’ottimale soddisfacimento delle finalità generali. In sintesi, il principio della sussidiarietà tra i differenti livelli di governo, nel riconoscere l’esercizio delle funzioni amministrative al livello di governo più vicino ai cittadini stabilisce, altresì, che qualora gli enti minori non siano adeguati ad esercitare dette funzioni, si attivino meccanismi di “accentramento” e di “attrazione verso l’alto”<sup>217</sup>.

Pur emergendo *ictu oculi* plurimi aspetti di collegamento e contiguità tra le materie di competenza (esclusiva) statale e quelle spettanti alle Regioni, una parte della dottrina ha evidenziato che attraverso la riforma del 2001 il legislatore costituzionale ha inteso ribaltare il sistema di ripartizione della potestà legislativa, creando un ordinamento nel quale le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato sarebbero state un *numerus clausus*. Ma ciò, di fatto, non è avvenuto, considerato che le materie elencate

---

<sup>216</sup> S. MARACAZZAN, *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l’Unione europea*, cit., p. 9.

<sup>217</sup> A. CASSATELLA *Elementi di diritto amministrativo*, Padova, 2024, p. 14.

nell'art. 117, Cost., seppur riferibili a differenti livelli di competenze, si sono inevitabilmente intrecciate e sovrapposte<sup>218</sup>.

Nel “rinnovato” quadro della Riforma costituzionale del 2001 si colloca anche la *vexata quaestio* concernente la tutela ambientale, considerato che il secondo comma dell'art. 117, Cost., annovera tra le competenze esclusive dello Stato anche la materia della “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*”<sup>219</sup>.

La novella del 2001 ha ingenerato non poche perplessità interpretative, a partire dalla difficoltà di distinguere tra i concetti di “ambiente” e “beni ambientali”. Questi ultimi, invero, dovrebbero interessare le sole bellezze di pregio estetico, essendo annoverabili tra i beni paesaggistici, che – insieme a quelli culturali – rientrano nel (più ampio) concetto di patrimonio culturale nazionale, espressamente disciplinato nel Codice dei beni culturali e del paesaggio o (Codice Urbani) del 2004, il quale regola la tutela dei beni culturali e paesaggistici e contiene (all'art. 6) una espressa demarcazione tra i concetti di tutela ambientale (di competenza esclusiva Statale) e valorizzazione (di competenza concorrente Stato-Regioni) del patrimonio culturale<sup>220</sup>.

Come osservato dalla prevalente dottrina e confermato da costante orientamento della Corte Costituzionale, la tutela ha per finalità principale quella di impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica (individuazione, protezione e conservazione del bene), mentre la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione da parte del pubblico<sup>221</sup>.

In particolare, con sentenza 20 dicembre 2002 n. 536, la Consulta ha precisato che l'art. 117, comma 2, let. s) della Costituzione esprime un'esigenza unitaria per quanto concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi

---

<sup>218</sup> M. B. CAVALLO, *Rapporto tra Stato e Regioni nella disciplina edilizia: la casistica trattata dalla corte costituzionale*, Napoli, 2022, p. 5.

<sup>219</sup> La disciplina dei beni ambientali, unitamente a quelli culturali, rientra nella potestà legislativa ripartita Stato-Regioni che trova disciplina nel d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 recante “*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 lug. 2002, n. 137*”.

<sup>220</sup> L'art. 6 del d.lgs. n. 42/2004, recante “*valorizzazione del patrimonio culturale*” recita testualmente che “*La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati*”.

<sup>221</sup> Sent. Corte Cost. 13 gennaio 2024, n. 9; Sent. Corte Cost. 20 gennaio 2024, n. 26 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

regionali che siano suscettibili di pregiudicarne gli equilibri. Nella circostanza, la Corte ha affermato che la tutela dell'ambiente non possa ritenersi propriamente una "materia", bensì un "valore" costituzionalmente protetto. In funzione di questo "valore", lo Stato è legittimato a dettare *standard* di tutela e salvaguardia uniformi su tutto il territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali<sup>222</sup>.

## 2. Coordinamento Stato-Regioni in materia edilizia

Una delle tematiche concernenti i rapporti intercorrenti tra lo Stato e le Regioni riguarda il (necessario) coordinamento delle rispettive disposizioni e regolamentazioni in materia urbanistico-edilizia.

Al riguardo, nel primo Capitolo è stato osservato che gli *standard* di conformità urbanistica concernono l'elaborazione di piani regionali aventi ad oggetto la materia culturale-paesaggistica e i vincoli idrogeologici. La conformità alla disciplina edilizia concerne, invece, l'osservanza di norme tecniche per le costruzioni, le normative di sicurezza e antincendio, i requisiti per il superamento delle barriere architettoniche, le norme igienico-sanitarie; i requisiti di efficienza energetica e gli aspetti concernenti il rispetto dei vincoli per i beni culturali e paesaggistici. La distinzione comporta che gli *standard* di tipo urbanistico-edilizio siano, di regola, riconducibili alla materia dello *ius civile*, anch'essa legislazione esclusiva statale<sup>223</sup>, sebbene alcune fattispecie ricadano nella (più ampia) materia del "governo del territorio", di cui si approfondirà più avanti<sup>224</sup>.

Tuttavia, come osservato dalla Consulta con costante orientamento, non esistendo nell'ordinamento nazionale una netta distinzione tra la disciplina urbanistica ed edilizia, la circostanza non è lungi da determinare interferenze e sovrapposizioni. La Consulta,

---

<sup>222</sup> M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ambiente e beni culturali*, 2019, p. 59 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>223</sup> Art. 117, comma 2, let. l) Cost., ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa"

<sup>224</sup> L. MACCARI, *A proposito di un nuovo Intervento della Corte costituzionale sulla disciplina delle distanze fra costruzioni alla luce del Titolo V della Costituzione*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Fasc. n. 1/2006, p. 33. L'Autore osserva che, in linea con quanto stabilito dalla Consulta nella sentenza n. 303/2003, il concetto di "governo del territorio" identifica "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività" e, di conseguenza, sia riferibile all'"insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio".

con un arresto destinato a tracciare un profondo solco in materia urbanistico-edilizia ha, infatti, ribadito il ruolo dello Stato centrale quale “*garante dell’unitarietà e dell’indivisibilità della Repubblica anche nelle materie di competenza concorrente*”<sup>225</sup>.

Il riconoscimento di tale ruolo si fonda, ad avviso del Giudice delle leggi, anche sul significato che assume il concetto di “*governo del territorio*”, nel cui calderone rientrano, in linea di principio e secondo una logica più ampia, tutti quegli interventi che possono essere esercitati dai poteri pubblici sul territorio in quanto rimessi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e, dunque, anche quelli aventi ad oggetto la localizzazione di impianti o l’utilizzo delle risorse del sottosuolo e ciò al fine di preservarli da iniziative economiche che siano incompatibili con la sua conservazione e la sua tutela<sup>226</sup>.

Anche la dottrina ha espresso un orientamento concorde con quello fornito dalla Consulta in materia di rapporto tra Stato e Regioni nel settore urbanistico-edilizio, evidenziando che nonostante il “*governo del territorio*” rientri nelle competenze concorrenti, debba essere riconosciuta allo Stato centrale una sua esclusiva potestà nella materia del costruire. Tale potestà, di competenza esclusiva statale, trova ampia legittimazione alla lettera l) del comma 2 dell’art. 117 (*ordinamento civile*), alla lettera m) (*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*) e alla lettera s) che disciplina la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”<sup>227</sup>.

In particolare, per quanto concerne la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*”, appare opportuno richiamare l’ordinanza del Consiglio di Stato 17 marzo 2022, n. 1949, con la quale i Giudici di Palazzo Spada hanno argomentato che nella materia del “*governo del territorio*” le leggi regionali debbano sempre e comunque essere emanate nel rispetto delle norme di principio della legislazione statale, considerata la necessità che su tutto il territorio nazionale debba essere sempre presente una “*quota minima di infrastrutture e aree adibite a servizi pubblici*” che rispondano a criteri di definizione omogenei, non essendo costituzionalmente ammissibile che possano sussistere discrasie e difformità anche vistose tra Regione e Regione<sup>228</sup>.

---

<sup>225</sup> L’occasione è stata fornita da una materia appartenente alla legislazione concorrente, i lavori pubblici, in riferimento alla Legge-obiettivo 21 dicembre 2001 n. 443, da sempre collocata in una zona “grigia” tra le competenze statali e regionali. Così, CONFCOMMERCIO, *Corte costituzionale n. 303 del 2003*, in [www.confcommercio.it](http://www.confcommercio.it)

<sup>226</sup> Sent. Corte Cost. 1° ottobre 2003, n. 303, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>227</sup> P. LOTTI, *Urbanistica, edilizia, costituzione e leggi regionali: ancora un difficile connubio?* cit., p. 3-4.

<sup>228</sup> Ord. Cons. di Stato 4^ Sez., 17 marzo 2022, n. 1949.

Premesso quanto sopra, da un punto di vista sostanziale il novellato art. 117 Cost. ha stabilito che tra le materie di legislazione concorrente rientri il “*governo del territorio*”, locuzione che va a sostituire la materia “*urbanistica*”, non più contemplata, in quanto derogata da un’attività più ampia e dinamica di gestione del territorio<sup>229</sup>.

In riferimento agli effetti della riforma *de quo* sulla materia urbanistica, autorevole dottrina parla di un vero e proprio “*processo evolutivo della nozione di urbanistica, che è progressivamente divenuta “governo del territorio” in conseguenza dell’ampliamento dell’oggetto della disciplina dell’uso del territorio in senso più ampio rispetto alla tradizionale disciplina dello sviluppo urbano*”<sup>230</sup>.

La stessa dottrina riconosce, tuttavia, che tale processo evolutivo della nozione di urbanistica abbia avuto inizio con il d.P.R. n. 616/1977 che, ai fini del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative, ha ricondotto alla materia urbanistica tutte quelle funzioni concernenti “*la disciplina dell’uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente*”<sup>231</sup>.

In linea con questa prospettiva, l’urbanistica e l’edilizia possono essere ricondotte al più ampio concetto di “*governo del territorio*”, anche se non lo esauriscono del tutto. In tali materie, alle Regione è affidata la disciplina normativa di dettaglio, mentre ai Comuni le funzioni amministrative, in conformità ai summenzionati principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

A ciò si aggiunga l’art. 2, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, ai sensi del quale “*Le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico*”. Il successivo art. 2, comma 4 stabilisce, inoltre, che “*I comuni, nell’ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all’art. 3 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, disciplinano l’attività edilizia*”.

In ossequio ai summenzionati principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l’art. art. 2, comma 4, riconosce in capo ai comuni

---

<sup>229</sup> A. CHERICHETTI, in *Governo del territorio, Atti del VI Convegno nazionale dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico*, Pescara 2002, (a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI), Milano, 2003.

<sup>230</sup> A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio*, cit., p. 36.

<sup>231</sup> Art. 80 d.P.R. n. 616/1977.

l'esercizio di specifiche funzioni amministrative in materia di “*governo del territorio*” in particolare per quanto concerne le attività di pianificazione e gestione dei servizi pubblici, oltre che di concessione dei titoli abilitativi; quest'ultima funzione rientra nell'ambito dei poteri-doveri riconosciuti dalla legge 241/1990, oltre che nel rispetto degli *standard* fissati nel DM 1444/68 (di cui si parlerà più avanti). Resta salva l'ipotesi in cui la materia debba essere gestita a livello superiore (regionale e statale) qualora concerna interessi superiori e istanze unitarie<sup>232</sup>.

## 2.1 Regole comuni e variabili regionali nella sanatoria

Come osservato nel primo capitolo, a valle dell'entrata in vigore del d.l. 29 maggio 2024 n. 69, sono sorte una serie di questioni interpretative e applicative in materia di sanatoria; tra queste, la *vaexata quaestio* attiene ai rapporti tra la normativa statale in argomento e le regole stabilite da Regioni ed enti locali.

Ciò premesso, appare opportuno effettuare una breve descrizione dell'evoluzione della normativa regionale in materia urbanistica, a cominciare dalla legge-quadro n. 47/1985 che, all'art. 1 ha riconosciuto alle Regioni il potere di emanare norme in materia di controllo (Capo I e II) e recupero (Capo III) dell'attività urbanistica ed edilizia, oltre che di irrogare sanzioni in caso di violazioni<sup>233</sup>.

L'art. 29 (Capo III, recante “*Recupero urbanistico degli insediamenti abusivi*”) affida, inoltre, alle Regioni il compito di disciplinare con proprie leggi la formazione, adozione e approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici generali, al fine di realizzare il recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, entro un quadro generale di convenienza economica e sociale. La potestà legislativa è, tuttavia, riconosciuta nel rispetto dei seguenti principi<sup>234</sup>: a) realizzazione di adeguati interventi di urbanizzazione primaria e secondaria; b) rispetto degli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, idrogeologico; c) riqualificazione delle aree gravate

---

<sup>232</sup> P. L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003, p. 178-179.

<sup>233</sup> Art. 1 della legge n. 47/1985 recante “*Legge-quadro*”

<sup>234</sup> Art. 29 della legge n. 47/1985, recante “*Varianti agli strumenti urbanistici e poteri normativi delle Regioni*”.

dal problema, evitando che in futuro l'edificazione illegale possa arrecare ulteriore danno al tessuto urbanistico delle città.

In tale quadro, le singole Regioni hanno legiferato in tempi e modalità differenti in materia di sanatoria e recupero urbanistico, alcune limitandosi al mero recepimento delle disposizioni generali, altre prevedendo specifici Piani attuativi, dando vita a “modelli di intervento” tra loro eterogenei<sup>235</sup>.

Nonostante le modifica del Titolo V della Costituzione (2001) e l'emanazione del Codice dei beni culturali e del Paesaggio (2004) abbiano contribuito in maniera sostanziale a dettare regole comuni in materia di sanatoria su tutto il territorio nazionale, la pianificazione regionale in materia di “governo del territorio” è stata caratterizzata nel tempo, da differenti fasi e momenti di sviluppo evolutivo con cui le Regioni hanno avviato processi di pianificazione territoriale e di aggiornamento delle normative in materia di urbanistica. Dette fasi sono riconducibili a tre “modelli” regionali<sup>236</sup>.

Innanzitutto, vi è “modello toscano”, che conserva il primato del potere pubblico nella pianificazione del settore delle trasformazioni urbane e territoriali. La normativa in materia urbanistica promanante dalla regione Toscana parte dal presupposto che i processi di pianificazione del territorio viaggiano di pari passo con il suo sviluppo, oltre che con la coesione sociale e territoriale e quindi anche con tutti quei processi che riguardano il miglioramento della qualità della vita quotidiana dei cittadini-utenti. In tale quadro, attraverso la l.r. Toscana 16 gennaio 1995 n. 5 (cui hanno fatto seguito le successive l.r. Toscana 24 febbraio 2005, n. 1 e l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65) il legislatore toscano è stato il primo ad aver introdotto nell'ordinamento il concetto di “*governo del territorio*” nella consapevolezza che la gestione “politica” dell'urbanistica doveva essere attuata attraverso logiche di sviluppo sostenibile, oltre che di controllo e di governo fondate sul perseguimento dell'interesse prevalente della comunità amministrata. La legge regionale ha posto, infatti, in capo alle istituzioni regionali, provinciali e comunali, la responsabilità per il perseguimento congiunto dei seguenti tre obiettivi per assicurare una pianificazione del territorio efficace, efficiente e sostenibile: 1) conoscenza, 2) valutazione, 3) tutela degli ecosistemi ambientali. Come osservato dalla dottrina, la legge regionale n. 5/1995 ha introdotto per prima in Italia alcune novità sostanziali, quali

---

<sup>235</sup> C. DE BIASE *Abusivismo urbanistico: la rilevanza del quadro giuridico di riferimento nell'attività Dell'urbanista*, p. 385-393.

<sup>236</sup> G. DE LUCA, *La figura del “regionale” e la questione urbanistica in Italia*, cit., p. 183.

l'introduzione del Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) della Regione, il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) della Provincia, cui si somma la rivisitazione del Piano Regolatore Generale (PRG)<sup>237</sup>, l'obiettivo del modello "toscano" è stato, dunque, quello di attuare efficaci strategie di coordinamento delle politiche di indirizzo territoriale della Regione con gli strumenti della pianificazione provinciale e comunale.

Vi è poi il "modello lombardo", che parte dal presupposto secondo cui solo una gestione unitaria e flessibile della materia del "*governo del territorio*" sia in grado di soddisfare in maniera ottimale le istanze di ammodernamento delle strutture urbane e territoriali. Tutto ruota intorno alla predisposizione di un Documento programmatico, una sorta di "testo unico regionale", che comprende più discipline di settore attinenti all'utilizzo del territorio (urbanistica, edilizia, tutela idrogeologica e antisismica, ecc.), raccogliendo differenti normative in un unico testo<sup>238</sup>. Il concetto di fondo è che nei contesti urbani ad alta intensità abitativa, i programmi e progetti di trasformazione edilizia debbano essere attuati attraverso la previsione di strategie di lungo termine finalizzate al bilanciamento della tutela del patrimonio collettivo con quella del "*governo del territorio*".

Infine, vi è il cosiddetto "modello semiclassico aggiornato", sviluppato in Veneto e fondato sul criterio della partecipazione, secondo cui ciascun livello di governo (la legge n. 11/2004 prevede quattro differenti livelli di pianificazione urbanistica: regionale, provinciale, intercomunale e locale<sup>239</sup>) è tenuto a prendere parte a tutte le attività che concernono la gestione del territorio di competenza, nel rispetto dei canoni di concertazione, sussidiarietà verticale e co-pianificazione; in tal modo, si compartecipa alla realizzazione di un sistema progettuale che rende "coerenti" le azioni ai differenti livelli di pianificazione e programmazione. Questo significa che Comuni, Province e Regione sono tenute a interagire efficacemente, integrando competenze,

---

<sup>237</sup> F. DE SANTIS, *Il governo del territorio in Toscana: profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, Milano, 2015, p. 63-66.

<sup>238</sup> La legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, definisce le norme in materia di "*governo del territorio*" specificando forme e modalità di esercizio delle competenze spettanti a Regione e Enti locali, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e unionale, nonché delle peculiarità storiche, culturali, naturalistiche e paesaggistiche che caratterizzano la Lombardia. Così, REGIONE LOMBARDIA, *La legge regionale per il governo del territorio e le sue modifiche*, 2024, in [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it)

<sup>239</sup> La legge regionale n. 11/2004 prevede quattro distinti livelli di pianificazione urbanistica: 1) Piano Territoriale di Coordinamento Regionale (P.T.R.C.); 2) Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) redatto da ciascuna Provincia; 3) Piano di Assetto Territoriale Intercomunale (P.A.T.I.) redatto in forma associata da più Comuni, anche per specifici temi (P.A.T.I. Tematico); 4) Piano di Assetto del Territorio (P.A.T.) di competenza del singolo Comune.

conoscenze e scelte che conducano ad uno sviluppo armonico dell'intero territorio regionale<sup>240</sup>. Inoltre, da un punto di vista strettamente amministrativo, all'atto di approvazione (ingerenza tendenzialmente discrezionale del livello sovraordinato sulle decisioni del livello sotto-ordinato) si sostituisce la "conformità", ossia la verifica che l'atto di pianificazione del livello sotto-ordinato non sia difforme rispetto alle prescrizioni del livello sovraordinato.

Considerato quanto sopra, la disciplina della materia urbanistica presenta, dunque, evidenti difformità e disomogeneità; in questo quadro complesso, la dottrina osserva che uno dei problemi legati alle differenti modalità di gestione della sanatoria è proprio la mancata previsione di una normativa uniforme valida *erga omnes*, con la conseguenza che ciascuna Regione ha esercitato autonomamente – non sempre nel puntuale rispetto dei canoni normativi (*rectius* indirizzi-cornice) stabiliti dalla Carta costituzionale, oltre che dei principi contenuti nella normativa ordinaria e nella prassi – il potere di individuare propri criteri, contribuendo alla creazione di un vero e proprio "mosaico normativo" che non è di facile interpretazione<sup>241</sup>.

Ciò premesso, a valle dell'emanazione del recente Decreto Salva-casa, solamente quattro Regioni (Emilia Romagna, Liguria, Umbria e Sicilia) hanno provveduto ad emanare provvedimenti amministrativi (circolari e/note) con cui hanno fornito prime indicazioni circa l'applicabilità delle nuove disposizioni in rapporto alle singole normative regionali in materia di sanatoria.

Ad esempio, per quanto concerne l'accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità (art. 36, come modificato dal Decreto Salva-Casa), la tabella sottostante distingue i provvedimenti normativi emanati rispettivamente da Emilia Romagna, Liguria, Umbria e Sicilia<sup>242</sup>.

Casi particolare di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo - art. 34 <i>ter.</i> d.P.R. n. 380/2001 (come inserito da art. 1, comma 1, lett. f- <i>bis</i> ) d.l. n. 69/2024)	
Emilia-Romagna Nota prot. n. 0852041 del 6 ago. 2024	VARIANTI ANTE '77 (commi 1-3): - immediata applicazione, prevalendo sulle difformi previsioni regionali; - nei casi di rilevanza strutturale della variante in corso d'opera ante '77 trova applicazione quanto previsto dal comma 3-bis dell'art. 34-bis, che si ritiene costituisca un principio fondamentale della materia e, per questo, è

<sup>240</sup> REGIONE VENETO, *Legge urbanistica 23 aprile 2004 n. 11*, in [www.regioneveneto.it](http://www.regioneveneto.it)

<sup>241</sup> G. DE LUCA, *La figura del "regionale" e la questione urbanistica in Italia*, cit., p. 184-185.

<sup>242</sup> Art. 36 d.P.R. n. 380/2001 come modificato da art. 1, comma 1, lett. b) del d.l. n. 69/2024.

	<p>richiamato anche dal nuovo art. 36-bis con riguardo al procedimento di accertamento di conformità nelle ipotesi di parziale difformità e di variazioni essenziali.</p> <p>PARZIALI DIFFORMITA' CON SOPRALLUOGO E AGIBILITA' (comma 4) ipotesi già espressamente prevista dalla disciplina regionale delle tolleranze, ed in particolare dall'art. 19-bis, comma 1-ter, L.R. n. 23/2004, di cui quindi si ritiene confermata la piena efficacia (senza alcuna innovazione derivante dal nuovo disposto statale). Viene inoltre sottolineato che anche l'ulteriore tipologia di tolleranza costruttiva prevista dalla seconda parte della disposizione regionale sopra citata ("Difformità accertate e tollerate nel corso di un procedimento edilizio"), continua a trovare applicazione, non risultando in contrasto con le disposizioni introdotte dal D.L. n. 69/2024.</p> <p>La Regione inoltre precisa che anche per tali tipologie di tolleranze non è presente alcuna disciplina specifica per il caso in cui l'immobile interessato sia soggetto a vincolo. Pertanto, deve ritenersi che continui a trovare applicazione la disciplina generale in materia di vincoli paesaggistici (come modificata dallo stesso D.L. 69/2024) che prevede:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un regime generale di esenzione dall'autorizzazione paesaggistica o di assoggettamento all'autorizzazione semplificata per gli interventi descritti negli allegati al DPR n. 31 del 2017; - consente, nei limiti e condizioni stabiliti dalla legge, di acquisire la verifica della compatibilità paesaggistica delle difformità (art. 167, commi 4 e 5, del D.Lgs. n. 42 del 2004) - e che per effetto di quanto disposto dall'art. 3, comma 4-bis del D.L. n. 69/2024 consente di acquisire la verifica della compatibilità paesaggistica per le difformità realizzate ante 12 maggio 2006.</li> </ul>
Liguria	VARIANTI ANTE '77 (commi 1-3) Immediata applicazione in quanto la norma prevede una organica disciplina relativa alla sanatoria delle difformità realizzate fino all'entrata in vigore della l. n. 10 del 1977. La natura di principio da riconoscersi a tale disposizione comporta pertanto il superamento di difformi disposizioni contenute in leggi regionali, tra cui in particolare l'art. 48 della l.r. 16 del 2008.
Sicilia Art. 16 legge regionale 18 novembre 2024, n. 27	È prevista l'applicazione dell'art. 34-ter DPR n. 380/2001.
Umbria Circolare prot. n. 235327 del 23 ottobre 2024	Diretta applicazione in quanto introduce una fattispecie del tutto nuova non disciplinata a livello regionale.

Tabella 1: elaborazione a cura dell'autore da ANCE, *Decreto-legge 69/2024 cd. "Salva casa" Attuazione regionale e locale*, 2024, p. 14.

La tabella sottostante fa riferimento al recepimento, da parte di Emilia Romagna, Liguria, Umbria e Sicilia, delle disposizioni di cui al novellato art. 36 d.P.R. n. 380/2001.

<p>Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità - art. 36 d.P.R. n. 380/2001 (come novellato dall'art. 1, comma 1, lett. g) d.l. n. 69/2024)</p>	
Emilia-Romagna Nota prot. n. 0852041 del 6 ago. 2024	La l.r. n. 23/2004 prevede una disciplina differente rispetto a quella contenuta nell'art. 36 d.P.R. n. 380/2001, come novellato. L'art. 17 della legge regionale del 2004 stabilisce che <i>"In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in difformità da esso, ovvero in assenza di SCIA, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 13, 3, e 14, 1, e comunque fino all'irrogazione delle</i>

	<p>sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile può richiedere il rilascio del permesso in sanatoria o presentare una SCIA in sanatoria, rispettivamente nel caso di interventi soggetti a permesso di costruire ovvero a SCIA, 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” con effetti estintivi del reato edilizio.</p> <p>Poiché il legislatore statale è intervenuto solo in merito all’ambito di applicazione dell’art. 36, mantenendo inalterata la restante disciplina dell’accertamento di conformità, nell’ordinamento regionale opera solo tale previsione limitativa dell’ambito di applicazione di questa ipotesi di sanatoria. Non essendo stata modificata la disciplina sostanziale e procedurale dell’art. 36 d.P.R. n. 380/2001, si ritiene che continui a trovare applicazione la disciplina regionale attuativa della stessa. Di conseguenza, l’art. 17, comma 1, della l.r. n. 23/2004 e la disciplina riferita a tale ipotesi di sanatoria, continuano a trovare applicazione, ma limitatamente ai casi di assenza o totale difformità dal PdC o di assenza o totale difformità dalla SCIA alternativa al permesso di costruire.</p>
Liguria	Non viene fornita alcuna indicazione, pertanto vige l’art. 36 d.P.R. n. 380/2001
Sicilia Art. 16 legge regionale 18 nov. 2024, n. 27	È prevista l’applicazione dell’art. 36 DPR n. 380/2001.
Umbria Circolare prot. n. 235327 del 23 10-2024	Dal combinato disposto dell’art. 36 d.P.R. n. 380/2001, con le disposizioni di cui all’articolo 154 della l.r. 1/2015, ne consegue che: - al comma 1, dell’articolo 154 della l.r. 1/2015, non si deve tenere conto della locuzione “con variazioni essenziali” e dei relativi richiami agli articoli 145, 1 e 146, 1; - al 2, dell’articolo 154 non si deve tenere conto del seguente periodo: “Nell’ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l’oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal titolo abilitativo”. Le restanti disposizioni dell’articolo 154 rimangono immutate, precisando tuttavia che la parola “difformità” va intesa come “totale difformità” nel rispetto di quanto previsto all’articolo 143 l.r. 1/2015.

Tabella 2: elaborazione a cura dell’autore da ANCE, *D.l. 69/2024 cd. “Salva casa” Attuazione regionale e locale*, 2024, p. 14

Come precedentemente argomentato, la riconduzione delle materie dell’edilizia e dell’urbanistica al “*governo del territorio*” mira ad impedire che ciascuna Regione possa emanare norme *in subiecta materia* in maniera del tutto incontrollata, dunque senza il limite del rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, dando vita a soluzioni del tutto divergenti per le medesime fattispecie, che avrebbero potuto determinare, in taluni casi, meccanismi distorsivi della concorrenza. In questo quadro, la Consulta al fine di evitare la diffusione incontrollata di un “mosaico normativo” regionale in materia urbanistico-edilizia e, in particolare in materia di sanatoria (l’obiettivo del Giudice delle leggi è stato anche quello di impedire che le Regioni potessero derogare alla disciplina generale della doppia conformità, *ex art. 36 d.P.R. n. 380/2001*) ha a suo

tempo espresso il principio secondo cui “*la doppia conformità di cui all’art. 36 del T.U. Edilizia è da considerarsi principio della legislazione statale non derogabile dalla normativa regionale*”<sup>243</sup>.

Nella Tabella 2 è stato illustrato che la normativa emanata dalla Regione Emilia-Romagna in materia urbanistica nel 2004 non si pone in contrasto con la recente novella del Decreto Salva-Casa in quanto, nell’ipotesi di assenza di titolo o totale difformità dell’opera (art. 36 d.P.R. n. 380/2001), il soggetto richiedente – una volta accertato il requisito della “doppia conformità” – ottiene anche l’estinzione del reato edilizio. Come osservato dalla dottrina, la circostanza, ponendosi a modello per le altre Regioni, sembrerebbe poter risolvere i potenziali conflitti di competenza, consentendo, in assenza del requisito della doppia conformità, la sanatoria dei soli profili amministrativi, che conformemente all’art. 117, commi 2 e 3, Cost., rientrano nella sfera di competenza concorrente Stato-Regioni<sup>244</sup>.

## **2.2 Criteri condivisi di conformità urbanistica**

La legislazione regionale, pur se non mancano aspetti comuni – con riferimento agli strumenti di pianificazione urbanistica, del contenimento del consumo di suolo, delle forme di partecipazione ai procedimenti di pianificazione, della perequazione e compensazione urbanistica – è, sostanzialmente, caratterizzata da una marcata eterogeneità sia per i contenuti, sia per le denominazioni degli strumenti urbanistici approvati da ciascuna Regione. Detta eterogeneità rappresenta, ad avviso della dottrina, la (naturale) conseguenza della mancanza di una legislazione di riferimento a livello statale, nonostante i molteplici interessi pubblici intervengano in materia di uso del territorio e nonostante le evidenti diversità che caratterizzano le singole aree che compongono la penisola<sup>245</sup>.

---

<sup>243</sup> Sent. Corte cost. 26 settembre 2017, n. 232 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>244</sup> G. BRIGANTI, *Le “ribellioni” regionali alla disciplina statale dell’accertamento di conformità*, in *Le nuove prospettive legislative dell’accertamento di conformità nel permesso di costruire in sanatoria*, 01/2025, in Rivista giuridica “Il Diritto amministrativo”, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it)

<sup>245</sup> A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, cit., p. 379.

In questo quadro, la potestà legislativa concorrente Stato-Regioni costituisce un punto di vista privilegiato di osservazione per l'analisi dei rapporti intercorrenti tra la legislazione statale e quella regionale. Questo, perché “è qui che si condensano – nella forma più limpida – i principali problemi che è necessario comporre per dare spiegazione dogmatica al fenomeno dei rapporti tra la legge dello Stato e la legge della Regione”<sup>246</sup>.

Questa considerazione si fonda, come osservato dalla dottrina, su una serie di ragioni che sottendono i rapporti Stato-Regioni<sup>247</sup>: 1) innanzitutto, a valle della riforma del Titolo V del 2001, la potestà legislativa concorrente è oggi presente nella Costituzione per un numero più ampio di materie rispetto all'originario assetto costituzionale del '48, anche se con formulazioni letterali differenti; 2) alcune materie di competenza esclusiva o concorrente sono caratterizzate da una certa “trasversalità” rispetto alle competenze residuali regionali, poiché sono destinate inevitabilmente ad intrecciarsi con esse; 3) con la riforma del Titolo V, i “principi fondamentali” hanno assunto un ruolo di primo piano nelle dinamiche del regionalismo italiano, atteggiandosi in modo differente a seconda della materia oggetto di legislazione regionale; 4) nelle materie che rientrano nella potestà legislativa concorrente si sostanziano le più rilevanti aree di “co-governo” tra lo Stato centrale e le singole Regioni.

Ciò premesso, per quanto concerne il “governo del territorio”, la materia pur rientrando nelle competenze regionali, coinvolge necessariamente una molteplicità di interessi pubblici, di rilevanza sia statale che regionale; si pensi, ad esempio, agli elementi di collegamento con la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” (art. 117, comma 2, let. m) Cost.) che attengono alla necessità di riconoscere e valorizzare il primato dei diritti civili e sociali della persona umana su tutto il territorio nazionale, assicurando l'attuazione delle misure e predisposizioni che si rendono necessarie per garantirne il puntuale esercizio da parte di tutti i cittadini<sup>248</sup>.

In questo quadro si richiama l'art. 117, comma 3, Cost. che disciplina i criteri condivisi Stato-Regioni in materia di conformità urbanistica; innanzitutto, l'articolo

---

<sup>246</sup> A. STERPA, *Dai “principi fondamentali” agli “indicatori”*: nuove dinamiche nei rapporti tra la legge statale e la legge regionale; osservazioni a prima lettura a Sent. Corte Cost. 24 lug. 2009 n. 237, in [www.federalismi.it/](http://www.federalismi.it/)

<sup>247</sup> M. B. CAVALLO, *Rapporto tra Stato e Regioni nella disciplina edilizia: la Casistica trattata dalla Corte costituzionale*, cit., p. 29 in riferimento a G. FALCON, *Lo Stato delle Regioni*, in “Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale”, 1-2/2021, p. 5-11.

<sup>248</sup> M. B. CAVALLO, *Rapporto tra Stato e Regioni nella disciplina edilizia*, op. cit., p. 3.

preclude alla normativa regionale la disciplina di fattispecie in contrasto con i principi e le norme fondamentali stabiliti dalla legge statale. Di conseguenza, la diretta incompatibilità delle norme regionali con i principi e le norme fondamentali stabiliti dal legislatore nazionale determina l'abrogazione delle prime in sede costituzionale, considerato che i rapporti tra i diversi ambiti di competenza legislativa costituiscono il terreno privilegiato per l'intervento della Consulta<sup>249</sup>.

Come si è già evidenziato, negli anni la competenza regionale in materia di “*governo del territorio*” è stata caratterizzata da un andamento “a fisarmonica”, a seconda dello spazio occupato di volta in volta dal legislatore nazionale; questo perché la tematica dell'uso del territorio presenta elementi in comune con materie di rilevanza nazionale, in particolare quella della tutela ambientale che è di competenza esclusiva dello Stato. Non di rado, infatti, nei rapporti Stato-Regioni aventi ad oggetto la disciplina dell'uso del territorio e della tutela ambientale è intervenuta la Consulta, la quale facendo riferimento anche al principio della sussidiarietà verticale quale “*criterio di regolazione di competenze Stato-Regioni*”, ha fissato il principio secondo cui “*la competenza regionale si allarga o restringe (...) a seconda dell'implicazione dei livelli di tutela ambientale, di norma cristallizzati in specifiche discipline statali*”<sup>250</sup>.

Si pone, pertanto, il problema di bilanciare le competenze regionali in materia di “*governo del territorio*” con l'esigenza di assicurare l'omogeneità della legislazione a livello nazionale, al fine di evitare frammentazioni della normativa di settore e ingiustificate sperequazioni nelle attività di pianificazione e gestione delle trasformazioni del territorio nazionale.

Al riguardo, la dottrina osserva che i criteri condivisi tra Stato e Regioni di conformità urbanistica nascono dalla consapevolezza che non tutti gli ambiti materiali riconducibili al “*governo del territorio*” costituiscano terreno fertile per assicurare il riconoscimento di ulteriori spazi di autonomia alle Regioni: alcuni di essi richiedono, infatti, una *governance* multilivello, sia per assicurare il bilanciamento tra l'esigenza di unitarietà della normativa a livello nazionale e le esigenze di differenziazione finalizzate alla cura di specifiche caratteristiche di ciascun territorio, sia perché concernono materie

---

<sup>249</sup> V. PARADISO, *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, Fascicolo n. 6/2006, p. 207 ss.

<sup>250</sup> Sent. Corte Cost 1 ottobre 2003, n. 303; Sent. Corte Cost. 21 febbraio 2018, n. 66 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

di interesse nazionale la cui regolamentazione rientra nella piena competenza dello Stato centrale. Si pensi, ad esempio, alle tematiche concernenti la difesa, il risanamento e la salvaguardia conservativa del suolo, l'edilizia, la prevenzione del dissesto idrogeologico etc.; si tratta di ambiti materiali che seppur riconducibili al "governo del territorio" necessitano di una disciplina di riferimento che sia uniforme su tutto il territorio nazionale, circostanza che è possibile realizzare solo attraverso l'attuazione di intese che assicurino il coinvolgimento coordinato tra lo Stato e le Regioni<sup>251</sup>.

Dette intese sono espressamente contemplate nella legge n. 131/2003 che, in ossequio alla riforma del Titolo V del 2001 stabilisce, all'art. 8, comma 6, che "*il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni*"<sup>252</sup>.

A titolo esemplificativo, si riporta l'intesa stipulata nel 2009 tra Stato, Regioni e autonomie locali nella materia relativa al "governo del territorio" con l'obiettivo di adottare politiche per il rilancio dell'economia nazionale e il contrasto alla crisi economica mediante incentivi all'attività edilizia i cui contenuti e obiettivi sono stati fissati con l'intesa, raggiunta in sede di Conferenza unificata, il 1° aprile 2009, in applicazione dell'art. 11 d.l. n. 112/2008 (cosiddetto "Piano-casa"). In relazione a tale intesa, si sono susseguiti una serie di interventi normativi delle Regioni, volti a introdurre misure di agevolazione dell'attività edificatoria, anche mediante l'attenuazione (o l'eliminazione) di vincoli già imposti da leggi dello Stato o dagli strumenti urbanistici locali. La circostanza, come osservato dalla dottrina, ha reso necessario l'intervento della Consulta<sup>253</sup>.

Come emerge dalla lettura del documento, l'intesa del 2009 ha promosso l'impegno delle Regioni ad approvare, entro novanta giorni dalla sua sottoscrizione, proprie leggi per il rilancio dell'attività edilizia e del tessuto urbanistico nel territorio di competenza, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel soddisfacimento dei seguenti

---

<sup>251</sup> A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, cit., p. 381.

<sup>252</sup> Legge 5 giu. 2003, n. 131 recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*".

<sup>253</sup> M. B. CAVALLO, *Rapporto tra Stato e Regioni nella disciplina edilizia*, cit., p. 49.

obiettivi comuni<sup>254</sup>: a) previsione di interventi – che possono realizzarsi attraverso piani/programmi definiti tra regioni e comuni – finalizzati al miglioramento della qualità architettonica e energetica degli edifici; b) attuazione di interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per gli edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale; c) introduzione di procedimenti amministrativi semplificati per l'attuazione degli interventi edilizi di cui alla lettera a) e b), in coerenza con i principi della legislazione urbanistico-edilizia e della pianificazione comunale.

Sempre in materia di “*governo del territorio*”, nell'ottobre 2016 il Governo centrale, le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali, in sede di Conferenza unificata hanno convenuto l'adozione congiunta di uno schema di Regolamento edilizio-tipo con l'obiettivo di semplificare e uniformare le norme e le procedure in materia di infrastrutture, mobilità e governo del territorio; l'intesa ha previsto che Regioni ed Enti locali, nei limiti delle proprie competenze, adeguassero la propria disciplina normativa in materia di urbanistica ed edilizia, in osservanza dei principi generali fissati dalla normativa statale, tenuto conto delle specificità dei territori e nel pieno riconoscimento delle autonomie locali. Nella circostanza, le Regioni hanno manifestato la volontà di recepire all'interno dei propri ordinamenti il contenuto del Regolamento-tipo, mentre i Comuni si sono impegnati a rispettare le linee-guida promananti dallo Stato e dalla Regione di appartenenza, adeguando i propri regolamenti edilizi al Regolamento-tipo, in particolare per quanto concerne il rispetto dei requisiti prestazionali degli edifici, il miglioramento della sicurezza e il risparmio energetico<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> CONFERENZA UNIFICATA STATO-REGIONI-AUTONOMIE LOCALI, *Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia*, Roma 1 apr. 2009.

<sup>255</sup> Art. 4, comma 1-*sexies*, d.P.R. n. 380/2001.

## 2.3 Procedure amministrative: iter amministrativo e tempi di approvazione

Prima di esaminare le principali procedure amministrative in materia urbanistico-edilizia preme richiamare la sentenza 3 novembre 2016, n. 231, con la quale la Consulta ha ribadito che l'elencazione delle differenti tipologie di interventi edilizi contenuti nel d.P.R. n. 380/2001 – cui si collega il regime dei titoli abilitativi – rientra nella legislazione concorrente Stato-Regioni relativa al “*governo del territorio*” e, pertanto, vincola la legislazione regionale di dettaglio. Questo significa, ad avviso della Corte, che “*pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel Testo Unico dell’Edilizia*”<sup>256</sup>.

Ciò premesso, nel vigente quadro normativo, le ipotesi tradizionalmente assoggettate a regime autorizzatorio – tra cui l'esercizio dello *ius aedificandi* – prevedono che la pubblica amministrazione, su istanza dell'interessato, rimuova il limite legale posto all'esercizio dell'attività inerente a un diritto soggettivo o potestà pubblica preesistenti in capo al destinatario. L'*iter* finalizzato al rilascio del titolo abilitativo consiste, infatti, in un procedimento amministrativo che vede coinvolti il privato e la Pubblica amministrazione; in tale rapporto, subentrano, innanzitutto le norme di cui alla l. 241/1990 e, stante il particolare regime di specialità dell'attività urbanistico-edilizia, quelle contenute nel d.P.R. n. 380/2001, che si rendono necessarie per ottenere le autorizzazioni e avviare i lavori sono generalmente riconducibili alle tre differenti

---

<sup>256</sup> Corte Cost., 3 novembre 2016, n. 231, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

tipologie di silenzio, di cui si approfondirà nel terzo capitolo<sup>257</sup>: 1) silenzio-assenso, 2) silenzio-diniego, 3) silenzio-inadempimento<sup>258</sup>.

Nell'ipotesi di edilizia libera (art. 6 d.P.R. n. 380/2001) non è necessario il rilascio di alcun particolare titolo abilitativo da parte dell'amministrazione comunale competente, purché l'attività venga svolta nel rispetto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e di tutte le normative di settore (norme antisismiche, sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, efficienza energetica, tutela dal rischio idrogeologico, salvaguardia dei beni culturali, storico-artistici e paesaggistici). In ogni caso, anche per tale categoria di opere il Comune può esercitare attività di vigilanza e controllo al fine di verificare la rispondenza di quanto in concreto realizzato con le ipotesi tassativamente elencate all'art. 6 d.P.R. n. 380/2001<sup>259</sup>.

L'art. 6 d.P.R. n. 380/2001 elenca le categorie di interventi edilizi "deformalizzate" distinguendo tra: 1) attività libere per le quali l'interessato è del tutto esonerato da oneri (art. 6, comma 1); 2) attività libere per le quali viene prescritta una comunicazione dell'interessato di inizio dei lavori (cosiddetto "CIL", art. 6, comma 2); 3) attività libere che richiedono comunicazione di inizio dei lavori asseverata da tecnico abilitato, (cosiddetta CILA, art. 6, comma 4).

---

<sup>257</sup> La legge 4 agosto 1990 n. 241 (e s.m.i.) reca "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso*". La legge contiene le "*norme generali*" sull'azione amministrativa e risponde all'esigenza avvertita dal legislatore nazionale dei primi anni '90 di emanare un testo normativo mirato a realizzare un "rinnovato" rapporto tra i cittadini e la Pubblica amministrazione, fondato sulla maggiore partecipazione del primo alle attività della seconda attraverso una puntuale disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso. In particolare, l'art. 1 della legge afferma (primo comma) che l'attività amministrativa persegue i fini indicati dalla legge ed è retta dai criteri di buon andamento, imparzialità, *efficacia*, economicità, pubblicità e trasparenza che costituiscono i cardini dell'attività amministrativa, in conformità ai principi contenuti nella Carta costituzionale e a quelli promananti dall'ordinamento UE.

<sup>258</sup> M. RAMAJOLI, *I silenzi amministrativi nelle recenti "semplificazioni"*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, n. 2/2022, p. 39. L'Autrice osserva che il silenzio inadempimento leda sia l'interesse del privato, il quale non è in grado di conoscere la regola concreta del rapporto giuridico che lo lega all'amministrazione, sia l'interesse della stessa amministrazione, costituendo l'inerzia amministrativa una rinuncia all'individuazione in concreto dell'interesse pubblico da perseguire e della migliore modalità di realizzarlo. L'inerzia non configura una solamente una condotta illegittima, ma è un "*non esercizio del potere amministrativo*", che viola i fondamentali principi di doverosità e di responsabilità della pubblica amministrazione – che trovano ampia legittimazione nel principio costituzionale di buon andamento e imparzialità, nonché i principi di certezza delle relazioni giuridiche, buona fede, trasparenza e lealtà.

<sup>259</sup> Glossario di edilizia libera ai sensi dell'art. 1 comma secondo del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 recante "*Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, Segnalazione Certificata Di Inizio Di Attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*".

Nel caso del permesso di costruire, si è di fronte ad un titolo abilitativo che è necessario per eseguire interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia di particolare rilevanza su un territorio (artt. 10-12 d.P.R. n. 380/2001)<sup>260</sup>.

Si tratta di un'autorizzazione che viene rilasciata dall'autorità competente a valle di un procedimento istruttorio che inizia con la presentazione da parte dell'interessato di una richiesta allo Sportello Unico per l'edilizia, corredata da un'attestazione di un tecnico contenente il titolo di legittimazione, gli elaborati progettuali e una dichiarazione che attesti la conformità del progetto agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi e alle normative specifiche del settore, compresi gli aspetti antisismici, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitari ed energetici. Trattandosi di un procedimento amministrativo rientrante nella disciplina della l. n. 241/1990, lo Sportello Unico per l'edilizia comunica al richiedente, entro dieci giorni dal ricevimento dell'istanza, il nominativo del funzionario individuato quale responsabile dell'intero procedimento<sup>261</sup>.

Inoltre, entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria e formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto. Qualora sia necessario acquisire ulteriori atti di assenso, comunque denominati, resi da amministrazioni diverse, il responsabile del procedimento provvede alla convocazione di una conferenza di servizi<sup>262</sup>.

Il termine di sessanta giorni può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione procedente, ovvero che questa non sia in grado di acquisire autonomamente. In tal caso, il termine decorre dalla data di ricezione della

---

<sup>260</sup> L'art. 10 D.P.R. n. 308/2001 stabilisce che gli interventi sottoposti a permesso di costruire comprendono: 1) interventi di nuova costruzione: qualsiasi nuova edificazione, sia essa residenziale, commerciale o industriale; 2) gli interventi di ristrutturazione urbanistica: modifiche sostanziali che alterano l'assetto urbanistico di un'area; 3) interventi di ristrutturazione edilizia "pesante": lavori che portano alla realizzazione di un organismo edilizio diverso dal precedente, in particolare quando comportano modifiche della volumetria complessiva. Per gli immobili nelle zone omogenee "A", sono comprese anche i cambi di destinazione d'uso; 4) modifiche della sagoma o della volumetria: qualsiasi modifica significativa della forma o delle dimensioni di edifici esistenti, comprese le variazioni dei prospetti di immobili soggetti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. A tale elencazione, non tassativa, le Regioni possono aggiungere con propri provvedimenti normativi, ulteriori tipologie di interventi, sempre nel rispetto del D.P.R. n. 308/2001, come sancito dalla Consulta nel 2016.

<sup>261</sup> Ai sensi degli artt. 4 e 5 della legge n. 241/1990.

<sup>262</sup> Ai sensi degli artt. 14 e seg. della legge, n. 241/1990.

documentazione integrativa. Il provvedimento finale autorizzativo è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, entro il termine di trenta giorni dalla formulazione della proposta di provvedimento da parte del responsabile del procedimento<sup>263</sup>.

L'art. 20, comma 8, stabilisce, inoltre, che se il termine trascorre in assenza di emissione di alcun provvedimento di diniego motivato, la richiesta di permesso si considera accolta per silenzio-assenso, salvo sussistano particolari vincoli idrogeologici, ambientali, paesaggistici o culturali nel qual caso il provvedimento concessorio è subordinato alla previa valutazione espressa dell'amministrazione competente. Tornando al concetto di silenzio-assenso, l'istituto è disciplinato dall'art. 20 della legge n. 241/1990 che stabilisce che (fatta salva l'applicazione dell'art. 19<sup>264</sup>), nei procedimenti ad istanza di parte per l'emissione di provvedimenti amministrativi, il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nei termini espressamente previsti<sup>265</sup>, il provvedimento di diniego, ovvero non procede alla convocazione di una conferenza di servizi.

La CILA è un titolo abilitativo "residuale" rispetto alle attività pienamente libere, alla SCIA e al permesso di costruire<sup>266</sup>. L'attività soggetta a tale titolo abilitativo comprende gli interventi di restauro e risanamento che non riguardano le parti strutturali degli edifici e gli interventi di manutenzione straordinaria "leggera" i quali non sono sottoposti – come avviene ai sensi dell'art. 19 l. 241/1990 in materia di SCIA – ad un "controllo sistematico" da parte dell'amministrazione, ma la comunicazione è finalizzata esclusivamente a consentire all'amministrazione di conoscere la portata dell'opera, al fine di poter verificare che la stessa apporti un impatto modesto sul territorio. Come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, a differenza di quanto avviene per la SCIA, l'istituto *de quo* non prevede un controllo "sistematico" da parte

---

<sup>263</sup> Art. 20 d.P.R. n. 308/2001 recante "Procedimento per il rilascio del permesso di costruire".

<sup>264</sup> Fatta salva l'applicazione dell'art. 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2 (art. 20, co. 1, L. 241/1990).

<sup>265</sup> Si fa riferimento all'art. 2 della legge n. 241/1990 che al secondo e terzo comma stabilisce che, salvo sia previsto un termine diverso, i procedimenti amministrativi devono concludersi di regola entro il termine di trenta giorni dal loro inizio (*ex officio* o ad istanza di parte).

<sup>266</sup> E. BOSCOLO, *I decreti attuativi della Legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Fascicolo n. 3/2016, p. 601 ss.;

dell'amministrazione<sup>267</sup>; inoltre, la mancata comunicazione comporta esclusivamente una sanzione di tipo pecuniario (pari a mille euro) a differenza di quanto avviene nell'ipotesi di SCIA, dove all'esercizio del potere di controllo può seguire un potere inibitorio e/o repressivo da parte dell'amministrazione<sup>268</sup>.

Per quanto concerne la SCIA, come osservato da autorevole dottrina, si tratta di un importante strumento di liberalizzazione del procedimento amministrativo, che consente di eliminare "in radice" alcune fasi procedimentali, liberalizzando le attività private precedentemente assoggettate ad un regime autorizzatorio da parte della pubblica amministrazione<sup>269</sup>.

L'istituto *de quo* consente, infatti, l'immediato inizio dell'attività segnalata, senza necessità di attendere la scadenza di alcun termine, ciò traducendosi in una sostanziale accelerazione dell'*iter* autorizzatorio, spostando ad un momento successivo i controlli e le verifiche da parte dell'amministrazione<sup>270</sup>.

Al riguardo, l'art. 19 della legge sul procedimento amministrativo traspone i compiti istruttori e di accertamento dalla sfera di competenza dell'amministrazione a quella del privato; l'attività di controllo deve essere comunque effettuata entro i termini stabiliti dalla legge e la stessa amministrazione deve comunicare l'avvio del procedimento al segnalante, ai soggetti destinatari degli effetti del provvedimento e a tutti coloro che vantano un interesse ad intervenire. La SCIA differisce dal silenzio-assenso, in quanto il provvedimento autorizzativo è avviato *ex officio* sulla base della segnalazione del privato; non si tratta di un provvedimento tacito di accoglimento, considerato che è sottoposto ad un'attività di controllo entro i termini perentori di sessanta giorni (che si riducono a trenta in materia edificatoria), trascorsi i quali l'interessato può sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire l'azione avverso il silenzio-inadempimento<sup>271</sup>.

---

<sup>267</sup> Cons. Stato, Comm. spec., 4 agosto 2016, n. 1784, in [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it)

<sup>268</sup> A. DI MARTINO, *Liberalizzazioni edilizie e potere pubblico: la C.I.L.A., il potere di controllo (che non c'è) e l'orientamento ondivago della giurisprudenza in materia di tutela del terzo*, in Rivista Giuridica dell'edilizia, Anno LXII, Fasc. n. 3/2019, p. 270-271

<sup>269</sup> V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in Diritto amministrativo, 2000, p. 617 ss.; P. MASCARO, *La Segnalazione certificata di inizio attività tra normativa e giurisprudenza*, in Cammino Diritto, Rivista di Informazione giuridica, 2024, p. 3.

<sup>270</sup> L. GIZZI, *SCIA e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi*, in Rivista giuridica n. 3/2017, p. 112.

<sup>271</sup> P. MASCARO, *La Segnalazione certificata di inizio attività tra normativa e giurisprudenza*, in Cammino Diritto, Rivista di Informazione giuridica, 2024, p. 2-5.

Il silenzio-assenso, come si approfondirà nel terzo capitolo, costituisce una “particolare qualificazione giuridica dell’inerzia dell’amministrazione nei procedimenti ad istanza di parte, in base alla quale, decorso il termine per provvedere senza che l’amministrazione si sia pronunciata, l’istanza presentata dal privato si considera accolta”. All’opposto, la SCIA, pur condividendo il comune denominatore di essere una misura di liberalizzazione dell’attività del privato “ispirata ad una logica di semplificazione dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione”, differisce dal silenzio-assenso in quanto sostituisce al potere autorizzatorio dell’amministrazione – finalizzato all’emanazione di un atto di consenso all’esercizio dell’attività – il diritto *ex lege* del privato di svolgere un’attività avviandone l’esercizio previa segnalazione<sup>272</sup>.

A ciò si aggiunga che da un punto di vista applicativo, mentre la SCIA concerne settori dove sono previste autorizzazioni aventi carattere vincolato, il silenzio-assenso opera in procedimenti in cui sono previste autorizzazioni a carattere discrezionale. In questo secondo caso, permane in capo all’amministrazione un potere di verifica, privo di discrezionalità, della corrispondenza di quanto dichiarato dal privato con i presupposti e i requisiti previsti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale<sup>273</sup>.

Come osservato dalla recente dottrina, la principale finalità della SCIA è quella di “eliminare, ovvero ridurre gli ostacoli di ordine amministrativo o normativo che frappongono allo svolgimento delle attività private”. In linea con questa prospettiva, l’istituto *de quo* mira a ridimensionare il potere autorizzatorio discrezionale e preventivo dell’amministrazione, spostando il momento del controllo pubblico sulla conformità dei presupposti dell’attività del privato ad un *tempus* successivo al suo avviamento, sotto forma di potestà di conformazione ed (eventuale) repressione<sup>274</sup>.

---

<sup>272</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Segnalazione Certificata di Inizia Attività* (SCIA), Atto del governo n. 291, art. 5 l. 7 agosto 2015, n. 124, Dossier XVII Legislatura, Roma, 2016, p. 9-10.

<sup>273</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Segnalazione Certificata di Inizia Attività* (SCIA), cit. p. 10.

<sup>274</sup> L. LORENZONI, *Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti autorizzatori e razionalizzazione dei controlli amministrativi sui privati: obiettivi conciliabili?* in *Munus*, n. 2/2021, Napoli, ed. Scientifica, p. 301-302.

### 3. Approcci legislativi regionali

In generale, la normativa regionale in materia di sanatoria ha “riprodotto” la disciplina dell’art. 36 d.P.R. n. 380/2001, richiedendo il puntuale soddisfacimento del requisito della doppia conformità, che costituisce “*un principio di legislazione statale non derogabile dalla normativa regionale*”<sup>275</sup>.

Ciò premesso, è stato ampiamente osservato che il recente decreto Salva-Casa ha apportato una serie di modifiche ed integrazioni in materia di sanatoria edilizia, la cui applicabilità su scala nazionale non è stata esente da criticità interpretative, tenuto conto della necessità di assicurare un’efficace convivenza (*rectius* coordinamento) delle nuove disposizioni con le normative e i regolamenti esistenti a livello regionale e locale<sup>276</sup>.

Come osservato nel primo capitolo, il problema della compatibilità tra la novella del Decreto Salva-Casa e i regolamenti regionali e locali risiede nel fatto che alcune disposizioni contenute nel primo non trovano una uniforme corrispondenza normativa sull’intero territorio nazionale; ciò è dovuto alla disomogeneità delle – preesistenti – norme emanate *in materia* urbanistico-edilizia dalle Regioni e degli Enti locali che hanno reso necessaria l’emanazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un *corpus* di “*Linee di indirizzo e criteri interpretativi*” con l’obiettivo di fornire risposte urgenti alle esigenze rappresentate dai diversi attori coinvolti nel processo urbanistico-edilizio – dalle istituzioni ai cittadini – e, al contempo, assicurare una piena e tempestiva attuazione alle disposizioni del decreto *de quo* sull’intero territorio nazionale, fatta salva la possibilità per la legislazione regionale di adottare norme di dettaglio nel rispetto della *ratio* di ciascuna disposizione novellata e nel rispetto dei limiti del rapporto tra legislazione statale e regionale<sup>277</sup>.

In tale quadro complesso, una recente indagine dell’ANCE ha evidenziato che, a tutt’oggi, solamente 7 Regioni (Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Umbria, Veneto e Sicilia) hanno provveduto, con non poche difficoltà, ad emanare provvedimenti

---

<sup>275</sup> Corte Cost., 3 novembre 2016, n. 231 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>276</sup> C. DE BIASE, *La rilevanza del quadro giuridico di riferimento nell’attività urbanista*, cit., p. 385-393.

<sup>277</sup> MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull’attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)*, Roma, 2025, p. 2.

normativi per adeguare le proprie disposizioni a quelle contenute nel Decreto Salva-Casa<sup>278</sup>.

In particolare, la Sicilia ha introdotto il Pacchetto normativo denominato “*Salva-Casa Sicilia*” articolato nella circolare 8 agosto 2024 n. 3, contenente le indicazioni per il recepimento diretto di alcune norme del d.l. *de quo* e il disegno di legge per l’emanazione della successiva l.r. 18 novembre 2024 n. 27<sup>279</sup> con la quale la Regione ha armonizzato le disposizioni del Decreto Salva-Casa con quelle regionali e locali vigenti, preservando la propria autonomia di Regione a Statuto speciale e mirando a non aggravare i rapporti tra amministrazione e cittadini-utenti<sup>280</sup>. Nel dettaglio, la Circolare ha stabilito che le norme immediatamente applicabili sono quelle in materia di limiti di distanza tra fabbricati, stato legittimo degli immobili, oltre che sul mutamento d’uso urbanistico rilevante; sono, altresì, quelle sugli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali e quelle sulle tolleranze costruttive; infine, quelle relative agli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA; la Circolare *de quo* stabilisce, pertanto, la loro immediata applicazione su tutto il territorio regionale<sup>281</sup>.

L’Emilia-Romagna, nelle more dell’adeguamento della normativa regionale di riferimento<sup>282</sup> ha pubblicato un documento preliminare illustrativo “di orientamento” – nella fattispecie si tratta di una Nota – con cui ha confrontato le disposizioni del Decreto Salva-Casa con la legislazione edilizia regionale vigente, in modo da fornire le prime indicazioni di massima circa l’interpretazione e l’applicazione della normativa statale, in previsione di pubblicare una Circolare Regionale esplicativa, in analogia a quanto operato dalla regione Sicilia<sup>283</sup>.

In particolare, nella Nota viene specificato che il Decreto Salva-Casa “*non incide in modo significativo sui titoli abilitativi richiesti per gli interventi edilizi e sulle*

---

<sup>278</sup> ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI (ANCE), *Decreto Salva-Casa: salgono a sette le Regioni che hanno fornito i primi indirizzi*, 17 dic. 2024, in [www.ance.it](http://www.ance.it)

<sup>279</sup> Legge regione Sicilia 18 novembre 2024, n. 27, recante “*Disposizioni in materia di urbanistica ed edilizia. Modifiche di norme*”

<sup>280</sup> *Salva-Casa: arrivata la Circolare per l’attuazione delle norme in Sicilia*, 2024, in [www.edilizia.com](http://www.edilizia.com)

<sup>281</sup> CIRCOLARE REGIONE SICILIA 8 agosto 2024 n. 3, recante “*Decreto-Legge 24 mag. 2024 n. 69 – applicazione nella Regione Sicilia*”.

<sup>282</sup> BiBLus, *Decreto Salva Casa in Emilia Romagna: prime indicazioni per l’applicazione*, 2024, in [www.biblus.acca.it](http://www.biblus.acca.it)

<sup>283</sup> EMILIA ROMAGNA, NOTA n. 0852041 del 6 agosto 2024, in [www.emiliaromagna.it](http://www.emiliaromagna.it)

*procedure amministrative da seguire per il loro rilascio o presentazione, con l'unica eccezione delle nuove ipotesi di attività edilizia libera*"<sup>284</sup>.

La Liguria con legge regionale n. 16/2008 ha disposto, in generale, il recepimento diretto delle disposizioni contenute nel Decreto Salva-Casa, integrando le stesse all'interno della propria regolamentazione regionale<sup>285</sup>.

In Umbria la Circolare n. 235327 del 23 ottobre 2024 ha stabilito la diretta applicabilità delle norme del Decreto Salva-Casa, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 118, comma 5, legge regionale n. 1/2015.

Per quanto concerne la Lombardia, la l.r. 6 dicembre 2024, n. 20, rubricata "Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2024", ha disposto il recepimento delle norme contenute nel decreto *de quo*, apportando una serie di modifiche ed integrazioni alla l.r. 11 marzo 2005 n. 12<sup>286</sup> e alla l.r. 10 marzo 2017 n. 7<sup>287</sup>.

Nello specifico, la l.r. n. 20/2024 ha novellato l'art. 33, comma 1, della l.r. n. 12/2005 integrandolo con le disposizioni del novellato d.P.R. n. 380/2001 (artt. 23-ter, 34-ter, 36, 36-bis e 37) che disciplinano la realizzazione di opere e interventi sottoposti a SCIA, SCIA alternativa al permesso di costruire e permesso di costruire in sanatoria<sup>288</sup>.

---

<sup>284</sup> G. ORETO, *Testo Unico Edilizia e Salva Casa: la nota della Regione Emilia Romagna*, 2024, in [www.lavoripubblici.it](http://www.lavoripubblici.it)

<sup>285</sup> L.r. 6 giugno 2008 n. 16 recante "Disciplina dell'attività edilizia" - *Disciplina dell'attività edilizia, testo coordinato con la legge regionale n.33 del 27 dicembre 2016 in vigore dal 1° gennaio 2017, con la legge regionale n.29 del 18 novembre 2016, con la legge regionale n. 29 del 30 dicembre 2015, con la legge regionale n. 12 del 7 aprile 2015 - in vigore dal 30 aprile 2015 - e con la legge regionale n. 41 del 29 dicembre 2014*

<sup>286</sup> La l.r. 11 marzo 2005, n. 12, recante "Legge per il governo del territorio" è stata emanata in attuazione dell'art. 117, comma 3, Cost. Essa definisce le norme di governo del territorio lombardo, specificando modalità di esercizio delle competenze spettanti alla Regione e agli enti locali, nel rispetto dei principi stabiliti dall'ordinamento nazionale ed unionale, nonché dei vincoli di tipo storico, culturale, paesaggistico che caratterizzano la Lombardia.

<sup>287</sup> La l.r. 10 marzo 2017 n. 7 recante "Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti" promuove il recupero dei vani e locali seminterrati ad uso residenziale, terziario o commerciale. Detti locali costituiscono una preziosa risorsa per soddisfare i bisogni di cittadini e imprese, così come per incentivare la rigenerazione urbana e contenere il consumo di suolo. Così, *Legge regionale 7/2017*, in [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it)

<sup>288</sup> L'art. 26 della l.r. n. 20/2024 rubricato "Modifiche agli artt. 33, 52 e 53 della l.r. n. 12/2005 stabilisce che: "1. Alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)(28) sono apportate le seguenti modifiche :a) alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 33 dopo le parole "nei casi di cui all'articolo 22, commi 1, 2 e 2 bis" sono inserite le seguenti: "all'articolo 23 ter, comma 1 quinquies, all'articolo 34 ter, comma 3, e, in caso di SCIA in sanatoria, di cui agli articoli 36 bis e 37";b) alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 33 dopo le parole "nei casi di cui all'articolo 23, comma 01, del d.p.r. 380/2001," sono inserite le seguenti: "in quelli di cui all'articolo 36 bis e in quelli previsti all'articolo 37, comma 5, dello stesso d.p.r. 380/2001,";c) alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 33 dopo le parole "nei casi di cui all'articolo 10, comma 1," sono inserite le seguenti: "e in quelli di cui all'articolo 23 ter, comma 1 quinquies, lettera b), nonché in caso di permesso di costruire in sanatoria

La l.r. n. 20/2024 ha, altresì, apportato modifiche ed integrazioni all'art. 2, comma 3, della l.r. n. 7/2017 sul recupero dei vani e locali seminterrati esistenti. In particolare, la novella del 2024 ha stabilito che al primo periodo dell'art. 2, comma 3, le parole *“il recupero è soggetto a preventiva comunicazione al comune, ai sensi dell'articolo 52, comma 2, della lr 12/2005”* vengano sostituite da: *“il recupero è soggetto a segnalazione certificata di inizio attività ai sensi dell'articolo 23-ter, comma 1 quinquies, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”*. Viene, altresì, abrogato il successivo comma 7 del (citato) art. 2 che prevedeva limiti temporali all'ampliamento del volume dei vani e locali seminterrati recuperati<sup>289</sup>.

Inoltre, per i locali seminterrati, la l.r. n. 20/2024 ha disposto il loro recupero previa presentazione della SCIA, in conformità a quanto stabilito dal (novellato) art. 23-ter, comma 1-*quinquies*, let. a) d.P.R. n. 380/2001<sup>290</sup>.

La sottostante tabella riepiloga i diversi riferimenti normativi e le delibere che sono state approvate da ciascuna Regione a valle dell'emanazione del Decreto Salva-Casa.

Emilia Romagna	Nota prot. n. 0852041 del 6 agosto 2024
Lazio	Circolare 20 dicembre 2024 n. 15663357
Liguria	Illustrazione delle modifiche al D.P.R. 380/2001 tenuta dal Direttore Generale del Territorio della Regione il 16 ottobre 2024
Lombardia	l.r. 6 dicembre 2024, n. 20
Sicilia	Circolare 8 agosto 2024 n. 3 e nella l.r. 18 novembre 2024, n. 27
Umbria	Circolare 23 ottobre 2024 n. 235327
Veneto	Delibera Giunta Regionale 28 novembre 2024, n. 605513

Tabella 3: elaborazione a cura dell'autore.

### 3.1 Regolamentazioni restrittive

Oggi la principale problematica concernente l'applicazione delle norme del Decreto Salva-Casa è rappresentata, dunque, dalla disomogeneità delle normative regionali e

---

*ai sensi degli articoli 36 e 36 bis'; d) i commi 2 e 3 dell'articolo 52 sono abrogati; e) al comma 2 dell'articolo 53 le parole”, ancorché comunicato ai sensi dell'articolo 52, comma 2, ” sono soppresse”.*

<sup>289</sup> L'art. 2, comma 7, della l.r. n. 7/2017 stabiliva che *“I volumi dei vani e locali seminterrati recuperati in applicazione della disciplina di cui alla presente legge, non possono essere oggetto di mutamento di destinazione d'uso nei dieci anni successivi al conseguimento dell'agibilità”*.

<sup>290</sup> L'art. 23-ter d.P.R. n. 380/2001 è rubricato *“Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante”*.

comunali vigenti; circostanza questa che rende difficile l'uniforme applicazione delle disposizioni in materia di sanatoria<sup>291</sup>.

Come osservato dalla dottrina, a valle della riforma costituzionale del 2001, le singole Regioni hanno legiferato in modalità e tempi diversi in materia di “governo del territorio”: alcune semplicemente recependo la norma nazionale, altre dettagliandone gli aspetti applicativi. Sono state emanate, così, normative differenti, che, seppure nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e dei vincoli contenuti nel d.P.R. n. 380/2001, hanno dato vita a modelli di intervento tra loro eterogenei<sup>292</sup>.

Al riguardo, l'art. 2-*bis*, comma 1, d.P.R. n. 380/2001 stabilisce che, ferma restando la competenza statale in materia civilistica che trova applicazione su tutto il territorio nazionale, le Regioni e le Province autonome possono stabilire, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444/1968 (in seguito, DM n. 1444//68) e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali<sup>293</sup>.

Il comma successivo specifica che le disposizioni derogatorie sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio.

Il DM n. 1444/68 costituisce uno dei principali punti di riferimento normativo a livello nazionale in materia di ottimizzazione dell'uso del territorio attraverso la pianificazione di *standard* minimi edilizi e urbanistici e la previsione di rapporti obbligatori tra gli spazi da destinare a pubblico utilizzo e le aree da adibire all'edilizia privata. L'obiettivo del decreto è infatti, quello di individuare un “giusto” equilibrio tra il soddisfacimento delle esigenze umane di realizzare spazi destinati ad attività collettive e

---

<sup>291</sup> I. MEO, *Salva-Casa e Leggi regionali: il problema del recepimento*, in *Salva Casa: il nodo del coordinamento con le leggi regionali*, 2024, in [www.teknoring.com](http://www.teknoring.com)

<sup>292</sup> C. DE BIASE, *La rilevanza del quadro giuridico di riferimento nell'attività urbanista*, cit., p. 385-393.

<sup>293</sup> Inserito dalla Legge n. 98/2013 di conv. del D.L. n. 69/2013 e successivamente integrato e modificato dai D.L. n. 32/2019 e n. 76/2020.

verde pubblico e l'(ab)uso del territorio per finalità edilizia, impedendo così uno sfruttamento incontrollato del suolo<sup>294</sup>.

I suddetti *standard* sono i principali strumenti di governo del territorio e si pongono, infatti, come limite alla discrezionalità amministrativa in sede di pianificazione urbanistica e territoriale, nonostante l'art. 2-*bis* d.P.R. n. 380/2001 ne consenta la deroga. Questo comporta il riconoscimento, per Regioni, Province autonome e Enti locali, della potestà di introdurre ulteriori *standard*, che possono essere più restrittivi ovvero più flessibili rispetto a quelli fissati dal DM, purché la deroga sia motivata<sup>295</sup>.

La dottrina individua la distinzione tra *standard* “ad operatività immediata”, che sono applicabili *ope legis* e *standard* “ad operatività differita”, necessari per la formazione di strumenti urbanistici: i primi sono più restrittivi in materia urbanistico-edilizia e sono direttamente applicabili dall'autorità comunale in assenza di un Piano regolatore e di Strumenti urbanistici<sup>296</sup>.

Questo significa che in assenza di una pianificazione urbanistica ed edilizia in ambito comunale, vengono applicati *ope legis* questi *standard*, i quali contengono disposizioni per disciplinare in maniera dettagliata gli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, produttivi, oltre che ad attività collettive, aree verdi e parcheggi. Come osservato dalla dottrina, la finalità di questi *standard* è quella di indurre i Comuni a dotarsi di strumenti di disciplina urbanistica. I secondi sono, invece applicabili contestualmente all'approvazione di un Piano regolatore e degli Strumenti urbanistici<sup>297</sup>.

Gli *standard* “ad operatività immediata” sono disciplinati all'art. 9, d.P.R. n. 380/2001, che individua gli interventi edilizi che possono essere eseguiti in quei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, circostanza piuttosto rara rispetto al passato e rinvenibile nei casi in cui lo strumento sia stato annullato dal giudice amministrativo ovvero sia stato adottato ma non ancora approvato e vigente. L'articolo intende impedire,

---

<sup>294</sup> Il DM 2 apr. 1968 n. 1444 recante “*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765*” è stato adottato ai sensi dell'art. 17 della legge 6 ago. 1976, n. 765 (Legge Ponte).

<sup>295</sup> A. BARTOLINI in “Urbanistica”. Estratto da “I tematici”, III-2022, Funzioni amministrative, diretto da B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, Milano, 2022, p. 1275.

<sup>296</sup> F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2021, p. 39-42.

<sup>297</sup> F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 39-42.

mediante l'applicazione di *standard* minimi, uno sviluppo disordinato del territorio e la consumazione del suolo in presenza di “*vuoti urbanistici*”<sup>298</sup>.

Come osservato dalla dottrina, l'art. 9 d.P.R. n. 380/2001 pur riconoscendo la potestà delle Regioni di fissare limiti più restrittivi e nel rispetto delle norme previste dal Codice del Paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) consente in tale circostanza “*gli interventi previsti dalle lettere a), b), e c) del primo dell'articolo 3 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse*”. Detti interventi comprendono la manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre che il restauro e risanamento conservativo<sup>299</sup>.

Dunque, l'art. 9 d.P.R. n. 380/2001 costituisce, a tutti gli effetti, uno dei principi fondamentali in materia di “*governo del territorio*” in quanto riconosce alle Regioni la possibilità, con proprie norme, di fissare limiti più restrittivi in materia urbanistico-edilizia. Alle Regioni è lasciata una facoltà di derogare ai summenzionati *standard*, ma solo *in pejus*, operando cioè un innalzamento della tutela ed un conseguente restringimento delle concessioni edificatorie.

Allo stesso tempo, l'art. 2-*bis* d.P.R. n. 380/2001 riconosce alle Regioni una potestà derogatoria in materia urbanistico-edilizia delle disposizioni contenute nel DM n. 1444/68, prevedendo che le stesse possano intervenire *in melius*, elevando gli *standard* e i parametri sulle distanze tra fabbricati e sui rapporti tra le quantità minime di aree da destinare a spazi pubblici.

Per quanto concerne la regolamentazione restrittiva della materia del “*governo del territorio*”, si riporta, a titolo esemplificativo, il Friuli Venezia Giulia.

Il Piano Urbanistico Regionale Generale (PURG) del Friuli-Venezia Giulia, approvato con Decreto del Presidente della Giunta n. 826 del 15 settembre 1978 contiene *standard* urbanistico-edilizi più restrittivi di quelli elencati nel DM n. 1444/68 in quanto impone il rispetto di parametri dimensionali più conservativi in materia di insediamenti

---

<sup>298</sup> Art. 9 d.P.R. n. 380/2001, recante “*Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica*”. L'articolo stabilisce al primo comma che “*Salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti: c) gli interventi previsti dalle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 3 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse; d) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà*”.

<sup>299</sup> M. PETRULLI, *Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica: un focus Sintetica analisi operativa relativa all'attività edilizia nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici*, 2024, in [www.ediliziaurbanistica.it](http://www.ediliziaurbanistica.it)

residenziali, servizi ed attrezzature collettive per viabilità e trasporti; culto e vita associativa; cultura e spettacolo; istruzione e assistenza, sanità e igiene; commercio, etc.

In particolare, le restrizioni sono contenute nell'art. 32 PURG, recante *“Indici urbanistici e zone omogenee”* in un'apposita Tabella recante *“Standard urbanistici”*.

### **3.2 Regolamentazioni flessibili**

Come finora osservato, la normativa urbanistico-edilizia integra una competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., ricollegandosi alla funzione di *“governo del territorio”* e, al contempo, alla salvaguardia e tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali.

Al riguardo, la Consulta con sentenza 24 giugno 2004, n. 196, ha affermato che *“la normativa sul condono edilizio [...] certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia [...] ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del “governo del territorio” – che già questa Corte ha ritenuto comprensiva, in linea di principio, di “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività” [...]. Se poi si considera anche l'indubbio collegamento della disciplina con la materia della “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”, appare evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost.”*<sup>300</sup>.

L'importanza del riparto di competenze Stato-Regioni rende particolarmente interessante esaminare lo spazio di azione riservato al legislatore regionale in materia urbanistico-edilizia, in quanto un'eventuale circoscrizione della potestà legislativa regionale *in subiecta materia* ad interventi di natura meramente tecnica, è suscettibile di pregiudicare l'autonomia regionale stessa<sup>301</sup>. Le leggi regionali emanate in materia urbanistico-edilizia sono, infatti, da considerare come espressione di scelte politiche – di maggiore o minore tolleranza – nella materia del governo del territorio, assolvendo, conseguentemente, ad una funzione politica. Questo vuol dire che l'emanazione di leggi

---

<sup>300</sup> Corte cost. 24 giugno 2004, n. 196, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>301</sup> V. A. BOGA, *La tenuta della riserva di legge statale in materia di sanatoria edilizia. Nota a Corte cost. (5 dicembre 2018) 9 gennaio 2019 n. 2*, in Lexambiente - Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente n. 2/2019, p. 13.

regionali in materia di riqualificazione del patrimonio edilizio non può non essere considerata come l'espressione di scelte e valutazioni di natura politica<sup>302</sup>.

Ciò premesso, la *vexata quaestio* concerne il rispetto da parte della legislazione regionale delle disposizioni relative agli *standard* urbanistici ed edilizi, che sono contenuti nella l. n. 1150/1942 e nel DM n. 1444/1968 e, per quanto riguarda le distanze tra le costruzioni, in determinati articoli del Codice civile<sup>303</sup>.

In questo contesto si colloca l'art. 2-bis d.P.R. n. 380/2001, che prevede la possibilità per le Regioni di introdurre “*deroghe in materia di limiti di distanza tra i fabbricati*” stabilendo che “*Fermo restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono prevedere con proprie leggi e regolamenti disposizioni derogatorie al DM 1444/68 nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali ad un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali*”<sup>304</sup>.

Come osservato dalla dottrina, l'art. 2-bis presenta non poche problematiche ermeneutiche: innanzitutto, la rubrica parla di deroghe in materia di distanza tra fabbricati, mentre il testo fa riferimento a “*disposizioni derogatorie al DM 1444/68*”, sembrando richiamare la possibilità di introdurre deroghe a tutti gli *standard* e parametri urbanistico-edilizi. Inoltre, l'articolo *de quo* lega le deroghe alla “*definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali ad un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali*” senza un espresso riferimento alle fattispecie di intervento in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale<sup>305</sup>.

Ciò premesso, già prima dell'inserimento dell'art. 2-bis nel d.P.R. n. 380/2001, le Regioni hanno emanato norme che consentivano sia la deroga alle distanze, sia agli altri *standard* contenuti nel citato DM, determinando, in molti casi, la loro impugnazione da parte dello Stato innanzi alla Consulta per violazione del riparto di competenze. Il giudice delle leggi si è espresso osservando, con costante orientamento, che la disciplina delle distanze minime tra le costruzioni rientra nella competenza esclusiva dello Stato in quanto

---

<sup>302</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto penale e leggi regionali in un'importante sentenza della corte costituzionale*, in *Rivista di Diritto Penale Contemporaneo*, 21 marzo 2014, p. 90.

<sup>303</sup> ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI (ANCE) *Deroghe agli standard urbanistici ed edilizi ai sensi dell'art. 2-bis del DPR 380/2001: quadro attuativo regionale*, Roma, 2017, p. 4.

<sup>304</sup> Inserito dalla l. n. 98/2013 di conversione del d.l. n. 69/2013, (“decreto del fare”).

<sup>305</sup> ANCE, *Deroghe agli standard urbanistici ed edilizi ai sensi dell'art. 2-bis del DPR 380/2001*, *cit.*, p. 4.

appartiene alla materia “dell’ordinamento civile” di cui all’art. 117, comma, 2, let. l), Cost.<sup>306</sup>.

In particolare, la Consulta ha osservato che alle Regioni, in riferimento alla competenza concorrente in materia di “governo del territorio”, “è consentito fissare deroghe alle distanze minime stabilite dalla normativa statale solo se giustificate dall’esigenza di soddisfare interessi urbanistici che si concretizzino in “strumenti funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio”<sup>307</sup>

Considerato quanto sopra, per quanto riguarda le regolamentazioni flessibili, si riportano i casi di tre Regioni a Statuto speciale – Valle d’Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia – e tre a Statuto ordinario – Marche, Piemonte, Lombardia – che, con propria legislazione regionale, hanno previsto la possibilità di introdurre *standard* e parametri urbanistico-edilizi più elevati rispetto a quelli contenuti nel DM n. 1444/1968.

La Valle d’Aosta, con l.r. 6 aprile 1998, n. 11<sup>308</sup>, ha a suo tempo fissato propri *standard* urbanistico-edilizi, derogando alla disciplina generale contenuta nel DM n. 1444/1968. Dalla lettura della legge *de quo* emergono, tuttavia, molte similitudini con i parametri fissati dal citato decreto ministeriale, in particolare per quanto concerne la disciplina delle “Zone territoriali” (art. 22)<sup>309</sup> e degli “Spazi da riservare per i servizi locali e limiti di densità edilizia, altezza e distanza” (art. 23)<sup>310</sup>.

Successivamente all’emanazione della l.r. n. 11/1998, il Consiglio Regionale della Valle d’Aosta, con Delibera 24 marzo 1999 n. 517/XI<sup>311</sup>, ha decretato che gli spazi da riservare ai servizi locali e i limiti di densità edilizia, altezza e distanza, debbano essere stabiliti da un apposito Piano Regolatore Regionale (PRG), che “individui la localizzazione delle infrastrutture e dei servizi di interesse locale, stabilendo adeguati rapporti qualitativi o quantitativi tra gli abitanti insediati e da insediare e gli spazi da

---

<sup>306</sup> Corte cost., 10 maggio 2012, n. 114; Corte cost., 23 gennaio 2013, n. 6, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>307</sup> Corte Cost. 16 giugno 2005, n. 232; Corte Cost. 4 maggio 2023, n. 85 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>308</sup> L.r. 6 aprile 1998, n. 11, recante “Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d’Aosta”.

<sup>309</sup> Art. 22, l.r. n. 11/1988 recante “Zone territoriali”.

<sup>310</sup> Art. 23, l.r. n. 11/1988 rubricato “Spazi da riservare per i servizi locali e limiti di densità edilizia, altezza e distanza”

<sup>311</sup> Recante “Approvazione di disposizioni attuative della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 previste dagli articoli 23 (Spazi da riservare per i servizi locali e limiti di densità edilizia, altezza e distanza) e 24 (Indici urbanistici)”.

*riservare ai servizi locali, tenuto conto degli indirizzi forniti dal Piano Territoriale Paesistico (PTP)”*<sup>312</sup>.

Il Friuli-Venezia Giulia con l.r. 22 dicembre 1969, n. 42 ha stabilito *standard* maggiori rispetto a quelli indicati dal legislatore nazionale<sup>313</sup>. Successivamente, con l.r. 23 febbraio 2007, n. 5 ha previsto – art. 21, comma 2, let. c) – la facoltà dei comuni di adottare propri Piani operativi comunali (POC) con cui stabilire *standard* urbanistico-edilizi, individuare e disciplinare le aree destinate alla realizzazione del sistema delle infrastrutture, degli spazi, dei servizi pubblici e di interesse pubblico, oltre che le attrezzature di interesse collettivo e sociale, nonché le zone preordinate alla tutela ambientale e del territorio<sup>314</sup>.

La Regione Sicilia disciplina gli *standard* urbanistici all’interno della l. r. 13 agosto 2020 n. 19, con la quale ha ridisegnato e semplificato i criteri e le procedure in materia di “*governo del territorio*”. In particolare la legge *de quo*, oltre a stabilire (art. 41, comma 1) che gli strumenti urbanistici comunali sono tenuti all’osservanza dei parametri minimi indicati nel DM n. 1444/68 prevede, altresì (art. 41, comma 2) la possibilità per i comuni, in sede di formazione dei piani regolatori, di elevare gli *standard* urbanistici minimi in funzione di una migliore qualità della vita, a condizione che ricorrano esigenze di interesse pubblico documentate e corrispondenti a dati reali di fatto che giustifichino un maggior sacrificio delle posizioni proprietarie private (secondo )<sup>315</sup>.

La Sicilia prevede, dunque, la possibilità di derogare ai parametri urbanistici indicati nel DM n. 1444/68 qualora sussistano comprovate esigenze di interesse pubblico<sup>316</sup>. In particolare, l’art. 21 l. r. 5 dicembre 1977 n. 56, stabilisce al primo comma che per gli insediamenti residenziali la dotazione minima delle aree destinate ai servizi

---

<sup>312</sup> Recante “*Piano Territoriale Paesistico – PTP, ai sensi dell’articolo 6 della l.r. 11/1998, nonché di revisione generale della l.r. 11/1998*”.

<sup>313</sup> Recante “*Interpretazione autentica dell’art. 3, lettera b), della LR 9 aprile 1968, n. 23, in materia urbanistica, e modalità di applicazione, nel territorio regionale, di alcune disposizioni dell’art. 41 quinquies sub art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765*”

<sup>314</sup> Rubricata “*Riforma dell’urbanistica e disciplina dell’attività edilizia e del paesaggio*”.

<sup>315</sup> L. 13 agosto 2020, n. 19 recante “*Norme per il governo del territorio*” - Testo coordinato con. l.r. 30 dicembre 2020, n. 36, e l.r. 3 febbraio 2021, n. 2.

<sup>316</sup> Art. 41 recante “*Standard urbanistici*” che stabilisce che “*La formazione dei piani urbanistici comunali avviene nel rispetto degli standard minimi inderogabili fissati dalla normativa statale vigente. 2. I comuni in sede di formazione dei piani possono anche elevare gli standard urbanistici minimi inderogabili in funzione di una migliore qualità della vita, a condizione che ricorrano esigenze di interesse pubblico documentate e corrispondenti a dati reali di fatto che giustifichino un maggior sacrificio delle posizioni proprietarie private*”.

sociali – stabilita dall'art. 3 del DM n. 1444/68, nella misura di 18 mq per abitante – possa essere elevata fino a 25 mq per abitante.

La Regione Marche con l.r. 5 agosto 1992, n. 34, recante “*Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio*” ha stabilito (art. 15, comma 1<sup>317</sup>) che il Piano Regolatore Generale (PRG) suddivide il territorio regionale in zone omogenee; la legge *de quo*, al successivo art. 21<sup>318</sup>, stabilisce (comma 6-bis) che in attuazione dell’art. 2-bis TUE possono essere stabilite altezze massime in deroga agli *standard* contenuti nel DM n. 1444/1968.

Per quanto concerne il Piemonte, la l.r. 5 dicembre 1977 n. 56<sup>319</sup>, stabilisce, all’art. 21, comma 1, numero 1, che per gli insediamenti residenziali la dotazione minima complessiva delle aree adibite a attrezzature e servizi sociali è stabilita in 25 mq, dunque, maggiore a quella indicata dal DM n. 1444/1968 (18 mq); tuttavia, lo stesso articolo stabilisce che detta dotazione possa essere ridotta a 18 mq per abitante per quei comuni nei quali la popolazione prevista dal P.R.G. non superi i 2000 abitanti<sup>320</sup>. L’art. 21, comma 1, numero 1, stabilisce, altresì, che per le aree adibite ad attrezzature al servizio degli insediamenti produttivi la dotazione minima di aree per attrezzature funzionali agli insediamenti produttivi (parcheggi, verde ed attrezzature sportive, centri e servizi sociali, mense ed attrezzature varie), è stabilita nella misura del 20% della superficie territoriale a tale scopo destinata, dunque, in percentuale maggiore a quella indicata dal DM 1444/1968 (10%).

Per quanto concerne la Lombardia, la l.r. 15 aprile 1975, n. 51<sup>321</sup>, stabilisce, all’art. 22, comma 1, che per gli insediamenti residenziali la dotazione minima per abitante è 26.50 mq per abitante; per quanto concerne le aree adibite ad attrezzature al servizio degli insediamenti produttivi la dotazione minima è stabilita nella misura del 20% della superficie territoriale a tale scopo destinata. In entrambi i casi, i parametri fissati dalla l.r. n. 51/1975 sono più elevati rispetto a quelli stabiliti dal DM n. 1444/1968.

---

<sup>317</sup> Rubricato “

<sup>318</sup> Rubricato “*Spazi pubblici per parco, gioco, sport ed attrezzature generali. Distanze minime*”.

<sup>319</sup> REGIONE PIEMONTE, *Legge regionale n. 56 del 5 dicembre 1977*, in [www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it)

<sup>320</sup> Art. 21, comma 1, recante “*Standards urbanistici e servizi sociali ed attrezzature a livello comunale*”.

<sup>321</sup> REGIONE LOMBARDIA, *Legge Regionale 15 aprile 1975, n. 51*, in [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it)

### 3.3 Sanatorie straordinarie e iniziative locali

Come ampiamente documentato, la sanatoria edilizia costituisce l'espressione della potestà dell'amministrazione di regolarizzare *ex-post* un'attività del privato che è stata realizzata in assenza ovvero in maniera difforme dai titoli abilitativi, con effetto estintivo del reato contravvenzionale<sup>322</sup>.

La capacità sanante non è tuttavia assoluta, potendo essere emendati solo difformità formali e non sostanziali. L'istituto *de quo* si applica, infatti, alle opere edilizie realizzate in assenza o in difformità dall'atto amministrativo, ovvero che presentano variazioni essenziali rispetto al progetto originario, ma che risultano conformi agli strumenti urbanistici generali di attuazione, i quali devono essere vigenti sia al *tempus* della realizzazione dell'opera sia al *tempus* della presentazione della richiesta regolarizzazione. A ciò si aggiunga che, a differenza del titolo abilitativo *ex ante*, la sanatoria prevede non solo l'obbligo della doppia conformità, ma anche il pagamento del contributo di costruzione maggiorato a titolo di oblazione<sup>323</sup>.

L'ordinamento distingue, altresì, tra una sanatoria ordinaria, disciplinata dagli artt. 36 ss. del d.P.R. n. 380/2001 e una straordinaria, introdotta con la l. n. 47/1985, confermata dalla l. n. 724/1994, successivamente ribadita – seppur con un ambito oggettivo più circoscritto rispetto a quello del 1985 – con la l. n. 326/2003.

Come argomentato dalla Consulta con costante orientamento, la sanatoria straordinaria costituisce un provvedimento *extra ordinem*, destinato a operare *una tantum* secondo una logica contingente ed eccezionale, essendo ammissibile negli stretti limiti consentiti dall'ordinamento costituzionale<sup>324</sup>.

In merito ai limiti cui è soggetto l'istituto, la l. n. 47/1985<sup>325</sup> (primo condono) stabilisce che le opere abusive<sup>326</sup> non sono suscettibili di sanatoria qualora siano state

---

<sup>322</sup> Si tratta di quelle opere prive di titolo autorizzativo, tuttavia sostanzialmente non contrastanti con le norme e prescrizioni urbanistiche vigenti al momento dell'esecuzione e al momento di presentazione dell'istanza di regolarizzazione.

<sup>323</sup> P. STELLA RICHTER, *I principi del Diritto Urbanistico*, cit., p. 103.

<sup>324</sup> Corte cost., 10 maggio 2002, n. 174; Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>325</sup> Art. 33 l. n. 47/1985 recante “*Opere non suscettibili di sanatoria*”.

<sup>326</sup> L'art. 31 l. n. 47/1985 stabilisce, al primo comma, che le opere abusive sono quelle eseguite senza licenza o concessione edilizia o autorizzazione a costruire prescritte da norme di legge o di regolamento, ovvero in difformità dalle stesse; in base a licenza o concessione edilizia o autorizzazione annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace, ovvero nei cui confronti sia in corso procedimento di annullamento o di declaratoria di decadenza in sede giudiziaria o amministrativa.

realizzate in contrasto con i seguenti vincoli di inedificabilità, che siano stati stabiliti prima dell'esecuzione delle stesse: 1) vincoli imposti da leggi statali e regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici; 2) vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali; 3) vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna; 4) ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree.

La successiva l. n. 326/2003 (cd. terzo condono) pone, infatti, limiti ancora più restrittivi rispetto l. n. 47/1985, stabilendo che anche i vincoli successivi alla realizzazione di un fabbricato – siano essi di inedificabilità assoluta o e relativa – incidono negativamente sull'ammissibilità dell'istanza di condono. La l. n. 326/2003 stabilisce, infatti, l'inapplicabilità della sanatoria per le aree vincolate prevedendo che le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora «*siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici*»<sup>327</sup>.

La circostanza ha, tradizionalmente, fornito una chiave di lettura importante per affrontare la tematica concernente l'ammissibilità di iniziative legislative locali, in particolare di fonte regionale, le quali precludono la sanabilità di opere realizzate su immobili soggetti a vincoli di inedificabilità relativa anche per le ipotesi in cui esse siano state realizzate anteriormente al vincolo medesimo e senza consentire una verifica di compatibilità da parte dell'autorità preposta alla tutela. È il caso della l.r. Lazio 8 novembre 2004, n. 12<sup>328</sup> che, all'art. 3, comma 1, let. b) stabilisce che non sono suscettibili di sanatoria le opere abusive realizzate su aree sottoposte a vincolo ambientale anche qualora realizzate prima dell'apposizione del vincolo<sup>329</sup>.

---

<sup>327</sup> Art. 32, comma 27, l. n. 326/2003, recante “*Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali*”.

<sup>328</sup> L.r. Lazio 8 novembre 2004, n. 12 recante “*Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi*”.

<sup>329</sup> M. BROCCA, *La vis espansiva della sanatoria edilizia e il limite delle aree naturali protette* (nota a Consiglio di Stato, sez. VI, 6 luglio 2021, n. 5152), in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)

Nella circostanza, l'articolo *de quo* è stato sottoposto al giudizio di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 (che esprime il principio di eguaglianza formale e sostanziale), 42 (che contiene il principio della funzione sociale della proprietà privata), 97 (che enuncia i principi imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione), 103 (che individua gli organi giurisdizionali competenti per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi) e 113 (che esprime il principio della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione) della Carta costituzionale.

Il Giudice delle leggi, chiamato a decidere ha innanzitutto richiamato propri precedenti orientamenti, con cui ha sottolineato che il legislatore regionale, pur non potendo vanificare i vincoli di cui all'art. 32, comma 27, lett. d), della l. n. 326/2003, ben può, nell'esercizio delle prerogative di cui è titolare “[...] introdurre [...] una disciplina di maggior rigore rispetto alla disciplina nazionale”<sup>330</sup>.

La Consulta ha altresì ribadito che il richiamo alla (precedente) distinzione tra inedificabilità relativa ed assoluta contenuta negli artt. 32 e 33 della l. n. 47/1985, viene effettuato al solo fine di coordinare la vecchia disciplina della sanatoria con quella sopravvenuta, mentre non risulta dirimente nella definizione dell'ambito oggettivo del condono del 2003 che è oggetto di giudizio nel caso di specie. il significativo ruolo riconosciuto al legislatore regionale, al quale – ferma restando la preclusione all'ampliamento degli spazi applicativi del condono – è assegnato il delicato compito di “rafforzare la più attenta e specifica considerazione di [...] interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio”<sup>331</sup>.

Di conseguenza, la Consulta non ha rilevato l'illegittimità costituzionale della norma regionale più restrittiva, argomentando che “il regime più restrittivo introdotto dalla legge regionale ha come obiettivo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici, sicché non è irragionevole che il legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia

---

<sup>330</sup> Corte cost., 26 gennaio 2005, n. 70 e 71; Corte cost., 6 febbraio 2006 n. 49; Corte cost., 27 febbraio 2009, n. 54; in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>331</sup> Corte cost., 3 luglio 2019, n. 208 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

*scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle sue attribuzioni*<sup>332</sup>.

---

<sup>332</sup> Corte cost., 30 luglio 2021, n. 181, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

## CAPITOLO TERZO

### Sanatoria edilizia e istituti affini: differenze e analogie

**SOMMARIO:** 1. Il condono edilizio e la sanatoria edilizia; 1.1 Definizione di condono edilizio e sua natura straordinaria; 1.2 Differenze tra sanatoria e condono: condizioni e limiti; 2. L'accertamento di conformità edilizia per opere minori; 2.1 L'articolo 37 d.P.R. n. 380/2001; 2.2 Differenze procedurali e sostanziali con la sanatoria; 3. Interventi edilizi minori e tolleranze costruttive; 3.1 Tolleranza costruttiva e ambito applicativo; 3.2 L'articolo 34-*bis* d.P.R. n. 380/2001: interventi marginali e tolleranze; 4. La sanatoria delle opere pubbliche e la normativa speciale; 4.1 Differenze procedurali tra sanatoria per opere pubbliche e private; 4.2 Conformità urbanistica e deroghe per le opere pubbliche; 4.3 Vincoli ambientali e paesaggistici per le opere pubbliche in sanatoria; 5. Il silenzio-assenso nei procedimenti edilizi; 5.1 Silenzio-assenso nella sanatoria edilizia.

#### 1. Il condono edilizio e la sanatoria edilizia

Il primo condono edilizio – legge-quadro, 28 febbraio 1985, n. 47 – nasce con l'obiettivo di porre fine ad un comportamento illegale di massa in materia edificatoria e, al contempo, assicurare una più concreta ed efficace attività di prevenzione di violazioni edilizie, a tutela del territorio, dei beni culturali e paesaggistici, della salute e della pubblica incolumità; a tali motivazioni si aggiungono ragioni di finanza pubblica che hanno accompagnato – in maniera più o meno esplicita – le leggi emanate *in subiecta materia* successivamente alla l. n. 47/1985<sup>333</sup>.

Il primo condono edilizio risponde, dunque, all'esigenza avvertita dal legislatore nazionale di sanare gli abusi edilizi realizzati fino al 1° ottobre 1983<sup>334</sup>, qualora eseguiti

---

<sup>333</sup> M. CARLIN, M. BASSANI, V. ITALIA, S. RAIMONDI, G. RUGGERI, *Il nuovo condono edilizio, La legge 24 novembre 2003 n. 326 e le leggi regionali*, Milano, 2004, p. 3.

<sup>334</sup> Come osservato dalla dottrina, il termine iniziale di validità del condono era incerto, pertanto, in via interpretativa fu fatto coincidere con l'entrata in vigore della legge urbanistica generale, n. 1150 del 1942. D. BALDAZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di condono edilizio*, cit., p. 1.

in contrasto con gli strumenti urbanistici ed in assenza del titolo abilitativo ovvero in difformità dallo stesso, previa corresponsione, da parte del richiedente, di un *quantum* a titolo di oblazione<sup>335</sup>.

La legge *de quo* ha, altresì, previsto ulteriori ipotesi di opere abusive che potevano essere oggetto di condono soltanto al verificarsi di particolari condizioni, che dovevano essere appurate in riferimento a ciascun immobile. Come osservato dalla dottrina, si trattava delle opere edilizie<sup>336</sup> eseguite su immobili sottoposti a vincolo di tutela non comportante inedificabilità (condonabili solo se le amministrazioni preposte alla tutela del vincolo avessero emesso parere favorevole); realizzate in difformità dalle prescrizioni antisismiche di cui alla l. 2 febbraio 1974, n. 64<sup>337</sup>, con vincolo apposto dopo l'esecuzione (condonabili solo se potevano essere collaudate); realizzate in contrasto con norme urbanistiche che prevedevano la destinazione dell'immobile a opera pubblica o spazio pubblico, con vincolo apposto dopo l'esecuzione (condonabili solo se non avessero violato altre particolari prescrizioni urbanistiche); compiute in violazione ai limiti di distanza delle strade, con vincolo apposto dopo la realizzazione (condonabili solo nel caso in cui non avessero costituito una minaccia alla sicurezza del traffico).

Come osservato dalla Consulta, per quanto concerne gli effetti del primo condono, il pagamento della somma a titolo di oblazione, nonché i contributi di concessione maggiorati comportavano rilascio di una concessione o autorizzazione avente efficacia di sanatoria *ex post*. In particolare, il pagamento dell'oblazione determinava l'estinzione dei reati urbanistici, con la sola esclusione di quelli in materia di tutela dei beni culturali ed ambientali, tenuto altresì conto del fatto che l'oblazione va corrisposta in ogni caso, anche qualora le opere non siano sanabili. Per quanto concerne gli oneri concessori, gli stessi erano determinati dal competente ufficio comunale e dovevano essere versati dal richiedente all'atto del ritiro della concessione; il procedimento generava problemi di incasso ai comuni<sup>338</sup>.

---

<sup>335</sup> L'art. 31 l. n. 47/1985 stabiliva che potevano conseguire la concessione in sanatoria i proprietari delle costruzioni ultimate entro la data del 1 ottobre 1983 ed eseguite: a) senza licenza o concessione edilizia o autorizzazione a costruire ovvero in difformità dalle stesse; b) in base a licenza o concessione o autorizzazione annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace.

<sup>336</sup> D. BALDAZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di condono edilizio*, op. cit., p. 3.

<sup>337</sup> Recante "Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche".

<sup>338</sup> Corte cost., 31 marzo 1988, n. 369, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

Altra dottrina ha evidenziato che, prima del condono generalizzato stabilito dalla l. n. 47/1985, alcune Regioni avevano tentato un recupero urbanistico di zone abusive, mediante norme speciali sulla pianificazione di tali zone, cui seguivano concessioni edilizie in sanatoria: la l.r. Lazio 2 maggio 1980, n. 28<sup>339</sup> e la l.r. Sicilia 29 febbraio 1980, n. 7<sup>340</sup>.

Le predette leggi regionali non potevano, tuttavia, irrogare sanzioni penali. Parimenti, il d.l. 31 luglio 1982, n. 486 (decaduto per mancata conversione<sup>341</sup>) e il d.l. 30 settembre 1982, n. 688<sup>342</sup> – con i quali il legislatore statale ha stabilito le prime misure di condono – operavano solo sul piano della normativa urbanistico-edilizia, senza estendere i propri effetti ai profili penali, se non per la previsione della sospensione dei procedimenti connessa alla presentazione della domanda di sanatoria; ciò, nella convinzione che la concessione edilizia in sanatoria potesse operare come causa di estinzione del reato<sup>343</sup>.

La normativa sul condono ha spostato, invece, i suoi effetti anche sul piano penale con l’emanazione del d.l. n. 529/1983 che, all’art. 6, comma 2, ha stabilito che il rilascio della concessione edilizia in sanatoria “*estingue i reati contravvenzionali, anche connessi*” aggiungendo, altresì, che “*non si applicano le sanzioni amministrative, ivi comprese le pene pecuniarie.... sempre che le somme dovute a titolo di oblazione siano state corrisposte per intero*”.

Come osservato dalla dottrina, l’espressa previsione *ex lege* dell’effetto estintivo del reato da parte della sanatoria edilizia avrebbe prodotto effetti anche sul diritto giurisprudenziale, considerato che contestualmente alla legge *de quo* l’orientamento maggioritario della Corte di cassazione negava ai provvedimenti amministrativi in sanatoria rilevanza penale, attribuendo al reato edilizio il carattere formale di violazione dell’ordine amministrativo (in linea con l’orientamento espresso dalla Consulta, che riconosceva come bene tutelato l’interesse pubblico al preventivo controllo su tutte le attività dirette alla trasformazione del territorio)<sup>344</sup>.

---

<sup>339</sup> Recante “*Norme concernenti l’abusivismo edilizio ed il recupero dei nuclei edilizi sorti spontaneamente*”.

<sup>340</sup> Recante “*Norme sul riordino urbanistico edilizio*”.

<sup>341</sup> Recante “*Misure urgenti in materia di entrate fiscali*”.

<sup>342</sup> Recante “*Misure urgenti in materia di entrate fiscali*”.

<sup>343</sup> D.l. 5 ottobre 1980, n. 529 recante “*Norme per la rilevazione e la sanatoria delle opere edilizie abusive*”, conv. in l. n. 11 febbraio 1994, n. 108.

<sup>344</sup> D. SORACE, A. TORRICELLI, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile? (nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2004)*, in *Le Regioni*, n. 1/2005, p. 1-2.

L'attribuzione alla concessione edilizia in sanatoria di un effetto estintivo del reato ha trovato consacrazione nell'art. 22, l. n. 47/1985.

Il secondo condono edilizio è stato introdotto nell'ordinamento con l'art. 39 l. 23 dicembre 1994, n. 724 (c.d. legge finanziaria 2005) che riapriva i termini per domandare il condono; come osservato dalla dottrina, l'obiettivo di questo secondo provvedimento normativo era, innanzitutto, quello di alimentare le finanze pubbliche senza dover ricorrere all'imposizione di nuovi tributi<sup>345</sup>.

A ciò si aggiungano le valutazioni della Consulta che, chiamata più volte ad esprimersi sulla validità costituzionale dell'art. 39 della legge *de quo*, ha riconosciuto allo stesso il carattere di norma del tutto eccezionale "in relazione anche a ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria", che tuttavia può ritenersi giustificata in considerazione della persistenza del fenomeno dell'abusivismo edilizio e della connessa necessità di un recupero della legalità attraverso la regolamentazione dell'assetto del territorio<sup>346</sup>.

La norma *de quo*, mediante un rinvio alla precedente l. n. 47/1985, ha, di fatto, stabilito la riapertura del precedente condono, introducendo nuovi ed ulteriori limiti all'ambito di applicazione della stessa. La principale innovazione consisteva nella possibilità di condonare soltanto le opere abusive realizzate entro il 31 dicembre 1993 che non avessero comportato un ampliamento del manufatto superiore al 30% del volume, ovvero un ampliamento superiore a 750 metri cubi; potevano altresì essere condonate le nuove costruzioni purché di dimensioni non superiori a 750 metri cubi per singola istanza di condono.

A differenza del primo condono, dove gli oneri concessori erano determinati dal competente ufficio territoriale, la legge *de quo* conteneva una tabella per la determinazione del *quantum* da corrispondere a titolo di oblazione, parametrato a due criteri di riferimento: la superficie oggetto di abuso e la classe demografica del comune (la tabella prevedeva cinque differenti classi demografiche). Per quanto concerne la domanda di condono, la richiesta, contenente la prova dell'avvenuto pagamento

---

<sup>345</sup> A. PEZZELLA, *Condono edilizio: si avvicina una sentenza di incostituzionalità?* in *Diritto e Giustizia*, n. 30/2004, Vol. II, p. 106. L'Autore evidenzia che il condono edilizio stabilito dalla l. 724/1994 avrebbe sanato oltre 350.000 immobili tra residenziali e non, cui si sarebbero aggiunti circa 600.000 ampliamenti realizzati in maniera abusiva,

<sup>346</sup> Corte cost., 12 settembre 1995, n. 427 in [www.cortecosituzionale.it](http://www.cortecosituzionale.it)

dell'oblazione, doveva essere presentata al competente ufficio territoriale, a pena di decadenza, entro il termine 31 marzo 1995<sup>347</sup>.

La mancata presentazione della richiesta corredata dalla documentazione comprovante l'avvenuto pagamento dell'oblazione, comportava la decadenza ed il conseguente diniego della concessione o autorizzazione in sanatoria. Inoltre, non potevano presentare istanza di condono i soggetti condannati con sentenza per delitti di mafia e riciclaggio<sup>348</sup>.

Dunque, al primo condono edilizio, che doveva costituire un provvedimento normativo di natura eccezionale, il legislatore nazionale ha fatto seguire un secondo e un terzo condono.

Quest'ultimo viene introdotto dall'art. 32 d.l. 30 settembre 2003, n. 269 convertito con modifiche ed integrazioni nella l. 30 novembre 2003, n. 326. Rispetto ai precedenti, il terzo condono è considerato dalla dottrina "*di natura estremamente tecnica*", tanto da rendere necessari, prima, alcuni emendamenti ad opera della legge di conversione, poi, ulteriori interventi interpretativi da parte della Consulta, finalizzati al chiarimento di reiterati dubbi applicativi<sup>349</sup>.

Altra dottrina evidenzia le "ragioni di finanza pubblica" sottese all'emanazione del decreto *de quo*, osservando che "*con il d.l. n. 269/2003 il governo ha disposto, per la terza volta in meno di vent'anni, un condono statale degli abusi edilizi che, come si legge al primo comma dell'art. 32, «si sostanzia in una sanatoria straordinaria riproposta al fine di pervenire alla regolarizzazione del settore», ma che, di fatto, è un tentativo della Repubblica di cavare qualche profitto*"<sup>350</sup>.

Innanzitutto, l'art. 32<sup>351</sup> del decreto in esame, al comma 25, rinvia espressamente, oltre alle norme del predetto art. 32, anche ai Capi IV e V della l. n. 47/1985 (come

---

<sup>347</sup> Il termine, originariamente fissato al 31 marzo 1995, è stato più volte prorogato con successivi provvedimenti normativi.

<sup>348</sup> Così, art. 39 l. n. 724/1994, rubricato "*Definizione agevolata delle violazioni edilizie*".

<sup>349</sup> F. DI LASCIO, *Il terzo condono edilizio nell' "interpretazione" del legislatore regionale*, Roma, 2004, p. 1. L'Autore fa riferimento alle sentenze della Corte costituzionale n. 196/04, 198/04, 199/04, 70/05, 71/05 e alle ordinanze n. 197/04 e n. 96/05, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>350</sup> A. CHIERICHETTI, *La "regolarizzazione" del settore edilizio mediante condono, tra Stato ed enti locali*, in *Rivista Territorio*, Fascicolo n. 31/2004, p. 144.

<sup>351</sup> Art. 32 recante "*Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali*".

modificate dall'art. 39, l. n. 724/1994) stabilendo che le disposizioni del nuovo condono “*si applicano*” alle opere abusive che sono state ultimate entro il 31 marzo 2003.

Come per il precedente condono, l'efficacia di quest'ultimo è limitata alle opere abusive che non abbiano comportato ampliamenti in misura superiore al 30% della volumetria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi; per quanto riguarda le nuove costruzioni, invece, il limite massimo condonabile di 750 metri cubi è applicabile per i soli edifici residenziali, e non per tutti gli edifici. L'ambito di applicabilità dell'istituto è ulteriormente ridotto rispetto a quanto stabilito dai precedenti provvedimenti normativi; in particolare, l'art. 32, comma 27, esclude dal condono le opere abusive che siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli – imposti in base a leggi statali, regionali e provinciali – a tutela di interessi idrogeologici o dei beni ambientali e paesistici, qualora tali vincoli siano stati “*istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici*”.

A ciò si aggiunga che il terzo condono presenta carattere trasversale, in quanto disciplina diverse materie elencate nell'art. 117, commi 2 e 3, Cost., rientrandovi non solo il governo del territorio, ma anche l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'ordinamento penale nonché la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Proprio questo carattere trasversale e multidisciplinare ha reso ancora più complessa la puntuale definizione dei contorni delle funzioni di competenza statale rispetto a quelle di competenza regionale, spingendo gli enti istituzionali coinvolti a proporre reciproche e ripetute impugnative degli atti legislativi adottati nell'esercizio delle proprie presunte competenze<sup>352</sup>.

Ultima, ma certamente non meno importante, è la questione relativa alla motivazione di tipo economico che ha condotto all'introduzione del terzo condono. Come osservato dalla dottrina, lo Stato ha inquadrato il terzo condono nell'ambito della manovra finanziaria, reputando l'interesse agli introiti straordinari derivanti dalle oblazioni versate come prevalente per soddisfare esigenze di finanza pubblica. Le Regioni hanno contestato tale posizione dinanzi alla Consulta, osservando che se una determinata “misura di clemenza” (quale è appunto il condono degli abusi edilizi) è

---

<sup>352</sup> F. DI LASCIO, *Il terzo condono*, cit. p. 2.

giudicata legittima a condizione che sia eccezionale e nella misura in cui presenti con evidenza il carattere della straordinarietà, la sua reiterazione nel tempo ne determina una piena illegittimità<sup>353</sup>.

La Consulta, pur respingendo i dubbi di costituzionalità sottoposti nei riguardi, prima, della l. n. 47/85 e, poi, della l. n. 724/94, aveva chiarito che il condono, di per sé contingente ed eccezionale e, quindi, irripetibile “*ove fosse reiterato, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini, riferiti all’epoca dell’abuso sanabile, non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza, in quanto finirebbe col vanificare del tutto le norme repressive di quei comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio*”<sup>354</sup>.

Passando alla sanatoria edilizia, l’istituto nella sua duplice declinazione – ordinaria (o di regime) e giurisprudenziale – costituisce l’ulteriore rimedio che l’ordinamento mette a disposizione del responsabile del reato di abuso. L’istituto trova disciplina nel d.P.R. n. 380/2001, precisamente agli artt. 36 e 36-bis; quest’ultimo<sup>355</sup>, introdotto nell’ordinamento dal d.l. n. 69/2004 convertito in l. n. 105/2004 introduce nell’ordinamento la doppia conformità “semplificata”, applicabile per la regolarizzazione delle opere “minori”<sup>356</sup>.

Come osservato dalla dottrina, la finalità del decreto-legge del 2024 è quella di semplificare la materia urbanistico-edilizia superando le limitazioni stabilite dalla normativa vigente alla possibilità di vendere o di effettuare interventi edilizi su immobili che presentano lievi difformità edilizie; a ciò si aggiunga l’ulteriore obiettivo di consentire l’utilizzabilità (anche sotto il profilo giuridico) di porzioni di immobili non rispondenti ai requisiti igienico-sanitari stabiliti dalle normative vigenti riducendo, in tal modo, la necessità di consumo di territorio per realizzare nuove edificazioni<sup>357</sup>.

Ciò premesso, in generale la sanatoria consente di regolarizzare gli illeciti meramente formali, vale a dire quelle opere edilizie per le quali, sussistendo ogni altro requisito di legge e regolamento, non sussista un’esatta corrispondenza tra lo stato di fatto

---

<sup>353</sup> F. DI LASCIO, *Il terzo condono*, op. cit. p. 3.

<sup>354</sup> Corte Cost., 28 luglio 1995, n. 416; Corte cost. 12 settembre 1995, n. 427, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>355</sup> Art. 36-bis d.P.R. 380/2001 rubricato «*Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità*».

<sup>356</sup> V. D’AVINO, A. DI LEO, *Doppia conformità Accesso alla sanatoria semplificato solo per difformità edilizie parziali*, in *Il Decreto Salva Casa tutte le nuove sanatorie - I focus del Sole 24 Ore 2024* – n. 15/2024, p. 7.

<sup>357</sup> M. GNES, *Le semplificazioni della normativa edilizia stabilite dal D.L. “Salva Casa”*, in *Urbanistica e appalti*, n. 5/2024, p. 631.

e lo stato di progetto stabilito<sup>358</sup>: dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa; dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'immobile, integrato con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Il suo rilascio è, oggi, subordinato alla verifica della “doppia conformità” dell'opera abusiva alla normativa edilizia e urbanistica vigente al *tempus* in cui l'opera è stata realizzata; inoltre, l'opera deve essere conforme alle norme urbanistiche vigenti al *tempus* in cui viene presentata la richiesta<sup>359</sup>.

L'istituto della doppia conformità introdotto dalla l. n. 47/1985 costituisce ancora oggi una *conditio* imprescindibile per la concessione della sanatoria. Al riguardo, parte della dottrina ritiene la doppia conformità un requisito sproporzionato rispetto agli abusi “minori”, comprendenti gli interventi che si pongono come intermedi tra quelli realizzati in assenza di titolo, in totale difformità da esso o con «*variazioni essenziali*» e quelli rientranti nella soglia di tollerabilità fissata dall'art. 34-*bis* d.P.R. n. 380/2001<sup>360</sup>.

L'ordinamento riconosce, altresì, la sanatoria giurisprudenziale, finalizzata a ritenere legittime opere – originariamente abusive – che sono divenute conformi al dettato legislativo solo al momento di presentazione dell'istanza. Come osservato dalla dottrina, in virtù di tale istituto è ammissibile il rilascio di un titolo *post eventum* per opere conformi solo alla normativa vigente al momento della presentazione dell'istanza, ma in contrasto alla disciplina vigente al momento della commissione dell'abuso<sup>361</sup>.

Come si approfondirà nel paragrafo successivo, la sanatoria è ontologicamente diversa dal condono, sia per quanto concerne le condizioni di applicabilità che le finalità perseguite. Al riguardo, preme evidenziare che la dottrina la definisce come la manifestazione più eloquente del potere dell'amministrazione di regolarizzare *ex post* un'attività del privato che è *contra ius*, perché posta in essere in assenza del titolo abilitativo prescritto dall'ordinamento, ovvero in difformità da esso<sup>362</sup>.

---

<sup>358</sup> G. ORETO, *Sanatoria edilizia 2024*, op. cit., p. 1

<sup>359</sup> V. VITALI, *L'abuso edilizio, inquadramento e rimedi*, Padova, 2016, p. 4.

<sup>360</sup> V. D'AVINO, A. DI LEO, *Doppia conformità Accesso alla sanatoria semplificato solo per difformità edilizie parziali*, cit. p. 7.

<sup>361</sup> V. BRIGANTE, *Accertamenti di conformità: tracce di una controversa evoluzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizi*, fascicolo 3/2018, p. 173 ss.

<sup>362</sup> M. BROCCA, *La vis espansiva della sanatoria edilizia e il limite delle aree naturali protette* (nota a Consiglio di Stato, sez. VI, 6 luglio 2021, n. 5152), in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)

## 1.1. Definizione di condono edilizio e sua natura straordinaria

In generale, il condono consiste nella remissione di sanzioni ordinariamente previste per un illecito commesso in un periodo determinato dalla legge (e precedente alla sua entrata in vigore), a fronte del compimento, da parte dell'autore, di precisi adempimenti entro un termine stabilito dalla legge medesima. Innanzitutto, l'autore dell'illecito è tenuto alla presentazione di un'istanza – *rectius* autodenuncia – all'amministrazione competente, alla quale segue il pagamento di una sanzione a titolo di oblazione che, di regola, estingue l'illecito. Preme evidenziare, inoltre, che la disciplina normativa del condono è di esclusiva competenza del legislatore ordinario, potendo essere previsto da leggi ordinarie o, comunque, atti aventi valore di legge (nello specifico, i decreti legge)<sup>363</sup>.

In materia edilizia, la prevalente dottrina<sup>364</sup>, nell'evidenziarne la natura straordinaria, richiama il costante orientamento espresso dalla Consulta, secondo cui ciascun condono edilizio deve essere considerato come un istituto “*a carattere contingente e del tutto eccezionale*”<sup>365</sup>.

Pertanto, la sua ammissibilità nell'ordinamento nazionale trova legittimazione soltanto “*negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale*”, tenuto conto che “*competono esclusivamente al legislatore statale, oltre ai profili penalistici, le scelte di principio sul versante della sanatoria, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum*”<sup>366</sup>.

A tali motivazioni, la Consulta aggiunge anche le “*ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria*” che consentono di ricorrere allo strumento del condono senza dover necessariamente prevedere nuovi tributi o estendere quelli esistenti ad altre categorie di soggetti<sup>367</sup>.

Al riguardo, la dottrina evidenzia che le “ragioni di finanza pubblica” che hanno accompagnato le varie leggi che si sono susseguite in materia di condono edilizio sono

---

<sup>363</sup> S. LA PORTA, *Condono fiscale e interesse generale alla riscossione dei tributi. Profili costituzionali*, in JUS- ONLINE ISSN 1827-7942, p. 451-452.

<sup>364</sup> D. BALDAZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di condono edilizio*, op. cit., p. 7.

<sup>365</sup> Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>366</sup> Corte cost. 21 aprile 2021 n. 77, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>367</sup> Corte cost. 12 settembre 1995 n. 427, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

deducibili *ictu oculi* dal tenore letterale dei provvedimenti normativi *de quo*, considerato che la legge sul secondo condono reca «*misure di razionalizzazione della finanza pubblica*», mentre la legge sul terzo condono reca «*disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici*»<sup>368</sup>.

La natura straordinaria del condono edilizio è evidenziata dalla Consulta nella nota sentenza n. 196/2004. Nella circostanza, il giudice delle leggi – chiamato ad esprimersi sulla legittimità costituzionale dell'art. 32 d.l. n. 269/2003 (terzo condono) in particolare in riferimento ai principi di eguaglianza<sup>369</sup> e ragionevolezza<sup>370</sup> – ha osservato che la straordinarietà di ciascun testo normativo in materia di condono emerge dalla presenza di elementi di discontinuità rispetto ai precedenti provvedimenti normativi, ciò per evitare l'eventuale obiezione secondo cui si sarebbe prodotto, di fatto, un vero e proprio ordinamento legislativo stabile contrapposto a quello ordinario, nel quale il condono riconduce la condotta illecita nell'ambito del lecito<sup>371</sup>.

Dunque, dottrina e giurisprudenza sono dell'avviso che la *ratio* giustificatrice della legislazione in materia di condono consista, innanzitutto, nella necessità di porre fine ad un passato illegale in materia edilizia e di creare più sicure basi normative ai fini della repressione futura di comportamenti illegali in materia di governo del territorio, a ciò si aggiungano le ulteriori finalità delle norme “condonistiche”, che sono quelle di soddisfare ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria senza dover ricorrere all'introduzione di nuove imposte o ad una elevazione di quelle vigenti<sup>372</sup>.

---

<sup>368</sup> S. LA PORTA, *Condono fiscale*, cit., p. 456.

<sup>369</sup> Nel giudizio *de quo* veniva eccepito che il d.l. 269/2003, riaprendo ed estendendo i termini del condono, avrebbe introdotto nell'ordinamento un sistema di sfavore nei confronti di coloro che, rispettando la normativa, non avevano costruito perché privi del titolo abilitativo, dovendo costoro subire le conseguenze in termini di degrado urbanistico del condono. Il d.l. 269/2003 avrebbe ingiustamente trattato in modo uguale situazioni diverse, ossia quella di chi ha costruito in base ad un titolo legittimo e quella di chi ha costruito abusivamente; in secondo luogo, altrettanto ingiustamente, non avrebbe consentito “*di riportare ad uguaglianza, attraverso la sanzione, chi si è astenuto da comportamenti illeciti e chi illecitamente li ha compiuti*”.

<sup>370</sup> In relazione al principio di ragionevolezza, la Consulta con sentenza n. 416/1995 aveva stabilito che la previsione di un provvedimento di condono deve essere considerata costituzionalmente legittima solo a patto di essere del tutto straordinaria ed eccezionale, e di essere giustificata da situazioni altrettanto straordinarie ed eccezionali. Viceversa, una ulteriore reiterazione del condono edilizio farebbe venir meno tali caratteri, e costituirebbe una indubbia violazione dei (summenzionati) criteri costituzionali di eguaglianza e ragionevolezza.

<sup>371</sup> Corte Cost., 28 giugno 2004, n. 196, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>372</sup> Corte Cost., 11 febbraio 2005, n. 70; Corte Cost., 6 novembre 2009, n. 290, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

## 1.2. Differenze tra sanatoria e condono: condizioni e limiti

Il presente paragrafo esamina le differenze tra gli istituti del condono e della sanatoria per quanto riguarda le condizioni e i limiti di applicabilità dei due istituti.

Partendo dal primo condono edilizio, le condizioni stabilite dalla l. n. 47/1985 erano sia di tipo temporale che oggettivo, in quanto legittimavano le sole opere che erano state realizzate fino al 1° ottobre 1983 senza la prevista licenza, concessione o autorizzazione. In particolare, potevano essere condonate le opere eseguite con licenza, concessione od autorizzazione che fosse stata annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace, ovvero per le quali era in corso un procedimento per annullamento o decadenza e, infine, quelle realizzate in difformità della licenza, concessione o autorizzazione.

La legge *de quo* contemplava ulteriori ipotesi di opere abusive che potevano essere oggetto di condono, che dovevano essere valutate caso per caso<sup>373</sup>: le opere realizzate su immobili sottoposti a vincolo di tutela non comportante inedificabilità erano condonabili previo parere favorevole emesso dalle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo; le opere eseguite in difformità dalle prescrizioni antisismiche di cui alla legge n. 64/1974 erano condonabili solo a valle del collaudo; le opere realizzate in contrasto con norme urbanistiche che prevedevano la destinazione dell'immobile a opera pubblica o spazio pubblico, con vincolo apposto dopo l'esecuzione, potevano essere condonate solo se non avessero violato altre particolari prescrizioni urbanistiche; le opere eseguite in violazione dei limiti di distanza dalle strade pubbliche – con vincolo di inedificabilità apposto anche successivamente alla loro realizzazione – potevano essere condonate solo qualora non avessero costituito una minaccia alla sicurezza e alla mobilità.

Oltre ai limiti summenzionati, la norma *de quo* stabiliva che non potevano essere oggetto di sanatoria le opere eseguite su aree già vincolate prima della loro realizzazione e sottoposte a vincoli speciali di carattere permanente (in materia di difesa delle coste, sicurezza militare, sicurezza interna, etc.) che implicassero l'inedificabilità assoluta dell'area stessa.

Per quanto concerne il secondo condono edilizio, il d.l. n. 468/1994 disponeva la sostanziale riapertura del precedente condono, prevedendo, tuttavia, nuovi ed ulteriori limiti. In particolare, la legge *de quo* stabiliva la condonabilità delle sole opere abusive

---

<sup>373</sup> D. BALDAZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di condono edilizio*, cit. p. 2.

ultimate entro il 31 dicembre 1993 che non avessero comportato un ampliamento del manufatto superiore al 30% del volume, ovvero un ampliamento superiore a 750 metri cubi; potevano, altresì, essere condonate le nuove costruzioni di dimensioni non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta.

Il terzo condono edilizio poneva, innanzitutto, come condizione temporale l'ultimazione delle opere edilizie entro il 31 marzo 2003.

L'ulteriore *conditio* da rispettare riguardava l'ambito oggettivo, potendo essere condonate le sole opere abusive che non abbiano comportato ampliamenti dell'immobile superiore al 30% della volumetria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi<sup>374</sup>.

L'ambito di applicazione oggettivo è stato ulteriormente ridotto rispetto ai precedenti condoni con l'introduzione di ulteriori limiti. In particolare, il condono non si applicava alle opere abusive realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti in base a leggi statali e regionali a tutela di interessi idrogeologici o dei beni ambientali e paesistici. Per quel che concerne gli aspetti procedurali, l'art. 32 della legge in questione rinviava in massima parte alla disciplina del 1985, derogandovi solo per limitati profili, relativi in particolare agli effetti dell'oblazione e alla formazione del silenzio-assenso, sulla richiesta di sanatoria, da parte del Comune.

Come osservato da costante orientamento dottrinale, il legislatore nazionale preferisce adottare il termine sanatoria, sebbene le leggi in materia di sanatoria siano finalizzate a sanare situazioni precarie causate da un'incertezza del diritto che *«hanno avuto origine da precedenti atti del governo, della pubblica amministrazione o dello stesso legislatore, che erano in qualche modo viziati»*; all'opposto, le leggi in materia di condono siano finalizzate a irrogare le sanzioni conseguenti ad una *«violazione di norme da parte dei cittadini»*<sup>375</sup>.

---

<sup>374</sup> A differenza del precedente condono (1994) per le nuove costruzioni il limite massimo condonabile di 750 metri cubi è applicabile soltanto per gli edifici residenziali, e non per tutti gli edifici

<sup>375</sup> T. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano 1990, p. 329; S. LA PORTA, *Condono fiscale*, cit., p. 456.

## 2. L'accertamento di conformità edilizia per opere minori

In generale, l'accertamento di conformità è un procedimento che consente di regolarizzare *ex post* quelle opere edilizie che presentano violazioni formali, in quanto realizzate senza il previsto titolo abilitativo, ovvero costruite in totale o parziale difformità da esso, ma potenzialmente consentite dalla strumentazione urbanistica ed edilizia comunale<sup>376</sup>.

In particolare, nel caso di opere realizzate in parziale difformità dal titolo abilitativo, trattandosi di abusi "minori", il nuovo articolo 36-bis d.P.R. n. 380/2001 stabilisce che il richiedente, per poter ottenere la sanatoria, è tenuto a dimostrare al competente ufficio territoriale che l'opera realizzata risulti conforme ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento e alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda<sup>377</sup>.

Come osservato dalla recente dottrina, l'art. 36-bis si applica alle sole ipotesi di abusi caratterizzati da minore gravità, riconducibili all'art. 34 (recante «*Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire*») e all'art. 37 (recante «*Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità*») d.P.R. n. 380/2001, in riferimento a quanto altresì stabilito dall'art. 34-bis (rubricato «*Tolleranze costruttive ed esecutive*»)<sup>378</sup>.

In particolare, l'art. 36-bis consente la regolarizzazione di opere edilizie minori, comprendenti le parziali difformità dal progetto approvato e le variazioni essenziali apportate al permesso di costruire o alla SCIA (alternativa al permesso di costruire ordinaria). Al riguardo, l'art. 34 disciplina l'ipotesi di abusi edilizi di minore gravità, comprendenti gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire. La norma presuppone l'esistenza di un titolo abilitativo e la realizzazione, nel corso dei lavori, di opere in parziale difformità dal progetto; in tal caso, qualora la demolizione pregiudichi la stabilità di quanto costruito in conformità al titolo abilitativo, il dirigente o il responsabile del competente ufficio territoriale applica una sanzione pari al triplo del

---

<sup>376</sup> M. GNES, *Le semplificazioni della normativa edilizia stabilite dal D.L. "Salva Casa"*, cit., p. 638.

<sup>377</sup> V. D'AVINO, A. DI LEO, *Doppia conformità Accesso alla sanatoria semplificato solo per difformità edilizie parziali*, cit. p. 7. Si tratta della conformità doppia, "asimmetrica", secondo cui quella urbanistica deve sussistere al momento della presentazione della domanda, mentre quella edilizia al momento della realizzazione dell'opera.

<sup>378</sup> R. RAIMONDO, *Il decreto salva casa – Parziale difformità*, in *I focus del Sole 24 Ore*, 2024 – n. 15, p. 9.

costo sostenuto per la realizzazione della parte difforme se ad uso residenziale; la sanzione è, invece, pari al triplo del valore venale, determinato a cura della agenzia del territorio, qualora si tratti di opere adibite ad usi diversi da quello residenziale<sup>379</sup>.

L'art. 34-*bis* – di cui si approfondirà più avanti – disciplina le tolleranze costruttive ed esecutive ai fini dell'accertamento della conformità edilizia, stabilendo che per gli interventi realizzati prima del 24 maggio 2024, il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro i seguenti limiti<sup>380</sup>: 1) del 2% delle misure previste dal titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 metri quadrati; 2) del 3% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 metri quadrati; 4) del 4% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 metri quadrati; 5) del 5% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 metri quadrati.

Come osservato dalla dottrina, le tolleranze rispetto al progetto originario autorizzato sono trascurabili nei limiti indicati dall'art. 34-*bis* qualora siano presuntivamente riconducibili all'imprecisione dei mezzi di rilevazione, alla consistenza dei materiali o alla necessità di minimi adeguamenti in sede esecutiva<sup>381</sup>.

L'articolo stabilisce, altresì, che rientrano nelle tolleranze esecutive anche: il minore dimensionamento dell'edificio; la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali; le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni; la difforme ubicazione delle aperture interne; la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria; gli errori progettuali corretti in cantiere; gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere. In tali ipotesi, un tecnico abilitato è chiamato a rendere una dichiarazione ai fini dell'attestazione dello stato legittimo dell'immobile<sup>382</sup>.

---

<sup>379</sup> Art. 34, comma 1 e 2, d.P.R. n. 380/2001.

<sup>380</sup> Art. 34-*bis* d.P.R. n. 380/2001.

<sup>381</sup> T. PAFUNDI, *Il D.L. n. 69/2024 Salva Casa e le principali modifiche al Testo Unico dell'edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, n. 5/2024, Wolters Kluwer, p. 641.

<sup>382</sup> Art. 34-*bis* comma 3.

## 2.1. L'articolo 37 d.P.R. n. 380/2001

L'art. 37 d.P.R. n. 380/2001, nell'attuale formulazione, è rubricato «*Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività*», essendo stato eliminato l'accertamento di conformità a seguito dell'abrogazione del comma 4 da parte del d.l. n. 69/2024<sup>383</sup>.

L'articolo *de quo* si applica agli interventi edilizi che sono stati realizzati in assenza o in difformità dalla SCIA, escludendo dal novero le nuove costruzioni e le ristrutturazioni “pesanti” (soggette al rilascio del permesso di costruire e della SCIA alternativa al permesso). L'articolo, in applicazione congiunta con l'art. 36-bis, consente al proprietario dell'opera e al responsabile dell'abuso di sanare gli illeciti edilizi formali purché siano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigenti al momento della realizzazione dell'opera e a quella urbanistica vigente al *tempus* di presentazione della richiesta.

Con l'introduzione dell'art.36-bis all'interno del d.P.R. n. 380/2001 è stata prevista una differente forma di sanatoria – denominata “semplificata” – destinata alle difformità parziali e, in fase di conversione con modifiche con la l. n. 105/2024, è stata estesa anche alle variazioni essenziali, venendo assorbiti dall'articolo *de quo*, sia l'intero contenuto dell'art. 37 comma 4 (abrogato) che una parte delle disposizioni contenute nell'art. 36 (che precedentemente al Decreto Salva-Casa erano applicate per sanare le variazioni essenziali)<sup>384</sup>.

In particolare, il comma 1 dell'art. 36-bis si riferisce, oltre che alle ipotesi di parziale difformità (art. 34), anche alle ulteriori fattispecie di opere eseguite «*in assenza o difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37*», ossia gli interventi assoggettati a SCIA semplice (art. 22, commi 1 e 2), come la manutenzione straordinaria e il restauro-risanamento conservativo pesanti, e la ristrutturazione edilizia leggera (art. 3, comma 1, let. d) nonché le varianti non essenziali ai permessi di costruire.

---

<sup>383</sup> Nella precedente formulazione l'art. 37 era rubricato “*Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità*”.

<sup>384</sup> M. GNES, *Le semplificazioni della normativa edilizia stabilite dal D.L. “Salva Casa”*, cit., p. 631 ss.

Prima dell'emanazione del Decreto Salva-Casa, gli interventi disciplinati dall'art. 22 d.P.R. n. 380/2001 eseguiti in difformità o in assenza alla SCIA, qualora conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigenti al momento della loro realizzazione e al momento di presentazione della domanda, potevano essere regolarizzati o dal responsabile dell'abuso o dal proprietario dell'immobile, con il pagamento di una somma non superiore a € 5164,00 e non inferiore a € 516,00, comunque stabilita dal responsabile del procedimento in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'Agenzia del territorio. Con l'emanazione del Decreto Salva-Casa trova, dunque, applicazione l'art. 36-bis, recante *“Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali”*.

Passando all'esame delle modifiche apportate all'art. 37, il novellato comma 1 stabilisce che per le opere abusive realizzate in assenza o in difformità dalla SCIA il richiedente è tenuto al pagamento della sanzione pecuniaria pari al triplo dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi, comunque di importo non inferiore a € 1.032,00, misura incrementata in fase di conversione dalla l. n. 105/2024. Precedentemente, la sanzione pecuniaria era pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, sempre in conseguenza ai lavori realizzati, tuttavia mai inferiore a € 516,00.

Il novellato comma 2 stabilisce che gli interventi di restauro e risanamento conservativo realizzati su edifici sottoposti a vincolo (in base a leggi statali, regionali, nonché urbanistiche) in difformità ovvero in assenza della SCIA, sono assoggettati alle sanzioni elevate da parte dell'Autorità competente alla vigilanza sull'osservanza del vincolo. Queste potranno consistere sia nella restituzione in pristino dei luoghi, a onere e spese del responsabile dell'abuso, sia nella sanzione pecuniaria nella misura minima di € 516,00 e massima di € 10.329. Non è esclusa l'applicazione di ulteriori altre misure sanzionatorie qualora disposte dalla normativa vigente.

Il novellato comma 3 stabilisce che nell'ipotesi di opere eseguite su edifici, ancorché non vincolati, compresi nelle zone indicate nella lettera A dell'art. 2 DM n. 1444/1968, è previsto che il competente ufficio territoriale richieda al Ministero per i beni e le attività culturali un apposito parere vincolante relativamente alla restituzione in pristino dei luoghi o all'elevazione della sanzione pecuniaria, prevista al precedente comma 1 (dunque, assoggettata all'incremento prima riportato, quale il triplo

dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi, comunque di importo non inferiore a € 1.032,00, con vigenza dal 28 luglio 2024). Qualora il Ministero per i beni e le attività culturali non renda il parere nel termine di sessanta giorni, il tecnico comunale provvede autonomamente, ma non con l'applicazione della sanzione pecuniaria prevista per gli interventi di risanamento e restauro conservativo di cui al comma 2 dell'art.37, ovvero nella misura minima di € 516,00 e massima di € 10.329<sup>385</sup>.

Per quanto concerne il comma 5, non è intervenuta alcuna modifica da parte del Decreto Salva-Casa, pertanto, la presentazione spontanea della SCIA in corso d'opera è sanzionata con il pagamento di una somma pari a € 516,00. Nell'ipotesi *de quo* resta fermo quanto previsto dall'art. 23, comma 6<sup>386</sup>, ai sensi del quale il funzionario comunale, nel termine di trenta giorni, se accerta l'assenza di una o più condizioni, notifica al soggetto interessato l'ordine a non realizzare l'intervento, nonché, in presenza di falsa attestazione da parte del professionista abilitato, informando l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza. La circostanza non esclude, in ogni caso, la possibilità per l'interessato di ripresentare la SCIA corredata dalle modifiche e dalle integrazioni occorrenti per poterla rendere conforme alla normativa urbanistica ed edilizia vigenti.

Per quanto concerne l'applicabilità di sanzioni penali, il comma 6 – non modificato dalla novella Salva-Casa – stabilisce che la mancata denuncia di inizio dell'attività<sup>387</sup> non comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art 44<sup>388</sup>. Resta comunque salva, ove ricorrano i presupposti in relazione alla tipologia di intervento realizzato, l'applicazione

---

<sup>385</sup> D. SALAMITA, *Interventi realizzati in difformità o in assenza della S.C.I.A., abrogazioni e sanzioni, edifici vincolati e in zona A*, 2025, in [www.edilurban.com](http://www.edilurban.com)

<sup>386</sup> Art. 23 d.P.R. 380/2001 rubricato “*Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire*”.

<sup>387</sup> Mancata presentazione della SCIA di cui all'art. 22 d.P.R. 380/2001

<sup>388</sup> Art. 44 d.P.R. 380/2001 recante “*Sanzioni penali*”.

delle sanzioni di cui agli articoli 31<sup>389</sup>, 33<sup>390</sup>, 34<sup>391</sup>, 35<sup>392</sup> e 44 e dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36-*bis*<sup>393</sup>.

## 2.2. Differenze procedurali e sostanziali con la sanatoria

L'art. 36-*bis*, oltre ad individuare gli interventi sanabili e i requisiti per accedere alla sanatoria, fissa le tempistiche per attivare il procedimento, stabilendo che il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile è tenuto a presentare istanza in sanatoria prima dell'irrogazione delle sanzioni amministrative. Quanto ai requisiti, l'intervento richiesto dovrà essere “*conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione*” (cd. conformità “asimmetrica”).

Come osservato dalla dottrina, l'obiettivo della procedura finalizzata al rilascio del permesso di costruire in sanatoria è, soprattutto, quello di indirizzare in maniera puntuale il responsabile dell'abuso nell'esatta procedura da adottare, evitando che possa incorrere nel paradosso di commettere ulteriori infrazioni nella speranza di sanare le difformità già esistenti<sup>394</sup>.

La procedura prevede, inoltre, che l'istanza di sanatoria sia accompagnata da una dichiarazione di conformità resa da un professionista abilitato, che attesti il rispetto delle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento. La data di realizzazione dell'intervento dovrà essere provata mediante la documentazione prevista per lo stato legittimo, di cui all'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, d.P.R. n. 380/2001<sup>395</sup>.

---

<sup>389</sup> Art. 31 d.P.R. 380/2001 recante “*Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali*”, modificato dal d.L.69/2024 e dalla L.105/2024, di conversione con modifiche.

<sup>390</sup> Art. 33 d.P.R. 380/2001 recante “*Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità*”.

<sup>391</sup> Art. 34 d.P.R. 380/2001 intitolato “*Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire*”, modificato dalla L.105/2024, di conversione con modifiche del d.l. 69/2024.

<sup>392</sup> Art. 35 d.P.R. 380/2001 rubricato “*Interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici*”.

<sup>393</sup> Art. 36-*bis*, introdotto dal d.l.69/2024 e modificato dalla L.105/2024, di conversione con modifiche.

<sup>394</sup> R. RAIMONDO, *Parziale difformità/2 Con vincolo paesaggistico l'autorità ha 180 giorni per rispondere*, in Focus Il Sole24ore, 2024, p. 9.

<sup>395</sup> Art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, d.P.R. 380/2001.

In caso di impossibilità di reperire la documentazione che provi l'epoca di realizzazione dell'opera, il professionista incaricato può, in via residuale e sotto la propria responsabilità, attestare la data con una dichiarazione, allegando foto o altri elementi fidejacenti (art. 36-bis, comma 3)<sup>396</sup>.

### 3. Interventi edilizi minori e tolleranze costruttive

Il decreto Salva-Casa interviene anche in materia di tolleranze costruttive (o anche “metriche”) ed esecutive (dette anche “qualitative” o “di cantiere”).

Al riguardo, la dottrina osserva che il regime delle tolleranze edilizie non costituisce una sanatoria *strictu sensu*, trattandosi di una regola generale di buon senso, il cui fine è, innanzitutto, quello di evitare eccessive rigidità nell'applicazione delle norme urbanistico-edilizie; al contempo, le tolleranze non comportano la sanzionabilità di imprecisioni e difformità minime dell'opera rispetto al titolo autorizzatorio. Tali difformità, non configurando una violazione edilizia, non sono rilevanti né sotto il profilo della legittimità edilizia, né ai fini dell'applicazione della normativa penale e delle discendenti sanzioni<sup>397</sup>.

Al riguardo, l'art. 34-bis, d.P.R. n. 380/2001, disciplina il legame intercorrente tra gli interventi edilizi “minori” (ossia che presentano difformità minime rispetto al progetto originario) e le tolleranze costruttive, stabilendo che le lievi difformità, in termini volumetrici, funzionali o di sicurezza, dal titolo edilizio autorizzato, sono ammissibili a condizione che non abbiano determinato significative alterazioni rispetto a quanto indicato nel progetto originario<sup>398</sup>.

L'articolo *de quo* è stato recentemente novellato dall'art. 1, comma 1 del d.l. Salva-Casa che – alla lett. f) – ha introdotto una serie di novità rispetto all'originaria formulazione in materia di altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta, finestre, altri

---

<sup>396</sup> L'art. 36-bis, al comma 3, stabilisce che “*Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata nel terzo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445*”.

<sup>397</sup> M. GNES, *Le semplificazioni della normativa edilizia stabilite dal D.L. “Salva Casa”, cit.*, p. 635.

<sup>398</sup> Art. 34-bis recante “*Tolleranze costruttive*”.

parametri delle singole unità immobiliari, irregolarità geometriche, modifiche delle finiture, collocazione degli impianti e opere interne eseguite durante i lavori previsti dal titolo edilizio.

Vengono, infatti, stabilite quattro “fasce di tolleranza”. In particolare, le tolleranze costruttive sono del 2% delle misure previste dal titolo abilitativo per le unità con superficie utile superiore ai 500 metri quadrati; salgono al 3% per le unità con superficie compresa tra i 300 e i 500 metri quadrati; inoltre, la tolleranza è stabilita, rispettivamente, al 4% per le unità con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 metri quadrati e al 5% per le unità sotto i 100 metri quadrati<sup>399</sup>.

Inoltre, ai fini della determinazione della superficie utile dell'unità immobiliare (da computare escludendo i locali non destinati alla stabile presenza umana, murature tramezzi pilastri e vani di porte e finestre), la norma specifica che si dovrà far riferimento alla sola superficie assentita con il titolo edilizio che ha autorizzato la realizzazione dell'intervento, escludendo gli eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo<sup>400</sup>.

Il rispetto della percentuale di tolleranza va calcolato tenendo presente il titolo abilitativo che ha autorizzato a suo tempo la costruzione; di conseguenza, non sono tollerabili le difformità che sono state realizzate successivamente all'ultimazione dell'opera e non collegate ad un titolo edilizio legittimo. Inoltre, trattandosi di difformità costruttive minime rispetto al progetto autorizzato, non costituiscono violazioni edilizie (34-bis, comma 3) e, pertanto, non devono essere esplicitamente sanate; sono tuttavia dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata che deve essere allegata agli atti concernenti il trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali<sup>401</sup>.

---

<sup>399</sup> F. DI MAURO, G. SAPORITO, *Le nuove tolleranze costruttive L'incremento ammesso è legato alla dimensione dell'immobile*, in Focus Il Sole 24 ore, 2024, p. 4.

<sup>400</sup> T. PAFUNDI, *Il D.L. Salva-Casa* op. cit. p. 6.

<sup>401</sup> L'art. 9-bis, a valle delle modifiche apportate dal Decreto Salva-Casa stabilisce che lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare può essere dimostrato, in via alternativa: a) dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa in sanatoria ai sensi dell'art. 36 o dell'art. 36-bis; b) anche solamente dall'ultimo titolo edilizio (rilasciato o assentito) relativo a lavori che abbiano interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione, in sede di rilascio dello stesso, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi; c) dall'avvenuta regolarizzazione delle varianti anteriori alla L. n. 10/1977 con pagamento della relativa oblazione (nuovo art. 34-ter); d)

La dottrina pone particolare attenzione alla circostanza per cui le difformità rientranti nella disciplina dell'art. 34-*bis* non costituiscono una violazione *strictu sensu* della normativa urbanistico-edilizia; pertanto, non sono sanzionabili; tuttavia, osserva la dottrina, la loro dichiarazione è condizione necessaria ai fini della libera commerciabilità del manufatto<sup>402</sup>.

Inoltre, le difformità costruttive non sono considerabili come una franchigia detraibile da abusi maggiori; pertanto, l'intervento edilizio che ecceda le tolleranze e i limiti indicati per le variazioni essenziali, costituisce un abuso che va sanzionato nella sua interezza, dal quale non può essere sottratto quel *quantum* – variabile dal 2% al 5% – che rientra nella disciplina dell'art. 34-*bis*<sup>403</sup>.

Quanto sopra considerato, prima dell'emanazione del decreto Salva-Casa, l'art. 34-*bis* codificava la regola “di matrice giurisprudenziale” dell'irrelevanza ai fini sanzionatori delle difformità edilizie minori (i cd. “lievi scostamenti”, giustificabili nell'ambito della funzionalità dell'opera complessivamente realizzata), che erano ritenute trascurabili rispetto al progetto originariamente autorizzato in quanto riconducibili, in via presuntiva, ai seguenti fattori e variabili<sup>404</sup>: 1) imprecisione dei mezzi di rilevazione; 2) particolare tipologia e consistenza dei materiali utilizzati; 3) necessità di minimi adeguamenti, in sede esecutiva, per finalità di risparmio energetico.

In particolare, nella pregressa formulazione, l'art. 34-*bis* fissava, nel limite quantitativo del 2% delle “misure progettuali”, le soglie di tolleranza entro cui eventuali scostamenti e difformità di minore entità non erano ritenute causa di illegittimità dell'intervento rispetto al progetto originario. Le suddette soglie di tolleranza erano contemplate ai commi 1 e 2: il comma 1 disciplinava le cd. tolleranze “costruttive”,

---

dai titoli rilasciati a seguito dei procedimenti per l'accertamento di conformità in sanatoria di cui agli artt. 36 e nuovo 36-bis (previo pagamento delle sanzioni/oblazioni); e) dal pagamento della sanzione pecuniaria dovuta a seguito di annullamento (giurisdizionale od in via di autotutela) del permesso di costruire, che produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria giusto l'art. 38, comma 2 del T.U.; f) dal pagamento delle sanzioni previste dalle norme di cui agli artt. 33, 34 e 37 del T.U. con riferimento alle diverse fattispecie di c.d. fiscalizzazione dell'abuso, vale a dire: a) per gli interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità (art. 33); b) per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire (art. 34); c) per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA ed oggetto di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 37, comma 4; g) dalla dichiarazione del tecnico abilitato di cui all'art. 34-*bis* concernente le tolleranze esecutive.

<sup>402</sup> T. PAFUNDI, *Il D.L. n. 69/2024 Salva Casa e le principali modifiche al Testo Unico dell'edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, n. 5/2024, Wolters Kluwer p. 5.

<sup>403</sup> F. DI MAURO, G. SAPORITO, *Le nuove tolleranze costruttive*, cit., p. 4.

<sup>404</sup> Tar Piemonte, II Sez., 26 giugno 2015, n. 1061; Tar Veneto, II Sez., 20 settembre 2019, n. 1013, in [www.gazzettamministrativa.it](http://www.gazzettamministrativa.it)

stabilendo che gli scostamenti dai parametri autorizzati dal titolo edilizio fino al limite percentuale del 2% erano irrilevanti, poiché non costituenti illecito edilizio; il comma 2, disciplinava, invece, le cd. tolleranze “di cantiere” stabilendo che le irregolarità geometriche, le modifiche di minima entità alle finiture degli edifici, la diversa collocazione di impianti e le opere interne eseguite durante i lavori assentiti dai titoli abilitativi, erano tollerate qualora eseguite entro il limite quantitativo del 2%<sup>405</sup>.

### 3.1. Tolleranza costruttiva e ambito applicativo

L’art. 34-*bis*, commi 1, 1-*bis* e 1-*ter*, nella formulazione successiva al Decreto Salva-Casa, ha introdotto due distinti regimi giuridici in relazione alle tolleranze costruttive, distinguendo tra: tolleranze “a regime”, che si applicano alle opere realizzate successivamente al 25 maggio 2024, secondo cui sono non rilevanti come illecito edilizio le difformità sussistenti tra l’opera realizzata e il progetto della stessa, ove le stesse siano mantenute entro la soglia del 2% (comma 1); tolleranze “di *favor*”, che si applicano agli interventi edilizi ultimati entro il 24 maggio 2024, caratterizzate da una progressione inversamente proporzionale delle soglie di tolleranza a seconda della superficie utile dell’unità immobiliare interessata dall’intervento (comma 1-*bis*).

Come recentemente evidenziato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), la diversificazione del regime in ragione del dato temporale, rinvia la propria *ratio* nella necessità di evitare che gli interventi realizzati dopo l’introduzione della nuova disciplina normativa, possano essere volontariamente eseguiti tenendo conto degli scostamenti percentuali più ampi. Inoltre, la limitazione temporale trova giustificazione nelle differenti tecniche progettuali e costruttive invalse nel passato; se, infatti, in ragione delle tecniche moderne, la sussistenza di difformità rispetto al progetto risulta ipotesi più remota, per gli interventi eseguiti nel passato (e, quindi, per la grande maggioranza del patrimonio edilizio esistente) vale un discorso diverso, tenuto conto delle tecniche e metodologie di costruzione meno precise rispetto ad oggi<sup>406</sup>.

---

<sup>405</sup> T. PAFUNDI, *Il D.L. n. 69/2024 Salva Casa*, cit., p. 5-6.

<sup>406</sup> MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull’attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)*, Roma, 2025, p. 17-20.

In particolare, il novellato articolo stabilisce che, per gli interventi realizzati prima del 24 maggio 2024, il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari, non costituisce violazione edilizia se contenuto entro i seguenti limiti<sup>407</sup>: 2% delle misure previste dal titolo abilitativo, per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 metri quadrati; 3% delle misure previste nel titolo abilitativo, per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 metri quadrati; 4% delle misure previste nel titolo abilitativo, per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 metri quadrati; 5% delle misure previste nel titolo abilitativo, per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 metri quadrati; 6% per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 mq.

Come osservato dalla dottrina, il novellato art. 34-*bis* conferma la tolleranza costruttiva fino al 2%, delle misure previste dal titolo edilizio nel caso di mancato rispetto dei parametri edilizi relativi all'altezza, ai distacchi, alla cubatura, alla superficie coperta e ad ogni altro parametro delle singole unità immobiliari (comma 1) e prevede – esclusivamente per le opere edilizia ultimate entro il 24 maggio 2024 – che il mancato rispetto dei (sopracitati) parametri per le singole unità immobiliari non costituisca violazione edilizia qualora sia contenuto entro i valori-limite di tolleranza specificamente indicati dalla norma e “riparametrati” in misura inversamente proporzionale alla superficie utile delle singole unità immobiliari (comma 1-*bis*). Dunque, nel rinnovato quadro normativo, minore è la superficie utile dell'unità immobiliare, maggiore è il limite in cui – in termini percentuali – le difformità edilizie di minima entità non sono considerate illeciti edilizi<sup>408</sup>.

Infine, il comma 1-*ter* stabilisce che, ai fini del computo della superficie utile di cui al comma 1-*bis*, occorre, in ogni caso, tener conto della sola superficie assentita con il titolo edilizio originario che ha legittimato la realizzazione dell'intervento al netto di eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo (primo periodo). Tale regola, come ampiamente chiarito dal MIT, costituisce una clausola di salvaguardia volta ad evitare che, attraverso i frazionamenti, si possa determinare l'applicazione di percentuali più elevate di tolleranza, rendendo, quindi,

---

<sup>407</sup> Art. 34-bis d.P.R. n. 380/2001 rubricato “*Tolleranze costruttive*”.

<sup>408</sup> T. PAFUNDI, *Il D.L. n. 69/2024 Salva Casa e le principali modifiche al Testo Unico dell'edilizia*, cit. p. 6.

irrilevanti situazioni che, complessivamente considerate, potrebbero, di converso, integrare nette divergenze rispetto al progetto originario<sup>409</sup>.

Gli scostamenti di cui al comma 1 rispetto alle misure progettuali valgono anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari. In altre parole, qualora la difformità rispetto al progetto riguardi le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, lo scostamento tollerato è quello del comma 1 e non quello del comma 1-bis<sup>410</sup>.

### **3.2. L'articolo 34-bis D.P.R. n. 380/2001: interventi marginali e tolleranze**

Il Decreto Salva-Casa ha novellato anche l'art. 34-bis d.P.R. n. 380/2001, che disciplina le tolleranze costruttive<sup>411</sup> ed esecutive in caso di lievi difformità dal titolo abilitativo non costituenti illecito edilizio, mediante la “riparametrazione” dei limiti di tollerabilità<sup>412</sup>.

Come osservato dalla dottrina, la novella *de quo* considera tollerabili – e, pertanto, non oggetto di procedimento di sanatoria – i piccoli scostamenti dal progetto originario, che possono dipendere dalla tipologia dei materiali impiegati ovvero da adeguamenti che si sono resi necessari in corso d'opera<sup>413</sup>.

Innanzitutto, l'art. 34-bis, nella nuova formulazione, introduce una disciplina diversificata, a seconda che si tratti di tolleranze “a regime”, ossia relative ad interventi edilizi realizzati successivamente al 25 maggio 2024, o di tolleranze “di favor”, relative agli interventi realizzati fino al 24 maggio 2024<sup>414</sup>.

---

<sup>409</sup> MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Linee di indirizzo e criteri interpretativi*, cit. p. 18-19.

<sup>410</sup> MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, op. cit., p. 20.

<sup>411</sup> Le tolleranze costruttive consistono in lievi scostamenti dai parametri autorizzati dal titolo edilizio.

<sup>412</sup> T. PAFUNDI, *Il D.L. n. 69/2024 Salva Casa*, op. cit. p. 2.

<sup>413</sup> G. LATOUR, *Il settore pubblico: Sanatoria e tolleranze anche per l'attività edilizia della PA*, in *I focus del Sole 24 Ore 2024* – n. 15/2024, p. 15.

<sup>414</sup> T. PAFUNDI, op. cit. p. 5.

Per quanto concerne le tolleranze esecutive<sup>415</sup>, il decreto *de quo* ha lasciato immutata la previsione di cui al comma 2 dell'articolo in esame, stabilendo che al di fuori dei casi di cui al precedente comma 1<sup>416</sup> e limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela, ai sensi del d.lgs. n. 42/2004<sup>417</sup> “*costituiscono tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile*”.

Con riferimento alle tolleranze esecutive, il nuovo comma 2-bis ha ampliato il novero degli interventi rientranti nella disciplina di *favor* in aggiunta a quelle già previste dal comma 2), purché si tratti di opere che siano state realizzate entro il 24 maggio 2024. Il comma *de quo* stabilisce, infatti, che “*per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, costituiscono tolleranze esecutive – ai sensi e nel rispetto delle condizioni di cui al comma 2 – il minore dimensionamento dell'edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne, la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere*”. Come osservato dalla dottrina, le difformità elencate nel comma *de quo* non presentano apparenti limiti quantitativi, poiché non generano aumenti di altezza, distanza, cubatura e superficie coperta superiori alle percentuali – varianti da un minimo del 2 a un massimo del 6% – che sono elencate nell'art. 34-bis, commi 1 e 2<sup>418</sup>.

Il successivo comma 3 stabilisce che, trattandosi di irregolarità non costituenti illecito edilizio, le tolleranze – sia costruttive che esecutive – non sono oggetto di un apposito procedimento di sanatoria, né tantomeno di condono. Devono, tuttavia, essere dichiarate da un tecnico abilitato ai fini dell'attestazione dello stato legittimo e devono,

---

<sup>415</sup> Le tolleranze esecutive sono essenzialmente riconducibili all'imprecisione dei mezzi di rilevazione, alla tipologia e consistenza dei materiali utilizzati o alla necessità di attuare minimi adeguamenti in fase esecutiva.

<sup>416</sup> Il comma 1 stabilisce che “*Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo*”.

<sup>417</sup> Recante “*Codice dei beni culturali e del paesaggio*”.

<sup>418</sup> T. PAFUNDI, op. cit., p. 6.

quindi, emergere nella documentazione relativa allo stato legittimo dell'immobile ai fini della circolazione del bene.

Al riguardo, le recenti Linee guida emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti chiariscono che il tecnico abilitato *“si limiti a dichiarare la sussistenza dei presupposti di tali tolleranze nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali”*. Il MIT evidenzia che la dichiarazione del tecnico abilitato è funzionale ad attestare lo stato legittimo dell'immobile, e, quindi, ad escludere la sussistenza di irregolarità che possano precludere il rilascio o la formazione di un nuovo titolo edilizio ovvero ripercuotersi sui negozi giuridici indicati nella disposizione. La disposizione in esame deve, pertanto, leggersi in relazione alle nuove regole in tema di stato legittimo dell'immobile, di cui al novellato art. 9-bis<sup>419</sup>.

Al riguardo, la dottrina osserva che lo stato legittimo di un immobile esprime la corrispondenza tra la condizione giuridica dell'immobile e lo stato di fatto, da dedurre a presupposto indefettibile di nuove istanze per ottenere i titoli abilitativi per operare interventi edilizi sugli immobili oppure per compiere atti di disposizione del bene stesso<sup>420</sup>.

In ultimo, il comma 3-ter stabilisce che *“l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nell'articolo 34-bis non può, in ogni caso, comportare limitazione dei diritti dei terzi”*. La formula *de quo* riprende quanto previsto dall'art. 11, comma 3, d.P.R. n. 380/2001, il quale stabilisce che il rilascio del permesso di costruire non comporta, in ogni caso, pregiudizi ai diritti dei terzi. Come indicato nelle Linee guida ministeriali, da tale richiamo può ricavarsi l'applicazione, anche alla disciplina relativa alle tolleranze, del principio secondo cui l'attività del tecnico dovrà limitarsi alla verifica del rispetto delle disposizioni pubblicistiche in punto di rispetto della normativa urbanistica ed edilizia, prescindendo, quindi, dalla disamina di aspetti privatistici<sup>421</sup>. [Linee guida 21]

Ad avviso della dottrina, la disciplina delle tolleranze rileva esclusivamente per gli aspetti urbanistici ed edilizi nei rapporti privato-pubblica amministrazione, mentre

---

<sup>419</sup> MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Linee guida*, cit., p. 20-21.

<sup>420</sup> M. GNES, *Le semplificazioni della normativa edilizia stabilite dal D.L. “Salva Casa”*, in *Urbanistica e appalti*, n. 5/2024, p. 633.

<sup>421</sup> MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Linee guida*, op.cit., p. 21.

conserva rilevanza nei rapporti “orizzontali” tra privati, nel senso che i lavori difformi dal titolo autorizzativo, seppur tollerabili sotto il profilo urbanistico, rilevano - ad esempio - nel calcolo delle distanze dal confine o tra fabbricati e, pertanto, devono essere considerate ai fini delle azioni di riduzione in pristino e/o di risarcimento danni da parte del proprietario frontista<sup>422</sup>.

#### 4. La sanatoria delle opere pubbliche e la normativa speciale

In generale, la localizzazione delle opere pubbliche<sup>423</sup> e di pubblico interesse<sup>424</sup> costituisce la *vexata quaestio* in materia urbanistico-edilizia, in quanto gli interventi sono suscettibili di essere realizzati in contrasto con le previsioni dei piani urbanistici regionali e locali vigenti, oltre che con le norme poste a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti<sup>425</sup>.

Come osservato dalla dottrina, il punto critico in materia di localizzazione delle opere pubbliche risale agli anni '70, con l'avvio dell'ordinamento regionale a statuto ordinario e la diffusione sul territorio nazionale dei piani regolatori. Tale circostanza ha contribuito, nel tempo, ad una “*sovrapposizione autoritativa di interventi statali sul territorio regionale e locale*”, con conseguenti conflitti tra i diversi interessi pubblici (poteri statali *versus* poteri regionali e locali)<sup>426</sup>.

Per dirimere i contrasti tra i diversi livelli di potere, il legislatore nazionale è intervenuto con una serie di provvedimenti normativi<sup>427</sup>, tra i quali il d.lgs. 18 aprile 2016,

---

<sup>422</sup> T. PAFUNDI, op. cit., p. 6.

<sup>423</sup> La dottrina maggioritaria indica, con l'espressione “opera pubblica”, «*il risultato immediato di qualsiasi attività materiale (costruttiva e non) consistente in una modificazione durevole del mondo reale (elemento oggettivo), di cui lo Stato o altro ente pubblico risulta titolare (elemento soggettivo), destinato a soddisfare direttamente interessi generali della collettività (elemento finalistico)*». M.A. SANDULLI, *Il concetto di opera pubblica e di lavoro pubblico*, in E. PICOZZA, M.A. SANDULLI, M. SOLINAS, *I lavori pubblici*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. X, Padova, 1990, 9 ss.

<sup>424</sup> Le “opere di interesse pubblico” sono quelle realizzate dai privati a proprio vantaggio, ma rispondenti anche ad interessi generali o collettivi di vario genere: ad esempio, la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, stabilimenti industriali destinati ad essere collocati in aree geografiche in via di sviluppo; edifici residenziali, etc. Così, S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, in *Urbanistica e appalti*, n. 2/2024, p. 154.

<sup>425</sup> Art. 38 d.lgs. 31 marzo 2003, n. 36 (cd. Codice dei contratti), recante “*Localizzazione e approvazione del progetto delle opere*”.

<sup>426</sup> S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, cit., p. 154.

<sup>427</sup> *In primis*, il d.P.R. n. 616/1977, di cui si è argomentato nel secondo capitolo.

n. 50<sup>428</sup>, con cui ha esteso all'approvazione dei progetti *de quo* la disciplina generale della conferenza di servizi di cui alla l. n. 241/1990.

Oggi, il “luogo giuridico” appropriato per assumere una decisione che contemperi i diversi interessi pubblici in gioco, è la conferenza di servizi, nella quale tutte le amministrazioni coinvolte – comprese quelle preposte alla tutela di interessi costituzionalizzati come ambiente, sanità o paesaggio – sono tenute ad esprimere il proprio dissenso in termini costruttivi, indicando in maniera ragionevole le modifiche e le varianti che si rendono necessarie per assicurare un'efficace e rapida realizzazione del progetto<sup>429</sup>.

Considerato quanto sopra, le opere pubbliche e di pubblico interesse sono sottratte all'ordinaria disciplina urbanistico-edilizia, in virtù delle diverse leggi di settore che, in particolare dagli anni settanta del secolo scorso, hanno attribuito ai procedimenti amministrativi di localizzazione, approvazione ed esecuzione delle opere pubbliche e private di interesse generale il potere di derogare sia alle previsioni del piano regolatore generale – evitando, in tal modo, la procedura ordinaria di variante al piano – sia alla disciplina generale sui titoli abilitativi<sup>430</sup>.

Il regime urbanistico-edilizio applicabile alle opere pubbliche assume, pertanto carattere “speciale” ed è tale che le decisioni unilaterali o gli accordi organizzativi delle amministrazioni in materia di pianificazione e realizzazione degli interventi *de quibus*, sostituiscono – in ossequio ai principi di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità dell'*agere publicum* – il permesso di costruire dell'autorità comunale, altrimenti richiesto dalla disciplina ordinaria, e, qualora difformi rispetto alle previsioni del piano regolatore generale, ne determinano automaticamente l'effetto di variante<sup>431</sup>.

Da un punto di vista sostanziale, l'art. 7 d.P.R. n. 380/2001 conferma il regime di specialità per le opere pubbliche e di interesse pubblico – le quali sono, pertanto, sottratte alle disposizioni del Titolo II d.P.R. n. 380/2001 (rubricato “Titoli abilitativi”) –

---

<sup>428</sup> Recante “*Codice dei contratti pubblici*”.

<sup>429</sup> S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, cit., p. 153.

<sup>430</sup> In riferimento all'art. 42, comma 3, Cost. e all'art. 2 l. n. 2359/1865 i termini “pubblica utilità”, “pubblico interesse”, “interesse generale” sono sostanzialmente equivalenti. Si dividono in due categorie, a seconda che il soggetto incaricato sia pubblico oppure privato; le prime, compiute da soggetti pubblici, sono definite opere pubbliche; le seconde, compiute da privati, sono definite opere (private) di pubblica utilità.

<sup>431</sup> C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, (CERIDAP), Fascicolo n. 2/2023, p. 2-4.

individuando, attraverso i richiami contenuti nelle tre lettere in cui si suddivide l'unico comma, alcune (non tutte) tipologie di opere pubbliche realizzabili in deroga alla disciplina generale sui titoli abilitativi<sup>432</sup>.

Nella fattispecie, si tratta di opere e interventi pubblici: a) che richiedano per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di una pluralità di amministrazioni pubbliche allorché l'accordo delle predette amministrazioni, raggiunto con l'assenso del comune interessato, sia pubblicato ai sensi dell'art. 34, comma 4, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; b) da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383 e successive modifiche ed integrazioni<sup>433</sup>; c) di competenza dei comuni e deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 47 d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554<sup>434</sup>.

Esaminando le tre deroghe elencate nell'art. 7 d.P.R. n. 380/2001, emerge quanto segue: la lett. a) costituisce una deroga che fa riferimento agli accordi tra pubbliche amministrazioni riconducibili allo schema degli accordi organizzativi di cui all'art. 15, l. n. 241/1990; detti accordi sostituiscono il titolo abilitativo edilizio ove vi sia l'assenso del Comune interessato (sempre necessario al fine di salvaguardare le attribuzioni di tale ente in materia urbanistico-edilizia) e la pubblicazione sul bollettino regionale. Detti accordi costituiscono uno strumento di semplificazione amministrativa in grado di assicurare l'esercizio coordinato di funzioni programmatiche, pianificatorie, urbanistiche o finanziarie<sup>435</sup>. In tal caso, come osservato dalla dottrina, il modello consensuale *de quo* (riconducibile alla summenzionata categoria dell'accordo organizzativo) assicura l'esercizio coordinato e accelerato di funzioni programmatiche, pianificatorie, urbanistiche e finanziarie che sono in grado di incidere automaticamente sui piani

---

<sup>432</sup> Art. 7 recante "*Attività edilizia della pubblica amministrazione*".

<sup>433</sup> Recante "*Regolamento recante la disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale*".

<sup>434</sup> Rubricato "*Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni*".

<sup>435</sup> Art. 15 l. 241/1990, recante "*Accordi fra pubbliche amministrazioni*" che al comma 1 stabilisce che "[...] *le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*".

urbanistici, ma anche paesistici<sup>436</sup>. La competenza alla stipula dell'accordo compete al presidente della Regione o della Provincia o al sindaco a seconda di chi abbia competenza primaria o prevalente sull'opera; ovvero alla Presidenza del Consiglio dei Ministri qualora l'opera pubblica coinvolga due o più regioni finitime.

La lettera b) è una deroga che accoglie una nozione ampia di opera pubblica rientrandovi tutti gli interventi eseguiti non solo dalle amministrazioni centrali, ma anche dagli enti istituzionalmente competenti e dai privati concessionari di servizi pubblici. In tal caso, il titolo edilizio è sostituito dall'accertamento della conformità delle opere alle norme dei piani urbanistici ed edilizi ai sensi dell'art. 2 d.P.R. n. 383/1994<sup>437</sup>.

Infine, la lett. c) riguarda le opere pubbliche dei comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, le quali devono essere assistite dalla verifica della conformità dell'opera e dalla validazione del progetto da parte del responsabile del procedimento. La deliberazione comunale di approvazione del progetto sostituisce dunque, il permesso di costruire<sup>438</sup>. Per realizzare tali tipologie di opere non è, infatti, necessario acquisire il permesso di costruire, né presentare la segnalazione certificata di inizio di attività, né pagare il contributo di costruzione<sup>439</sup>.

Il comune denominatore dei vari regimi "speciali" in materia di opere pubbliche e di pubblica utilità è costituito, dunque, dal potere di derogare all'ordinaria disciplina urbanistico-edilizia, in quanto, in ossequio ai principi costituzionali di efficacia, efficienza, economicità che regolano l'azione amministrativa, la decisione che viene presa dalle amministrazioni pubbliche al termine del procedimento localizzativo sostituisce il provvedimento abilitativo dell'autorità comunale, che, altrimenti, dovrebbe essere richiesto in base alle regole generali dell'edilizia<sup>440</sup>.

---

<sup>436</sup> C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, cit. p. 9.

<sup>437</sup> Art. 2 d.P.R. 383/1994 rubricato "Accertamento di conformità delle opere di interesse statale", ai sensi del quale "Per le opere pubbliche di cui all'articolo 1 del presente regolamento, l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato di intesa con la regione interessata, entro sessanta giorni dalla richiesta da parte dell'amministrazione statale competente".

<sup>438</sup> Tale procedura di verifica e validazione, in passato, era regolamentata dall'art. 47 del d.P.R. n. 554/1999 (a cui la disposizione del testo unico dell'edilizia continua in effetti a fare anacronisticamente riferimento), poi, dal d.P.R. n. 207/2010 (in part., artt. 45, 52-55), che conteneva il regolamento di attuazione del precedente codice degli appalti del 2006, abrogati entrambi dal codice degli appalti del 2016,

<sup>439</sup> P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007, p. 976.

<sup>440</sup> C. CELONE, op. cit. p. 6.

Al riguardo, preme evidenziare che le pubbliche amministrazioni rientranti nell'ampia definizione di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, annoverano le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le quattro Agenzie di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (entrate, demanio, dogane, monopoli)<sup>441</sup>.

Come si approfondirà più avanti, qualora l'opera venga progettata in maniera differente dalle previsioni del piano urbanistico, assume – *ex post* – il significato di variante “anomala” dello stesso, proprio perché è stata decisa al termine di un procedimento amministrativo diverso da quello ordinario di modificazione dello strumento urbanistico.

Come osservato da una parte della dottrina, la sottrazione delle opere pubbliche all'ordinaria disciplina edilizia di cui alle disposizioni del Titolo II d.P.R. n. 380/2001, non è tuttavia totale restando anche esse soggette alle altre disposizioni comuni contenute nel DPR n. 380/01, né assoluta, restando comunque soggette agli speciali-alternativi regimi amministrativi di controllo preventivo contemplati dallo stesso art. 7. Pertanto, l'affrancamento delle opere pubbliche dagli ordinari titoli abilitativi non implica anche la loro esenzione in senso assoluto dal rispetto della disciplina urbanistica sostanziale, la cui violazione comporta la piena applicabilità tanto delle sanzioni amministrative quanto delle sanzioni penali previste dal medesimo T.U.<sup>442</sup>.

In tale quadro emerge il ruolo centrale del comune nelle procedure di accertamento di conformità e di raccordo urbanistico, che si manifesta attraverso l'esercizio del poterdovere di vigilanza sull'uso del territorio demandato in via generale dall'art. 27 d.P.R. n. 380/01 al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale, derogato dal

---

<sup>441</sup> Art. 1 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 recante “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”.

<sup>442</sup> T. MILLEFIORI, *Urbanistica. Regime edilizio delle opere pubbliche*, 2012, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

successivo art. 28 solo per le “opere di amministrazioni statali”, quali non sono più quelle “devolute”.

#### **4.1. Differenze procedurali tra sanatoria per opere pubbliche e private**

Per quanto concerne l’attività edilizia della pubblica amministrazione, fatte salve le eccezioni ai fini della sicurezza, salute e incolumità pubblica espressamente previste in norme nazionali e unionali<sup>443</sup>, la realizzazione di opere pubbliche e di pubblico interesse<sup>444</sup> è, di regola, decisa al di fuori del tradizionale contesto pianificatorio, in quanto la verifica della conformità agli strumenti urbanistico-edilizi è assicurata *ex post* da atti amministrativi – che, come si vedrà più avanti possono avere natura unilaterale o consensuale – adottati all’esito di un “procedimento permissivo” a valenza urbanistica<sup>445</sup>.

Ciò premesso, il procedimento “in deroga” in ordine alla localizzazione e realizzazione di opere pubbliche pur sostituendo il permesso di costruire dell’autorità comunale (previsto dalla disciplina ordinaria) non è, tuttavia idoneo ad “azzerare” completamente qualsiasi disciplina normativa vigente in materia pianificatoria e edificatoria; come tutte le deroghe, essa è perimetrata all’osservanza di una serie di regole e procedure che tengano conto di tutti gli interessi coinvolti e del contesto territoriale in cui l’intervento dovrà essere realizzato<sup>446</sup>.

L’assunto trova concorde orientamento nella giurisprudenza della Consulta, la quale ha osservato che qualora si ammettano ampi poteri di deroga, si produrrebbero “*effetti di destrutturazione dell’ordinato assetto del territorio, con conseguenze irragionevoli e contrarie al principio del buon andamento*”<sup>447</sup>.

Ciò premesso, nel precedente paragrafo è stato osservato che la lett. a) dell’art. 7 d.P.R. n. 380/2001 consente, ai fini della realizzazione di un’opera pubblica, la

---

<sup>443</sup> La realizzazione delle opere pubbliche deve avvenire, in ogni caso, nel rispetto delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (di cui al d. lgs. n. 159/2011), oltre che del codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. n. 42/2004), nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea.

<sup>444</sup> Nel dettaglio, si tratta delle opere pubbliche comprendenti edilizia pubblica residenziale, quelli industriali e artigianali, i grandi centri commerciali, le grandi opere e quelle collegate ai grandi eventi.

<sup>445</sup> C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, cit. p. 3.

<sup>446</sup> C. PAGLIAI, *Permesso di costruire in deroga a strumenti urbanistici: condizioni e regole*, 2023, in [www.studiotecnicopagliai.it](http://www.studiotecnicopagliai.it)

<sup>447</sup> Corte cost., 10 febbraio 2023 n.17 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

sostituzione del titolo abilitativo edilizio ove vi sia l'assenso del Comune interessato e la pubblicazione dell'accordo nel bollettino ufficiale regionale. Qualora l'amministrazione comunale non partecipi all'accordo o non esprima l'assenso, l'ente interessato dovrà munirsi del titolo abilitativo come qualunque soggetto privato<sup>448</sup>.

La vigente normativa stabilisce che qualora la localizzazione dell'opera non sia conforme agli strumenti urbanistici, sia necessaria un'intesa tra tutti gli enti a vario titolo coinvolti. Qualora non si pervenga ad una intesa sulla conformità dell'opera *realizzanda* ai piani urbanistici ed edilizi, l'amministrazione procedente convoca una conferenza di servizi di cui alla l. n. 241/1990<sup>449</sup>.

Qualora, anche in questa circostanza, permanga il dissenso di una o più amministrazioni, la decisione viene assunta sulla base delle "posizioni prevalenti" (concetto non prettamente numerico, bensì consistente in una valutazione elastica, basata sull'importanza e sulle ragioni di ogni parere acquisito, la quale lascia ampi margini di discrezionalità all'amministrazione procedente, fermo l'obbligo di esprimere una congrua motivazione). Ovvero, nell'ipotesi particolare in cui il dissenso sia espresso da una o più amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, la decisione finale viene rimessa al Consiglio dei Ministri (art. 14-*quater*, art. 14-*quinquies* l. n. 241/1990).

Considerato quanto sopra, l'art. 3, comma 2, d.l. n. 69/2024, stabilisce che le disposizioni contenute nel Decreto Salva-casa, concernenti la sanatoria delle difformità parziali e delle tolleranze costruttive, si applicano in quanto compatibili, anche all'attività edilizia realizzata dalle amministrazioni pubbliche<sup>450</sup>.

In particolare, l'articolo *de quo* stabilisce che per quanto concerne<sup>451</sup>: la sanatoria delle tolleranze costruttive, di cui all'art. 34-*bis* d.P.R. n. 380/2001 (commi 1-*bis*, 2-*bis* e 3-*bis*), le amministrazioni pubbliche possono dichiarare le tolleranze di cui all'art. 34-*bis*, commi 1-*bis* e 2-*bis*, d.P.R. n. 380/2001 mediante il proprio personale deputato allo svolgimento delle ordinarie mansioni tecniche nel settore dell'edilizia; la sanatoria delle

---

<sup>448</sup> C. CELONE, op. cit. p. 8.

<sup>449</sup> Art. 5-ter della l. n. 55/2019, recante "Norme applicabili in materia di procedimenti di localizzazione di opere di interesse statale"

<sup>450</sup> Art. 3, d.l. n. 69/2024 recante "Norme finali e di coordinamento".

<sup>451</sup> BOLLETTINO DI LEGISLAZIONE TECNICA, *Sanatoria, difformità e tolleranze costruttive: applicabilità all'attività edilizia pubblica*, 2024, ISSN 1721-4890 2024, in [www.legislazionetecnica.it](http://www.legislazionetecnica.it)

difformità parziali, sono applicabili le disposizioni di cui all'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 380/2001. Le amministrazioni pubbliche non sono tenute al pagamento di somme a titolo di oblazione o di sanzioni pecuniarie, previste dai commi 5 e 5-*bis* dell'art. 36-*bis* d.P.R. n. 380/2001, dalla cui applicazione sono esentate.

Inoltre, l'articolo *de quo* stabilisce – ultima parte del comma 2 – che, al fine di attuare la sanatoria delle difformità parziali e delle tolleranze costruttive, le amministrazioni pubbliche possono sempre avvalersi del supporto e della collaborazione di altre amministrazioni pubbliche ovvero di soggetti privati.

La procedura relativa alla sanatoria delle difformità parziali e delle tolleranze costruttive trova, dunque, applicazione anche nei confronti dell'attività edilizia delle amministrazioni pubbliche, le quali a differenza dei privati non pagano né oblazioni né sanzioni.

## **4.2. Conformità urbanistica e deroghe per le opere pubbliche**

Uno dei principi informatori dell'ordinamento urbanistico-edilizio nazionale è quello dell'obbligo della conformità dell'opera alle prescrizioni vigenti contenute negli strumenti di pianificazione e nei regolamenti edilizi. Come osservato dalla dottrina, questo implica che l'attività edilizia non possa essere realizzata *ad nutum*, non potendo essere svolta in deroga alle regole poste a tutela degli interessi generali, sensibili, collettivi e alla tutela di quei valori e beni giuridici che ne limitano l'esercizio al fine di assicurare la salvaguardia di territorio, ambiente, salute e incolumità pubblica, oltre che del patrimonio paesaggistico, culturale, artistico, storico, nazionale<sup>452</sup>.

Ne deriva che l'attività edificatoria è, di fatto, limitata dalla legge per quanto attiene all'*an*, al *quid* e al *quomodo*. In altri termini, le normative (leggi e regolamenti) predisposte dal legislatore nazionale – anche in recepimento di precisi indirizzi unionali *in subiecta materia* – stabiliscono i seguenti criteri di conformità: innanzitutto, «se» è consentito o meno lo svolgimento di un'attività edilizia; «quale» tipo di attività edilizia può essere eseguita (nuova costruzione, manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia,

---

<sup>452</sup> R. BALASSO, *Conformità urbanistica*, – glossario e compendio concettuale, Palermo 2022, p. 13.

ristrutturazione urbanistica); a quali condizioni, (*rectius* in quali «modalità») l'attività può essere realizzata (rispetto di parametri e *standard* fissati per volumi/superfici, altezze, distanze, caratteristiche tipologiche, planivolumetriche, destinazioni d'uso, ecc.). In generale, dunque, l'attività edilizia è, subordinata alla puntuale osservanza dei seguenti obblighi<sup>453</sup>: 1) accertare il regime giuridico e amministrativo dell'attività edilizia che si intende intraprendere ai fini del rilascio del titolo abilitativo; 2) comunicare o segnalare l'attività alle amministrazioni competenti, ovvero richiedere alle medesime (ed ottenere) specifici provvedimenti amministrativi (autorizzazioni, permessi, nulla osta, ecc.); 3) realizzare l'opera nel rispetto degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

La predetta disciplina trova mitigazione nelle attività finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblico interesse, la cui conformità agli strumenti urbanistici è assicurata da atti – unilaterali ovvero consensuali – adottati dall'amministrazione precedente al termine di un procedimento speciale che, pur essendo finalizzato al soddisfacimento degli interessi pubblici è suscettibile di derogare alle norme alle contenute nei piani comunali, “eterodeterminandone” il contenuto<sup>454</sup>.

In altre parole, qualora l'opera progettata per finalità pubbliche non sia conforme alla disciplina del piano urbanistico, assume *ex post* il valore di variante dello stesso, nonché di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera realizzata. Questo significa che le opere statali e di interesse statale che devono essere realizzate dalle pubbliche amministrazioni o da concessionari di pubblici servizi<sup>455</sup>, non necessitano di titolo abilitativo, essendo assoggettate al procedimento di accertamento di conformità alle prescrizioni urbanistico-edilizie di cui al d.P.R. n. 383/1994<sup>456</sup> che, all'art. 2, stabilisce che “l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato di intesa

---

<sup>453</sup> R. BALASSO, *Conformità urbanistica*, cit., p. 1

<sup>454</sup> C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, cit. p. 4.

<sup>455</sup> I concessionari di pubblici servizi sono soggetti privati (associazioni, fondazioni, società per azioni) che agiscono come organi indiretti delle pubbliche amministrazioni e, in virtù del rapporto di sostituzione che (nell'esercizio di talune funzioni amministrative) si realizza con la concessione di costruzione (o di costruzione) e gestione, operano in sostituzione dell'ente pubblico per la realizzazione di un'opera che è funzionale al perseguimento di un interesse generale.

<sup>456</sup> D.P.R. 18 aprile 1994, n. 383, rubricato “Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale”.

*con la Regione interessata, entro sessanta giorni dalla richiesta da parte dell'amministrazione statale competente”.*

Il successivo art. 3, stabilisce che “*qualora l'accertamento di conformità dia esito negativo, oppure l'intesa tra lo Stato e la Regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito*” in quanto l’opera che si intende realizzare è difforme rispetto alle previsioni dello strumento urbanistico, l’amministrazione precedente convochi una conferenza di servizi con tutti gli enti istituzionalmente competenti in materia, alla quale partecipano la regione e, previa deliberazione degli organi rappresentativi, il comune o i comuni interessati, nonché le altre amministrazioni dello Stato e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali<sup>457</sup>.

Qualora il progetto dell’opera approvato in sede di conferenza sia difforme dalle previsioni dello strumento urbanistico, assume (anche) il valore di variante al piano. In tal caso, come sottolinea la dottrina, l’amministrazione precedente è tenuta a predisporre, insieme al progetto, uno specifico studio sull’incidenza urbanistico-territoriale e ambientale dell’opera e sulle misure necessarie per il suo inserimento nel territorio comunale<sup>458</sup>; in caso contrario, la procedura localizzativa risulta viziata ed il relativo atto finale annullabile<sup>459</sup>.

Sempre in riferimento al rapporto tra conformità e opere pubbliche, la determinazione finale della conferenza di servizi non deve essere più approvata all’unanimità dei consensi dei partecipanti, potendo l’amministrazione precedente, a valle delle valutazioni dei pareri espressi, assumere una decisione favorevole alla realizzazione dell’opera. Qualora il dissenso venga espresso da una Regione ovvero da un’amministrazione preposta alla tutela degli interessi “sensibili” (tutela di ambiente, paesaggio, patrimonio storico, artistico, salute e pubblica incolumità) la legge prevede, nell’ipotesi di esito negativo di due riunioni *in materia*, l’intervento autoritativo del governo, che può deliberare unilateralmente in forza del proprio potere sostitutivo e in ragione dell’esistenza di un interesse di carattere nazionale, prevalente su quello locale<sup>460</sup>.

---

<sup>457</sup> Art. 14 l. 241/1990 rubricato “*Conferenza di servizi*” e art. 14-bis recante “*Conferenza semplificata*”.

<sup>458</sup> C. CELONE, op. cit., p. 14-15.

<sup>459</sup> Art. 55, co. 2, del d.lgs. n. 112/1998, recante “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*”.

<sup>460</sup> Art. 3, comma 4, d.P.R. n. 383/1994, come sostituito dall’art. 20 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2.; art. 14-quinquies l. 241/1990.

Il legislatore ha previsto una deroga alla disciplina della conformità urbanistica anche nell'ipotesi di opere pubbliche che siano state deliberate dal consiglio o dalla giunta comunale, ai sensi dell'art. 7 let. c), d.P.R. n. 380/2001. La deliberazione comunale di approvazione di un progetto di un'opera pubblica sostituisce, infatti, il titolo abilitativo previa attestazione della conformità dell'opera e validazione del progetto da parte del responsabile del procedimento. La deliberazione che approva il progetto o autorizza l'opera produce, dunque, i medesimi effetti della concessione edilizia, ai sensi del citato art. 7 let. c), sempre che sussistano le summenzionate condizioni: 1) conformità dell'opera; 2) validazione da parte del responsabile del procedimento. Come osservato dalla dottrina, la lett. c) dell'articolo in commento sottrae alla disciplina generale sui titoli abilitativi le opere pubbliche deliberate dal consiglio o dalla giunta comunale qualora le stesse siano corredate dell'atto formale di validazione del progetto, che, pertanto, mira a verificare «la conformità del progetto alla normativa vigente», quindi anche al contenuto del piano urbanistico<sup>461</sup>.

### **4.3. Vincoli ambientali e paesaggistici per le opere pubbliche in sanatoria**

Come argomentato da costante giurisprudenza, le opere edilizie eseguite in aree sottoposte a specifici vincoli – fra cui quello ambientale e paesaggistico – sono sanabili solo se ricorrono, congiuntamente, le seguenti condizioni<sup>462</sup>: a) si tratti di opere realizzate prima dell'imposizione del vincolo; b) se pure realizzate in assenza o in difformità dal titolo edilizio, siano conformi alle prescrizioni urbanistiche; c) siano opere “minori” senza aumento di superficie (restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria); d) vi sia il previo parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo; in ogni caso non possono essere sanate le opere che hanno comportato la realizzazione di nuove superfici e nuova volumetria in zona assoggettata a vincolo paesaggistico, sia esso di natura relativa o assoluta, o comunque di inedificabilità anche relativa”.

---

<sup>461</sup> C. CELONE, op. cit. p. 24.

<sup>462</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 dicembre 2024, n. 10117; Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 gennaio 2020, n. 425, in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

Per quanto concerne le opere pubbliche, la normativa vigente non prevede di regola il necessario rilascio del provvedimento autorizzatorio da parte dell'ente locale territorialmente competente, potendo «gli enti istituzionalmente competenti», ma anche «i concessionari di pubblici servizi», sottrarsi al regime (ordinario) del permesso edilizio e procedere attraverso l'accertamento di conformità. Ciononostante, il procedimento amministrativo finalizzato alla realizzazione di un'opera pubblica non si sottrae ad una ponderata istruttoria *ex ante* sulla pluralità degli interessi da bilanciare e a un pieno confronto tra tutti gli enti coinvolti, in particolare qualora si tratti valutare l'impatto dell'opera *realizzanda* sugli interessi sensibili in materia di tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini<sup>463</sup>.

Nelle summenzionate tre ipotesi – valutazione di impatto su ambiente, paesaggio e salute pubblica – le regole “acceleratorie” previste per la conferenza di servizi (art. 14, comma 3, l. n. 241/90 in materia di silenzio-assenso dell'amministrazione convocata ma assente, salve possibilità marginali di dissenso postumo) non trovano applicazione in caso di dissenso motivato da parte di amministrazioni preposte alla tutela di tali interessi sensibili. Tuttavia, come già osservato, l'amministrazione procedente – purché non vi sia stata una pregressa valutazione di impatto ambientale negativa – può investire della questione il Presidente del Consiglio dei ministri, che si esprime previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Gli interessi sensibili sono, dunque, sottratti alla logica del bilanciamento “ponderativo”, ferma restando la possibilità di devolvere eventuali contrasti tra amministrazioni al decisore politico d'apice<sup>464</sup>.

Come evidenziato dalla dottrina, il Decreto Salva-Casa si applica anche per la regolarizzazione delle opere edilizie realizzate dalle pubbliche amministrazioni, alle quali vengono riconosciute le salvaguardie – sia nell'ipotesi delle tolleranze che dell'accertamento di conformità – di cui agli artt. 34-*bis* e 36-*bis* d.P.R. n. 380/2001<sup>465</sup>.

A differenza dei privati, tuttavia, per la pubblica amministrazione è prevista l'esenzione dal pagamento di sanzioni. Il decreto Salva-casa, infatti, prevede

---

<sup>463</sup> L. GOLISANO, *L'ultima accelerazione dell'azione amministrativa nella conferenza di servizi*, in, Rivista di diritto pubblico amministrativo dell'economia e scienza dell'amministrazione, 2024, p. 1-2, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)

<sup>464</sup> G. PORTALURI, *Note sulla localizzazione e approvazione delle opere pubbliche nello schema di codice dei contratti pubblici*, in Audizione innanzi all'VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei Deputati, Roma, 23 gennaio 2023, p. 1-2.

<sup>465</sup> G. LATOUR, *Il settore pubblico - Sanatoria gratis e tolleranze anche per l'attività edilizia della pubblica amministrazione*, in *I focus del Sole 24 Ore* 2024 – n. 15/2024, p. 15.

esplicitamente (cancellando per le pubbliche amministrazioni il passaggio nel quale si parla di versamento di oneri) che le amministrazioni siano esentate dal pagamento delle sanzioni, che sono commisurate all'incremento di valore degli immobili, da un minimo di 1.032 euro fino a 30.984 euro. In ogni caso, le pubbliche amministrazioni non sono tenute a far ricorso a tecnici esterni, potendo utilizzare il proprio personale competente allo svolgimento di funzioni tecniche nel settore dell'edilizia, ovvero avvalersi del supporto e della collaborazione di altre amministrazioni o soggetti terzi<sup>466</sup>.

Per quanto concerne i comuni, il novellato art. 31, comma 5, d.P.R. n. 380/2001 stabilisce che le opere costruite in totale difformità dal titolo abilitativo, ovvero in assenza di permesso di costruire, o che presentano variazioni essenziali, in assenza della rimozione o della demolizione dell'abuso da parte del responsabile, entro novanta giorni dall'ordine comunale di demolizione, siano acquisite di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune che ne dispone la demolizione qualora non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico e con rilevanti interessi culturali e paesaggistici. In alternativa, il Decreto *de quo* consente al Comune di alienare l'opera abusiva e l'area su cui insiste, condizionando sospensivamente il contratto di compravendita all'effettiva rimozione da parte dell'acquirente. L'alienazione è ammessa previo rilascio del parere favorevole delle amministrazioni competenti a condizione che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico. La procedura di vendita deve avvenire nel rispetto delle norme in materia di alienazione degli immobili pubblici e non è ammessa la partecipazione del responsabile dell'abuso<sup>467</sup>.

## 5. Il silenzio-assenso nei procedimenti edilizi

Il presente paragrafo esamina la *vexata quaestio* concernente la formazione del silenzio-assenso nei procedimenti edilizi. La tematica è stata oggetto di un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale, mirato ad accertare se il provvedimento tacito di

---

<sup>466</sup> G. LATOUR, *Il settore pubblico*, cit., p. 15.

<sup>467</sup> A. CERIANI, *I Comuni potranno vendere gli immobili abusivi*, in *I focus del Sole 24 Ore* 2024 – n. 15/2024, p. 16.

accoglimento dell'istanza debba conseguire al mero decorrere del tempo, oppure unitamente al decorrere del tempo sia necessaria la sussistenza, in concreto, dei presupposti normativi stabiliti dal legislatore.

Al riguardo, sulla natura del silenzio-assenso si sono confrontati due differenti orientamenti dottrinali. Secondo un primo orientamento, l'istituto *de quo* esprimerebbe una valenza "attizia" del silenzio dell'amministrazione e, pertanto, non configurerebbe una forma di inerzia procedimentale, bensì una modalità di esercizio del potere, alternativa al provvedimento espresso<sup>468</sup>.

All'opposto, altro orientamento afferma che l'istituto *de quo* non configuri una modalità di esercizio del potere amministrativo, bensì una mera sanzione conseguente all'inerzia, comportante unicamente l'assimilabilità con il provvedimento espresso solo *ad effectum*. Letteralmente, questo secondo orientamento ha affermato che "*il comportamento silenzioso non configurerebbe una modalità di esercizio della funzione, bensì un mero fatto, al quale la legge riconosce la capacità di produrre i medesimi effetti di una fattispecie diversa, ovvero dell'atto di assenso*"<sup>469</sup>.

A seconda che si condivida l'una o l'altra tesi, le conseguenze dei due orientamenti consistono, da un lato, nell'obbligo dell'amministrazione di concludere in ogni caso il procedimento con un provvedimento espresso; dall'altro, nel ricorso al silenzio-assenso quale modalità alternativa di conclusione del procedimento<sup>470</sup>.

Premesso quanto sopra, l'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990 esprime il principio fondamentale secondo cui l'amministrazione è tenuta a concludere il procedimento amministrativo mediante l'adozione di un provvedimento espresso, sia nel caso in cui l'*iter* consegua ad un'istanza di parte, sia qualora venga avviato *ex officio*. Inoltre, il termine ordinario entro il quale il procedimento amministrativo deve concludersi è, generalmente, di trenta giorni, salva l'applicazione dei diversi termini stabiliti dalla legge ovvero dai provvedimenti cui ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 2 della legge *de quo*. Ne consegue che la mancata adozione di un provvedimento entro il termine normativamente stabilito configura l'ipotesi di silenzio-inadempimento, che legittima il titolare della situazione

---

<sup>468</sup> G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo - Parte generale*, Milano, 2010, p. 84

<sup>469</sup> M. CALABRÒ, *Silenzio-assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, 2020, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>470</sup> C. COMMANDATORE, *Le trappole delle semplificazioni: il silenzio-assenso*, in *Giurisprudenza Amministrativa- Urbanistica e appalti*, n. 6/2023, p. 741-742.

giuridica soggettiva ad agire in giudizio al fine di ottenere l'adempimento del dovere di provvedere della pubblica amministrazione, ferma restando la responsabilità civile della stessa sotto il profilo del danno da ritardo<sup>471</sup>.

Preme evidenziare che non sempre alla mancata emanazione di un provvedimento espresso è associato un comportamento inadempiente, potendo assumere, detto silenzio, un significato giuridicamente differente, in virtù di specifiche disposizioni di legge. È l'ipotesi del silenzio-assenso, contenuto nell'art. 20, l. n. 241/1990, ai sensi del quale, fatta salva l'applicazione dell'art. 19<sup>472</sup>, nei procedimenti ad istanza di parte per l'emissione di provvedimenti amministrativi, il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'art. 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2 dello stesso art. 20<sup>473</sup>.

A tale previsione normativa si aggiunge quella contenuta negli artt. 3 e 4, comma 1, del decreto di attuazione della l. n. 241/1990 – il d.P.R. 26 aprile 1992, n. 300 – i quali stabiliscono che l'atto di assenso si considera formato quando l'istanza di parte indichi le generalità del richiedente, l'oggetto e le caratteristiche dell'attività da svolgere, con allegata una dichiarazione relativa alla sussistenza dei presupposti e dei requisiti previsti dalla legge per svolgere tale attività, ivi compresa la presenza dei requisiti soggettivi richiesti<sup>474</sup>.

Considerato quanto sopra, qualora si consideri il silenzio-assenso come una modalità alternativa di adempimento dell'obbligo di cui all'art. 2, l. n. 241/1990, il potere amministrativo deve considerarsi fisiologicamente esaurito con il decorso del termine stabilito *ex lege*, con la conseguenza che il privato non può pretendere dall'amministrazione l'adozione di un provvedimento espresso. In questo caso, come osservato dalla dottrina, il silenzio-assenso assume il significato di “*istituto di*

---

<sup>471</sup> V. CERULLI IRELLI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, p. 261.

<sup>472</sup> L'art. 19 attiene alla dichiarazione di inizio attività.

<sup>473</sup> L'art. 20 prevede la possibilità della pubblica amministrazione di indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, una conferenza di servizi, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati

<sup>474</sup> D.P.R. 26/04/1992 n. 300, recante “*Regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 24.*”

*semplificazione, volto a superare l'inerzia provvedimentoale dell'amministrazione non anche l'inerzia procedimentale*<sup>475</sup>.

Al riguardo, dottrina<sup>476</sup> e giurisprudenza<sup>477</sup> concordano sul fatto che, in ogni caso, il silenzio-assenso non escluda la necessità di avviare e istruire il procedimento amministrativo che, in particolare in materia urbanistico-edilizia, prevede che per il rilascio dei titoli abilitativi debbano essere osservati adempimenti istruttori e d'impulso particolarmente complessi, indicativi di un disegno del legislatore che presuppone un'amministrazione altamente efficiente e professionalizzata.

L'istituto *de quo* costituisce, dunque, uno strumento efficace di semplificazione dell'attività amministrativa, in quanto la logica che lo presiede è quella di fornire un rimedio al comportamento inerte della pubblica amministrazione. Esso, pertanto, costituisce un vantaggio per il privato, il quale ottiene implicitamente l'autorizzazione allo svolgimento della sua attività senza subire i ritardi della azione amministrativa. Come osservato dalla dottrina, la dichiarazione relativa al possesso di tutti i requisiti necessari per il rilascio delle autorizzazioni mira ad evitare che l'inerzia della pubblica amministrazione possa legittimare l'esercizio di un'attività in contrasto con la specifica normativa di settore<sup>478</sup>.

Con l'istituto del silenzio-assenso, infatti, il legislatore non ha inteso derogare al principio che prevede la conclusione obbligatoria del procedimento con un provvedimento espresso, ma ha inteso agevolare lo svolgimento di attività private soggette ad autorizzazione, in caso di inerzia dell'amministrazione deputata a provvedere, attraverso la predisposizione di un apposito strumento surrogatorio<sup>479</sup>.

---

<sup>475</sup> C. COMMANDATORE, *Le trappole delle semplificazioni: il silenzio-assenso*, cit., p. 743.

<sup>476</sup> E. BOSCOLO, *Il perimetro del silenzio assenso tra generalizzazioni, eccezioni per materia e norme previgenti*, in *Rivista Urbanistica e appalti*, Vol. 2, 2009, p. 479-487.

<sup>477</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 29 dicembre 2008, n. 6591; Cons. Stato, Sez. VI, 2 agosto 2022, n. 6780; Cons. Stato, Sez. VII, 2 febbraio 2024, n. 1093, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

<sup>478</sup> L. P. MARTINA, *Il silenzio assenso e la sua evoluzione giurisprudenziale: aspetti amministrativi, ambientali ed edili*, in *Salvis Juribus*, *Rivista di informazione giuridica*, ISSN-2464-9775, in [www.salvisjuribus.it](http://www.salvisjuribus.it)

<sup>479</sup> G. GARGIULO, *Il silenzio-assenso della pubblica amministrazione*, in *Rivista giuridica di diritto amministrativo*, ISSN 2039 – 6937, Anno XVII - n. 02 - Febbraio 2025, p. 2-3.

In materia urbanistico-edilizia, il silenzio-assenso è stato introdotto con il d.l. 21 giugno 2013, n. 69, che, con l'art. 30<sup>480</sup>, ha modificato alcuni articoli del d.P.R. n. 380/2001<sup>481</sup>.

In materia urbanistico-edilizia, infatti, il silenzio-assenso non è disciplinato direttamente dall'art. 20 l. n. 241/1990, ma è soggetto a una normativa *ad hoc*, contenuta nel d.P.R. n. 380/2001, che ne definisce l'ambito e le condizioni di applicazione. Ciò è dovuto, *in primis*, al fatto che il silenzio-assenso regolato dall'art. 20 l. n. 241/1990 non è un istituto di carattere generale destinato ad applicarsi in via residuale in mancanza di una diversa disciplina, per i seguenti motivi: da un lato, esso incontra le deroghe e le eccezioni espressamente elencate nel comma 4 dello stesso articolo<sup>482</sup>; dall'altro, perché la regola generale è quella per cui le amministrazioni sono tenute a concludere il procedimento con l'emanazione di un provvedimento espresso, nel rispetto dei principi di legalità e trasparenza dell'*agere publicum*<sup>483</sup>.

A conferma della specialità del silenzio-assenso in materia urbanistico-edilizia, si richiama l'art. 5<sup>484</sup>, comma 1-*bis*, d.P.R. n. 380/2001, sensi del quale *“Lo sportello unico per l'edilizia costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte. Acquisisce altresì presso le amministrazioni competenti, anche mediante conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, dell'assetto idrogeologico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. Resta*

---

<sup>480</sup> Rubricato *“Semplificazioni in materia edilizia”*.

<sup>481</sup> D.l. 21 giugno 2013, n. 69 recante *“Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”*, conv. con mod. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98.

<sup>482</sup> Il comma 4 dell'art. 20 l. n. 241/1990 stabilisce che le norme sul silenzio-assenso non si applicano in quattro categorie di casi: 1) atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela del rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità; 2) quando la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali; 3) quando la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza; 4) atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.

<sup>483</sup> Art. 2 della l. n. 241/1990 recante *“Conclusione del procedimento”*.

<sup>484</sup> Rubricato *“Sportello unico per l'edilizia”*.

*comunque ferma la competenza dello sportello unico per le attività produttive definita dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160”.*

Si richiama, altresì, l’art. 9-bis d.P.R. n. 380/2001, che al comma 1, stabilisce che *“Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d’ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull’autenticità di tali documenti, informazioni e dati”.*

Inoltre, l’art. 20, comma 4, d.P.R. n. 380/2001 recita che *“Il responsabile del procedimento, qualora ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario, può, nello stesso termine di cui al comma 3, richiedere tali modifiche, illustrandone le ragioni. L’interessato si pronuncia sulla richiesta di modifica entro il termine fissato e, in caso di adesione, è tenuto ad integrare la documentazione nei successivi quindici giorni. La richiesta di cui al presente comma sospende, fino al relativo esito, il decorso del termine di cui al comma 3”.*

Il successivo comma 8 stabilisce, inoltre, che nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire, decorsi inutilmente i termini di conclusione del procedimento, si formi il silenzio-assenso sulla domanda presentata all’amministrazione procedente. L’articolo *de quo*, da un lato esige che il diniego, per poter inibire la formazione dell’assenso tacito, debba essere motivato; dall’altro, esclude che l’istituto trovi applicazione laddove l’immobile o l’area in cui questo si trova siano sottoposti a particolari vincoli, nonché quando l’amministrazione abbia espresso una richiesta di integrazione documentale, ovvero in caso di istruttorie inevase<sup>485</sup>.

Ad ulteriore conferma della specialità del silenzio-assenso in materia urbanistico-edilizia concorrono le tre leggi-condono che sono state emanate, rispettivamente, nel

---

<sup>485</sup> Art. 20 T.U.E. rubricato *“Procedimento per il rilascio del permesso di costruire”.*

1985<sup>486</sup>, 1994<sup>487</sup> e 2003<sup>488</sup> e, ai sensi delle quali, il silenzio-assenso sull'istanza di condono si perfeziona solo se ricorrono, in concreto, tutti i requisiti soggettivi e oggettivi stabiliti dal legislatore.

La specialità del silenzio-assenso in materia urbanistico-edilizia si desume, altresì, dall'art. 36-*bis* che, al comma 6, stabilisce che *“Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta”*.

Sempre in materia di silenzio-assenso, l'art. 94 stabilisce, al comma 2-*bis*, che per l'autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione all'inizio lavori in zone di non bassa sismicità *“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”*.

All'opposto si colloca l'art. 36, comma 3, prevede il silenzio-diniego, stabilendo che *“Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata”*.

Considerato quanto sopra, è possibile affermare che in materia edilizia, laddove il legislatore non abbia espressamente qualificato la mancata tempestiva risposta dell'amministrazione come silenzio-assenso, ovvero come silenzio-diniego, la fattispecie configura un'ipotesi di silenzio-inadempimento, rispetto alla quale il privato può tutelarsi con l'azione di cui agli artt. 31 e 117 del Codice del processo amministrativo per ottenere l'accertamento dell'obbligo di provvedere e, qualora ricorrano i presupposti, anche una pronuncia sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio<sup>489</sup>.

---

<sup>486</sup> Art. 35, comma 18, che stabilisce che *“Decorsi centoventi giorni dalla presentazione della domanda e, comunque dopo il versamento della seconda rata dell'oblazione, il presentatore dell'istanza di concessione o autorizzazione in sanatoria può completare sotto la propria responsabilità le opere di cui all'articolo 31”*

<sup>487</sup> Art. 39, comma 4 che prescrive tutti i requisiti che deve contenere la domanda di concessione o di autorizzazione in sanatoria ai fini dell'attivazione del silenzio-assenso.

<sup>488</sup> Art. 32 comma 36, ai sensi del quale *“La presentazione nei termini della domanda di definizione dell'illecito edilizio, l'oblazione interamente corrisposta nonché il decorso di trentasei mesi dalla data da cui risulta il suddetto pagamento, producono gli effetti di cui all'articolo 38, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47”*.

<sup>489</sup> ANCI, *Il silenzio-assenso in materia edilizia*, in Rivista di diritto ed economia dei comuni, 2024, in [www.rivistagiuridicadeicomuni.eu](http://www.rivistagiuridicadeicomuni.eu)

Come recentemente ribadito dal Consiglio di Stato, nei procedimenti edilizi il silenzio-assenso si perfeziona indipendentemente dalla conformità o meno dell'istanza di concessione del titolo edilizio alla vigente disciplina urbanistico-edilizia. L'eventuale difformità rispetto al provvedimento autorizzativo non determina, infatti, alcun effetto sul perfezionamento del *silentium*, non essendo un suo elemento costitutivo; produce, invece, conseguenze sul piano della legittimità dell'opera. Il silenzio-assenso produce, dunque, gli stessi effetti di legge di un qualsivoglia provvedimento espresso di accoglimento<sup>490</sup>.

I giudici di Palazzo Spada hanno altresì argomentato che, una volta decorso il termine per la formazione del silenzio-assenso, l'amministrazione non è più legittimata ad adottare un provvedimento di diniego tardivo; tuttavia, l'ordinamento riconosce la facoltà di agire in autotutela laddove ne ricorrano i presupposti. La fattispecie trova espresso fondamento nell'art. 2, l. n. 241/1990 che, nella vigente formulazione, stabilisce l'inefficacia di provvedimenti adottati successivamente alla formazione del silenzio-assenso, fatto salvo ed impregiudicato l'esercizio del potere di autotutela di cui all'art. 21-*nonies*, ai sensi del quale è ammissibile l'adozione di provvedimenti di annullamento *ex officio* di "secondo grado" (con i quali l'amministrazione incide su precedenti provvedimenti autonomamente, senza la necessità di intervento giurisdizionale) sussistendo le ragioni di interesse pubblico<sup>491</sup>.

Non è quindi condivisibile, ad avviso della IV Sezione del Consiglio di Stato, ritenere che l'assenso per *silentium* di una domanda non conforme ai parametri urbanistico-edilizi possa consentire al privato di ottenere un titolo abilitativo che altrimenti gli verrebbe negato. Tale interpretazione determinerebbe una diversità di trattamento tra fattispecie tra loro equivalenti (provvedimento di accoglimento espresso e *per silentium*), oltre ad essere contraria alla volontà del legislatore che ha voluto attribuire efficacia di assenso all'inerzia della pubblica amministrazione<sup>492</sup>.

---

<sup>490</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 13 marzo 2024, n. 2459; Consiglio di Stato, sez. II, 13 dicembre 2024, n. 10076, in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

<sup>491</sup> Art. 21-*nonies*, rubricato "Annullamento d'ufficio" che stabilisce il potere dell'amministrazione di annullare *ex officio* un precedente provvedimento – ivi compreso quello perfezionato per silenzio-assenso – al verificarsi delle seguenti condizioni: sussistenza di ragioni di interesse pubblico; esercizio del potere entro un termine ragionevole; bilanciamento dell'interesse dei destinatari del provvedimento e degli eventuali controinteressati.

<sup>492</sup> M. Di SALVO, *Sull'annullamento del provvedimento amministrativo. Una lettura sistemica e critica degli articoli 21-octies e 21-nonies della legge 241/1990*, 2023, in *Salvis Juribus*, Rivista di informazione giuridica, ISSN-2464-9775, in [www.salvisjuribus.it](http://www.salvisjuribus.it)

Di tale avviso è anche la recente dottrina, che condivide l'assunto espresso da costante giurisprudenza, secondo cui *“la tacita formazione dei provvedimenti amministrativi per silenzio-assenso presuppone, quale condizione imprescindibile, non solo il decorso del tempo dalla presentazione della domanda senza che sia intervenuta risposta dall'amministrazione, ma anche la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge, ossia degli elementi costitutivi della fattispecie di cui si deduce l'avvenuto perfezionamento, con la conseguenza che il silenzio assenso non si forma nel caso in cui la fattispecie rappresentata non sia conforme a quella normativamente prevista”*<sup>493</sup>.

## **5.1. Silenzio-assenso nella sanatoria edilizia**

Nella sanatoria edilizia, il meccanismo di “semplificazione amministrativa” del silenzio-assenso ha trovato espressa formulazione nei diversi provvedimenti normativi che sono stati emanati dal legislatore per regolarizzare le opere realizzate in maniera difforme da ciò che è stato autorizzato, ovvero in assenza di legittimazione edilizia. In tale quadro, l'art. 35. l. n. 47/1985, l'art. 39, l. n. 724/1994 e l'art. 32 d.l. n. 269/2003 hanno stabilito che, sull'istanza di condono, l'amministrazione procedente possa esprimere il silenzio-assenso a condizione che ricorrano tutti i requisiti, sia soggettivi e che oggettivi, fissati dalle norme vigenti per l'accoglimento della stessa, con la conseguenza che non può ritenersi formato il silenzio-assenso qualora l'istanza non sia pienamente conforme al paradigma legale e non ricorrano tutti gli elementi costitutivi della fattispecie<sup>494</sup>.

Quanto stabilito dal legislatore nazionale ha trovato concorde orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo cui il silenzio-assenso sulle domande di condono può realizzarsi solo a fronte di istanze che siano suffragate da una completa ed esaustiva documentazione; conseguentemente, la mancata produzione di idonea documentazione non consente il perfezionamento dell'istituto *de quo*. Con costante orientamento, infatti, i giudici di Palazzo Spada hanno osservato che la mancanza dei requisiti oggettivi e

---

<sup>493</sup> C. COMMANDATORE, *Le trappole delle semplificazioni: il silenzio-assenso*, cit., p. 742 ss.

<sup>494</sup> ANCI, *Il silenzio-assenso in materia edilizia*, cit., in [www.rivistagiuridicadeicomuni.eu](http://www.rivistagiuridicadeicomuni.eu)

soggettivi che sono posti alla base della configurazione del titolo abilitativo tacito costituito dal silenzio-assenso, non esonerano l'interessato dal dimostrare la presenza delle condizioni sostanziali fondamentali previste dalla legge, né dal rispettare l'onere di presentazione della documentazione, eventualmente prescritta, come pure di una rituale istanza completa dei requisiti richiesti<sup>495</sup>.

Letteralmente, è stato argomentato che *“l’assenza di completezza della domanda di sanatoria costituisce un motivo ostativo alla formazione tacita del titolo abilitativo, potendosi esso formare per effetto del silenzio-assenso soltanto se l’istanza possenga i requisiti soggettivi e oggettivi per essere accolta, rappresentando, il mero decorso del tempo, soltanto un elemento costitutivo, tra gli altri, della fattispecie autorizzativa*<sup>496</sup>.

Considerato quanto sopra, da un punto di vista sostanziale, il recente decreto Salva-Casa prevede, all'art. 36-*bis* comma 6, l'applicazione del silenzio-assenso per l'accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità che non incidono in maniera rilevante sulle strutture essenziali dell'opera. Il comma *de quo* prevede, infatti, che il procedimento di sanatoria “semplificata” o “asimmetrica” per essere valido debba rispettare il termine dei quarantacinque giorni dalla presentazione dell'istanza decorsi i quali, in assenza di pronuncia motivata del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale, si intende tacitamente accolta. L'articolo stabilisce, altresì, che per gli immobili realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il termine di quarantacinque giorni è sospeso fino alla conclusione dell'accertamento della compatibilità paesaggistica da parte del competente ente territoriale<sup>497</sup>. Di tale avviso è anche la giurisprudenza amministrativa, che afferma che per la sanatoria di immobili ubicati in aree sottoposte a tutela paesaggistica, il termine per la formazione del silenzio-assenso decorrere dall'emanazione del parere favorevole da parte dell'ente preposto alla salvaguardia<sup>498</sup>.

Si richiama, infine, la sentenza pronunciata dal TAR Sicilia lo scorso 25 novembre 2024, n. 3906, con cui il giudice adito ha rigettato il ricorso presentato da un privato sul

---

<sup>495</sup> Consiglio di Stato sez. V, 26 settembre 2013, n.4783; Consiglio di Stato sez. II, 19 novembre 2020, n. 7198 in [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it)

<sup>496</sup> Cons. Stato, Sez. VI 21 agosto 2023, n.7849 in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

<sup>497</sup> I termini perentori per l'accertamento della compatibilità paesaggistica sono, rispettivamente, di centottanta giorni nel caso si debba esprimere la Regione, la provincia o il comune; sono di novanta giorni qualora si debba esprimere la Soprintendenza.

<sup>498</sup> Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2023, n. 352, in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

provvedimento espresso di rigetto, emesso dal Comune di Lipari in riferimento all'istanza di sanatoria relativa ad un abuso eseguito su un immobile ubicato in zona sottoposta a tutela paesaggistica, consistente nella realizzazione di nuovi volumi. Nella circostanza, una delle censure dedotte dal ricorrente era l'avvenuta formazione del silenzio-assenso, in quanto il provvedimento di rigetto emanato dal Comune di Lipari *“non era stato preceduto dalla comunicazione del preavviso di rigetto, con conseguente violazione delle norme a presidio del contraddittorio procedimentale”*.

Nella circostanza in esame, giudice amministrativo di prime cure, ponendosi in linea con l'orientamento maggioritario espresso *in subiecta materia*, ha osservato che l'art. 32, comma 27, let. d), d.l. n. 269/2003 – confermando quanto stabilito dagli artt. 32 e 33 della l. n. 47/1985 – esclude da condono tutte le opere abusive che siano state realizzate su immobili ubicati in aree geografiche sottoposte a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali, ciò a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici<sup>499</sup>.

La sentenza n. 3906/2024, nel confermare l'assunto per cui nelle aree sottoposte a vincoli paesaggistici sono sanabili i soli interventi edilizi di minore importanza (restauro, risanamento conservativo, manutenzione straordinaria, opere che non comportino nuovi volumi o superfici) ha chiarito che, in ogni caso, non è ammissibile il condono per la realizzazione di nuovi volumi o superfici<sup>500</sup>.

Il TAR Sicilia, ponendosi in linea con una precedente decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia<sup>501</sup> ha statuito che il provvedimento con cui il Comune di Lipari ha rigettato l'istanza di sanatoria *ex art. 32 d.l. n. 326/2003* non è

---

<sup>499</sup> TAR Sicilia, Catania, 25 novembre 2024, n. 3906, in [www.onelegale.wolterskluwer.it](http://www.onelegale.wolterskluwer.it)

<sup>500</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 2 luglio 2015, n. 3289; Cons. Stato, VI, 21 febbraio 2022, n. 1213; Cons. Stato, Sez. II, 24 aprile 2023, n. 4123, in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

<sup>501</sup> In linea con quanto precedentemente argomentato dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia nella sentenza 3 agosto 2022, n. 907, il TAR Sicilia ha osservato che *“nessun rilievo, ai fini dell'eventuale formazione del silenzio assenso, è da attribuirsi all'46 della L.R. Sicilia n. 17 del 2004 in quanto, come confermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 155 del 2021, che prevede il silenzio assenso in materia paesaggistica, è stata tacitamente abrogata dall'art. 7, comma 1, della L.R. Sicilia n. 5 del 2011, che, modificando l'art. 23 della L.R. n. 10 del 1991, opera un rinvio dinamico alla L. n. 241/1990, così da rendere direttamente ed immediatamente applicabile nell'ordinamento siciliano l'art. 20, comma 4, della L. n. 241 del 1990, che esclude il silenzio assenso nei “procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico”*.

censurabile, in quanto gli ampliamenti realizzati rientrano nella tipologia di abusi insistenti su area sottoposta a “notevole vincolo paesaggistico” e, pertanto, sottoposti alla disciplina dell'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990, che esclude il silenzio-assenso nei “*procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico*”.

## CONCLUSIONI

Nel corso dell'elaborato è stata esaminata la complessa tematica concernente l'evoluzione della normativa urbanistico-edilizia in materia di sanatoria e condono, alla luce dei diversi provvedimenti che si sono susseguiti dal 1985 ad oggi, in particolare il recente Decreto Salva-Casa.

Come ampiamente osservato nel primo capitolo, i motivi che hanno spinto il legislatore nazionale a emanare, nel tempo, una serie di provvedimenti normativi in materia di condono (l. n. 47/1985; l. n. 724/1994; d.l. n. 269/2003 e, da ultimo, d.l. n. 69/2024) rispondono, innanzitutto all'esigenza di contrastare un fenomeno che, negli anni, ha lasciato una profonda ferita su tutto il territorio nazionale e, nel contempo, assicurare un'efficace tutela dell'ambiente, del paesaggio e della pubblica incolumità dei cittadini.

È stato osservato che nel nostro Paese l'abusivismo edilizio è senza dubbio un fenomeno caratterizzato da una evidente complessità, come dimostrato nei diversi rapporti elaborati *in subiecta materia*, che indicano un'attività edificatoria illecita diffusa su scala nazionale, accompagnata da un'azione pubblica di contrasto e di repressione esigua e poco incisiva e un elevato numero di istanze di sanatoria, ancora oggi inevase, che, senza dubbio non contribuiscono efficacemente al contrasto del fenomeno.

Il fenomeno presenta, infatti, radici storiche molto profonde e, nonostante i numerosi interventi legislativi in materia su scala nazionale, è particolarmente diffuso su scala nazionale, costituendo un problema che, negli anni, ha determinato effetti e conseguenze negative anche sulla dimensione sociale, culturale, economica, ambientale e paesaggistica dei territori coinvolti.

In tale quadro si colloca il d.P.R. n. 380/2001, emanato dal legislatore nazionale con l'obiettivo di raccogliere e razionalizzare tutta la normativa edilizia e urbanistica vigente, oltre che delineare chiaramente le procedure per ottenere i titoli abilitativi, regolando gli interventi edilizi e l'agibilità degli edifici. Il testo *de quo* opera, infatti, una classificazione tra i diversi interventi legittimati in materia urbanistico-edilizia, con l'obiettivo di assicurare l'esatta individuazione del titolo abilitativo necessario alla realizzazione di un determinato intervento edilizio, nonché delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza.

Come osservato nel corso dell'elaborato, il testo unico si pone, altresì, come limite all'autonomia delle Regioni di emanare norme in materia urbanistico-edilizia, stabilendo che le stesse non possono prevedere ulteriori tipologie di interventi rispetto a quelli espressamente elencati nel d.P.R. n. 380/2001; a ciò si aggiunga l'ulteriore limite generale per i titoli abilitativi, i quali costituiscono un *numerus clausus*, non potendo le legge regionali crearne di nuovi.

L'elaborato ha altresì esaminato le sanzioni predisposte dal legislatore in caso di irregolarità edilizia, le quali variano a seconda che si tratti di interventi edilizi caratterizzati da irregolarità di tipo formale (in difetto o mancanza del titolo abilitativo) ovvero di tipo sostanziale (ad es. violazione della disciplina che individua in concreto gli interventi consentiti). Le prime possono essere sanate, mentre le seconde sono insanabili e, pertanto, soggette unicamente a ordinanza – imprescrittibile – di demolizione.

Per quanto riguarda le opere sanabili, è stato esaminato l'istituto del permesso di costruire in sanatoria, recentemente novellato dal Decreto Salva-Casa e contenuti rispettivamente nell'art. 36 e 36-*bis* del d.P.R. n. 380/2001, che consentono – nel rispetto dei limiti e condizioni in essi stabilite – di regolarizzare gli interventi edilizi realizzati senza titolo abilitativo, a condizione che rispettino il criterio della "doppia conformità".

Il secondo capitolo ha esaminato la competenza delle Regioni nell'attività edilizia a valle della riforma del Titolo V della Costituzione. Alle Regioni è riconosciuta una legislazione concorrente in materia di governo del territorio, che consente di emanare leggi anche in materia urbanistico-edilizia nel rispetto delle norme di principio della legislazione statale.

Le Regioni possono, infatti, derogare agli *standard* edilizi minimi (DM 1444/68) e adottare regolamentazioni superiori. Ad esempio, Sicilia, Piemonte e Lombardia hanno aumentato gli standard urbanistici per migliorare la qualità della vita. Il capitolo conclude con una distinzione tra sanatoria ordinaria, regolata dal D.P.R. n. 380/2001, e straordinaria, prevista dalla legge n. 47/1985 e successivamente limitata.

Tuttavia, tra i diversi limiti che le Regioni sono tenute ad osservare rientrano quelli relativi alla gestione "politica" dell'urbanistica, la quale deve essere attuata attraverso logiche di sviluppo sostenibile, oltre che di controllo e di governo del territorio, fondate sul perseguimento dell'interesse prevalente della comunità amministrata. In altre parole, come evidenziato da dottrina e giurisprudenza, la riconduzione delle materie dell'edilizia

e dell'urbanistica edilizia al governo del territorio mira ad impedire che ciascuna Regione possa emanare norme *in subiecta materia* in materia del tutto incontrollata, senza rispettare quei principi fondamentali contenuti nella legislazione costituzionale, che assicurano la tutela e la salvaguardia dei cosiddetti interessi "sensibili".

Il terzo capitolo approfondisce l'indagine sulla sanatoria edilizia, il condono e gli istituti affini, evidenziando le differenze e analogie tra di essi. Il condono edilizio è, dunque, un'eccezione legislativa in quanto costituisce un istituto straordinario e contingente, come affermato dalla Corte Costituzionale.

Esso differisce dalla sanatoria che, invece, si riferisce alla regolarizzazione di opere edilizie con violazioni formali, come l'assenza del titolo abilitativo o difformità rispetto ad esso.

Il capitolo esamina, altresì, le tolleranze costruttive, disciplinate dall'art. 34-bis T.U. 380/2001 che consente la sanabilità di piccole difformità senza considerarle illecite, con regolamenti differenti per interventi che siano stati realizzati precedentemente e successivamente al Decreto Salva-Casa.

Si approfondiscono anche la sanatoria delle opere pubbliche, le differenze tra sanatoria per opere private e pubbliche, e l'obbligo di conformità edilizia agli strumenti urbanistici e alle normative vigenti. Le opere pubbliche possono derogare a tali normative, mentre le opere in aree vincolate sono sanabili solo se soddisfano specifiche condizioni.

Infine, è stato esaminato il silenzio-assenso nei procedimenti edilizi. L'istituto, come osservato da dottrina e giurisprudenza dominanti, costituisce uno strumento efficace di accelerazione del procedimento amministrativo, amministrativa, in quanto la logica che lo presiede è quella di agevolare lo svolgimento di attività del privato, sottoposte ad autorizzazione, in caso di inerzia dell'amministrazione deputata a provvedere, attraverso la predisposizione di un apposito strumento surrogatorio

L'istituto, disciplinato dalla l. n. 241/1990, trova ampia applicazione in materia urbanistico-edilizia, in quanto è espressamente contemplato in diversi articoli del d.P.R. n. 380/2001 che ne riconoscono la "specialità", nel pieno rispetto dei principi costituzionali di efficacia, efficienza, economicità che regolano l'azione amministrativa.

Nei procedimenti edilizi il silenzio-assenso si perfeziona indipendentemente dalla conformità o meno dell'istanza di concessione del titolo edilizio alla vigente disciplina

urbanistico-edilizia. L'eventuale difformità rispetto al provvedimento autorizzativo non determina, infatti, alcun effetto sul perfezionamento del *silentium*, non essendo un suo elemento costitutivo, producendo, invece, conseguenze sul piano della legittimità dell'opera.

Come osservato da dottrina e giurisprudenza, l'istituto pur trovando applicazione anche nella sanatoria edilizia, si perfeziona solo a fronte di istanze che siano suffragate da una completa ed esaustiva documentazione e che non abbiano ad oggetto immobili realizzati in violazione di vincoli costituzionalmente tutelati, in materia ambientale, paesaggistica e di sanità pubblica.

In definitiva, l'abusivismo costituisce, ancora oggi, nonostante i molteplici interventi legislativi *in materia*, un fenomeno caratterizzato da particolare complessità, come dimostra l'elevato numero di istanze di sanatoria, che vengono presentate al fine di regolarizzare opere realizzate in maniera difforme da quanto normativamente previsto. In taluni casi, come ampiamente argomentato, l'opera può essere sanata, in altri, il condono non è ammissibile in quanto l'opera è stata realizzata in violazione di norme e principi di valenza costituzionale.

Per questo motivo, la responsabilità per l'attuazione di misure di prevenzione e contrasto del fenomeno ricade su un'ampia serie di figure. Innanzitutto, un ruolo fondamentale è ricoperto dal legislatore nazionale il quale non solo è gravato dalla responsabilità di emanare provvedimenti normativi che garantiscano un'efficace tutela degli interessi "sensibili", ma anche dal dovere-potere di assicurare la loro puntuale applicazione, al fine di dissuadere gli individui dall'adottare comportamenti *contra legem* in materia edilizia.

Allo stesso tempo, stante la diffusione capillare del fenomeno, le amministrazioni locali sono tenute ad esercitare un costante controllo e monitoraggio del territorio di competenza e intervenire tempestivamente al verificarsi di fenomeni di abusivismo che, come ampiamente osservato, oltre a danneggiare l'ambiente, costituiscono un grave danno per gli interessi sociali ed economici di tutta la comunità amministrata.

## BIBLIOGRAFIA

- A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, Milano, 2002
- A. ALCALINI, *Mafie e urbanistica: non è tutto oro quello che luccica*, in Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano, Roma, 2017
- A. AMBROSINO, *Costituzione italiana e articolo 5 di Sandro Staiano*, in Pandora, Rivista di teoria e politica, 2018
- N. ASSINI, P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007
- E. BOSCOLO, *Il perimetro del silenzio assenso tra generalizzazioni, eccezioni per materia e norme previgenti*, in Rivista Urbanistica e appalti, Vol. 2, 2009
- A. CASSATELLA *Elementi di diritto amministrativo*, Padova, 2024
- M. B. CAVALLO, *Rapporto tra Stato e Regioni nella disciplina edilizia: la casistica trattata dalla corte costituzionale*, Napoli, 2022
- R. BALASSO, *Conformità urbanistica, – glossario e compendio concettuale*, Palermo 2022
- D. BALDAZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di condono edilizio*, 2009
- V. BOATO, G. A. INZAGHI, *La sanatoria edilizia: limitazioni e modalità applicative*, in Immobili. e Proprietà, n. 3/2004
- V. BRIGANTE, *Accertamenti di conformità: tracce di una controversa evoluzione*, in Riv. Giur. Dell'edilizia 2018, in riferimento a F. BENVENUTI, *Violazione delle norme edilizie e poteri di sanatoria del Sindaco*, in Rivista Amministrativa, 1958
- F. CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in Forum di quaderni Costituzionali, 2011
- M. CARLIN, M. BASSANI, V. ITALIA, S. RAIMONDI, G. RUGGERI, *Il nuovo condono edilizio, La legge 24 novembre 2003 n. 326 e le leggi regionali*, Milano, 2004
- E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2021
- A. F. CECCARELLI, *Prontuario tecnico urbanistico amministrativo per la preparazione all'esame di abilitazione alle professioni di architetto, ingegnere, geometra*, Milano, 2024
- C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, in Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche, (CERIDAP), Fascicolo n. 2/2023
- A. CERIANI, *I Comuni potranno vendere gli immobili abusivi*, in I focus del Sole 24 Ore 2024 – nr. 15/2024
- V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1985
- V. CERULLI IRELLI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006

- A. CHIERICHETTI, in *Governo del territorio, Atti del VI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico*, Pescara 2002, (a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI), Milano, 2003
- A. CHIERICHETTI, *La "regolarizzazione" del settore edilizio mediante condono, tra Stato ed enti locali*, in *Rivista Territorio*, Fascicolo n. 31/2004
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico: organizzazione e rapporti*, Milano, 2023
- S. COGLIANI, *La repressione degli abusi edilizi: i più recenti orientamenti del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia (C.G.A.R.S.)*, in *Relazione dell'intervento svolto al Convegno "La semplificazione edilizia e urbanistica tra oneri amministrativi ed esigenze di tutela del territorio"*, Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa, Palermo, 28 -29 nov. 2024
- L. COLOMBO, *Abusivismo e pianificazione consensuale" in Urbanistica Informazioni* Roma, 2003
- C. COMMENDATORE, *Le trappole delle semplificazioni: il silenzio-assenso*, in *Giurisprudenza Amministrativa, Urbanistica e appalti* n. 6/2023
- CONFERENZA UNIFICATA STATO-REGIONI-AUTONOMIE LOCALI, *Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia*, Roma 1 apr. 2009
- CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE, *Appunti sul condono edilizio*, Torino, 2004
- G. CORSO, *Il principio di legalità nell'ordinamento italiano*, in *Studium iuris*, 2010
- M. CRISTARO, *Domanda di condono edilizio pendente: quali sono le conseguenze in caso di modifica dell'immobile con ulteriore attività edilizia?* in *Immobili & proprietà*, n. 3, Wolters Kluwer, 2022
- M. CRISTARO, *Domanda di condono edilizio pendente: quali sono le conseguenze in caso di modifica dell'immobile con ulteriore attività edilizia?* in *Edicola Professionale* Wolters Kluwer, 2022
- F. CURCI, E. FORMATO, F. ZANFI, *Territori dell'abusivismo: un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Roma, 2017
- V. D'AVINO, A. DI LEO, *Doppia conformità Accesso alla sanatoria semplificato solo per difformità edilizie parziali*, in *Il Decreto Salva Casa tutte le nuove sanatorie - I focus del Sole 24 Ore* 2024 – nr. 15/2024
- C. DE BIASE, *Abusivismo urbanistico: la rilevanza del quadro giuridico di riferimento nell'attività Dell'urbanista*, in *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile per l'architettura e l'ingegneria civile*, (a cura di) M. R. SPASIANO, M. CALABRÒ, G. MARI, F. GAMBARELLA, P. TANDA, A. G. PIETROSANTI, JOVENE, Napoli, 2020
- C. DE BIASE *Abusivismo urbanistico: la rilevanza del quadro giuridico di riferimento nell'attività Dell'urbanista*
- F. DE SANTIS, *Il governo del territorio in Toscana: profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, Milano, 2015

- G. De LUCA, *La figura del “regionale” e la questione urbanistica in Italia*, in *Luci e ombre della pianificazione regionale: narrazioni e riflessioni di alcune esperienze*, (a cura di) M. GIUDICE, INU Edizioni, Roma, 2019
- V. DE GIOIA, *La nozione di parziale difformità dell'intervento edilizio rispetto al titolo abilitativo*, in *Diritto Amministrativo – Edilizia e Urbanistica*, 2023
- F. DI MAURO, G. SAPORITO, *Le nuove tolleranze costruttive L'incremento ammesso è legato alla dimensione dell'immobile*, in *Focus Il Sole 24 ore*, 2024
- R. DISTINTO, *Abusi edilizi: norme, procedure e casi pratici*, in Wolters Kluwer, 2016
- G. FIANDACA, E. MUSCO *Diritto penale parte generale* Milano, 2019
- F. FOLLIERI, *Decisione e potere nell'atto amministrativo vincolato*, in *Relazione al Convegno “ἐκλέγειν, La dinamica della determinazione oltre i concetti tradizionali di potere e volontà”*, Urbino, 2017
- A FRIGO, *Commento al Codice dei beni culturali*, in *Journal of Cultural Heritage Crime*, 2004
- P.F. GAGGERO, *Regolarizzazione edilizia successiva atipica e accertamento di conformità*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Fascicolo n. 3, 2004
- M. GNES, *Le semplificazioni della normativa edilizia stabilite dal D.L. “Salva Casa”*, in *Urbanistica e appalti*, n. 5/2024
- G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo - Parte generale*, Milano, 2010
- L. GIZZI, *SCIA e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi*, in *Riv. giur.* Nr. 3/2017
- T. GROPPI, *Regioni, Unione europea e obblighi internazionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2002
- IPPASO CENTRO STUDI, *Decreto Salva-Casa – Audizione presso la Camera dei Deputati del 19 giugno 2024*, Roma, 2024
- A. IACOVIELLO, *la competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, nr. 2/1029
- S. LA PORTA, *Condono fiscale e interesse generale alla riscossione dei tributi. Profili costituzionali*, in *JUS- ONLINE* ISSN 1827-7942
- L. LAMBERTI, *Il principio di legalità*, Firenze, 2024
- F. LANATÀ, L. PEZZULO, *Parziale difformità/1 Se manca l'anno di realizzazione, la valutazione spetta al tecnico*, in *I focus del Sole 24 Ore 2024 – n. 15/2024*
- G. LATOUR, *Il settore pubblico: Sanatoria e tolleranze anche per l'attività edilizia della PA*, in *I focus del Sole 24 Ore 2024 – nr. 15/2024*
- G. LATOUR, *Il settore pubblico - Sanatoria gratis e tolleranze anche per l'attività edilizia della pubblica amministrazione*, in *I focus del Sole 24 Ore 2024 – nr. 15/2024*

- L. LORENZONI, *Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti autorizzatori e razionalizzazione dei controlli amministrativi sui privati: obiettivi conciliabili?* in *Munus*, n. 2/2021, Napoli, ed. Scientifica
- L. MACCARI, *A proposito di un nuovo Intervento della Corte costituzionale sulla disciplina delle distanze fra costruzioni alla luce del Titolo V della Costituzione*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Fasc. n. 1/2006
- P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007
- S. MARACAZZAN, *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione europea*, in *Amministrazione in Cammino*
- P. MASCARO, *la Segnalazione certificata di inizio attività tra normativa e giurisprudenza*, in *IUS/10, Diritto Amministrativo*, 2024
- E. MELE, *Manuale di diritto amministrativo*, 2013
- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)*, Roma, 2025.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione sugli Indicatori del Benessere Equo e Sostenibile*, Roma, 2024
- P. MONETTO, *La "sanatoria giurisprudenziale" degli abusi edilizi*, in *Rivista Quadrimestrale di Scienze dell'Amministrazione*, 2024
- S. MONZANI, *Il silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire tra esigenze di certezza giuridica e tutela dell'interesse pubblico (Nota a Cons. St., sez. IV, 7 settembre 2022, n. 7631)*, Bologna, 2023
- A. NATALINI, *La "contravvenzionalizzazione" del delitto paesaggistico: il "sacrificio" del precetto (e del giudicato) in nome della (ir)ragionevolezza sanzionatoria*, in *Dir. Pen. Cont.*, Milano, 2016
- OSSERVATORIO NAZIONALE AMBIENTE E LEGALITÀ, *Ecomafia 2024, Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Milano, 2024
- OSSERVATORIO NAZIONALE AMBIENTE E LEGALITÀ, *Abusivismo edilizio: i dati di Legambiente*, Milano, 2023
- OSSERVATORIO NAZIONALE AMBIENTE E LEGALITÀ DI LEGAMBIENTE, *Abbatti l'abuso: i numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni delle regioni a rischio: Calabria, Campania, Lazio, Puglia, Sicilia*, Roma, 2023
- G. ORETO, *Come sanare gli abusi edilizi: guida alla regolarizzazione delle difformità edilizie ai sensi della nuova versione del D.P.d.R. n. 380/2001 D.P.R. 380/2001*, 2024
- P. L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003
- T. PAFUNDI, *Il D.L. n. 69/2024 Salva Casa e le principali modifiche al Testo Unico dell'edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, n. 5/2024, Wolters Kluwer
- T. PAFUNDI, *Il D.L. n. 69/2024 Salva Casa e le principali modifiche al Testo Unico dell'edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, n. 5/2024, Wolters Kluwer

- V. PARADISO, *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Fasc. nr. 6/2006
- A. PEZZELLA, *Condono edilizio: si avvicina una sentenza di incostituzionalità?* in *Diritto e Giustizia*, n. 30/2004, Vol. II
- G. PORTALURI, *Note sulla localizzazione e approvazione delle opere pubbliche nello schema di codice dei contratti pubblici*, in Audizione innanzi all'VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei Deputati, Roma, 23 gennaio 2023
- A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, 1981
- REGIONE VENETO, *Legge urbanistica nr. 11 del 23 apr. 2004*
- R. RAIMONDO, *Il decreto salva casa – Parziale difformità*, in *I focus del Sole 24 Ore*, 2024 – n. 15
- R. RAIMONDO, *Parziale difformità/2 Con vincolo paesaggistico l'autorità ha 180 giorni per rispondere*, in *Focus Il Sole24ore*, 2024
- M. RAMAJOLI, *I silenzi amministrativi nelle recenti "semplificazioni"*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, n. 2/2022
- G. ROMANO, *Commento alla legge 765/67 "Legge ponte"*, Roma, 2002
- M. RUBINO, F. VITOLLA, N. RAIMO, *Il processo di digitalizzazione aziendale e la digital transformation*, in R. LOMBARDI, M. S. CHIUCCHI, D. MANCINI, *Smart Technologies, Digitalizzazione e Capitale Intellettuale, Sinergie ed opportunità*, Società Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale (SIDREA), Milano, 2020
- M. A. SANDULLI, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. Dir.* 2000
- M. A. SANDULLI, *Il concetto di opera pubblica e di lavoro pubblico*, in E. PICOZZA, M. A. SANDULLI, M. SOLINAS, *I lavori pubblici*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. X, Padova, 1990
- D. SORACE, A. TORRICELLI, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile? (nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2004)*, in *Le Regioni*, n. 1/2005
- P. STELLA RICHTER, *I principi del Diritto Urbanistico*, Milano, 2018
- G. TRENTA, *Riflessioni sulla recente modifica degli artt. 9 e 41 della costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* - ISSN 1974 - 9562 - Anno XXII - Fascicolo n. 4/2022
- UFFICIO COMUNICAZIONE E STAMPA DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *Comunicato del 15 luglio 2024: il requisito della doppia conformità urbanistico-edilizia trova applicazione anche alle regioni a statuto speciale, a tutela dell'uniformità delle condizioni per ricondurre a legittimità gli abusi edilizi*, Roma, 2024
- G. VESPERINI, *Il riparto delle funzioni in materia ambientale*, Viterbo, 2007
- L. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali 20 anni dopo*, Viterbo, 2010
- VITALI, *L'abuso edilizio, inquadramento e rimedi*, Padova, 2016
- A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, ISSN 2279-7238, in *Nomos*, nr. 3/2021

## SITOGRAFIA

ANCI, *Il silenzio-assenso in materia edilizia*, in *Rivista di diritto ed economia dei comuni*, 2024, in [www.rivistagiuridicadeicomuni.eu](http://www.rivistagiuridicadeicomuni.eu)

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI (ANCE), *Decreto Salva-Casa: salgono a sette le Regioni che hanno fornito i primi indirizzi*, 17 dic. 2024, in [www.ance.it](http://www.ance.it)

ASSOCIAZIONE ROMANA DI STUDI GIURIDICI, *Testo Unico Edilizia: non esiste sanatoria urbanistica senza doppia conformità sismica*, 2024, in riferimento a Consiglio di Stato Sez. VI, 31 ottobre 2024 n. 8687, in [www.arsg.it](http://www.arsg.it)

A. BARTOLINI in “Urbanistica”. Estratto da “I tematici”, III-2022, *Funzioni amministrative*, diretto da B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, Milano, 2022

M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ambiente e beni culturali*, 2019, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Rivista di Diritto Pubblico Italiano comparato europeo*, n. 1/2019, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

C. BIONDI, *Il condono edilizio e la giurisprudenza della Corte costituzionale: nulla di nuovo, nonostante la riforma del titolo V della Costituzione*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

BiBLus, *Permesso di costruire in sanatoria: come si ottiene*, 2024, in [www.biblus.acca.it](http://www.biblus.acca.it)

BiBLus, *Decreto Salva Casa in Emilia Romagna: prime indicazioni per l'applicazione*, 2024, in [www.biblus.acca.it](http://www.biblus.acca.it)

BiBLus, *Conformità urbanistica: cos'è e come si attesta*, 2024, in [www.biblus.acca.it](http://www.biblus.acca.it)

BOLLETTINO DI LEGISLAZIONE TECNICA, *Sanatoria, difformità e tolleranze costruttive: applicabilità all'attività edilizia pubblica*, 2024, ISSN1721-4890 2024, in [www.legislazionetecnica.it](http://www.legislazionetecnica.it)

A. BOTTI, *Piano Regolatore Generale, classificazione urbanistica del territorio*, 2023, in [www.diritto.net](http://www.diritto.net)

A. BOTTI, *Limiti di edificabilità assoluta e relativa nelle aree vincolate*, 2023, in [www.diritto.net](http://www.diritto.net)

G. BRIGANTI, *Le “ribellioni” regionali alla disciplina statale dell'accertamento di conformità*, in *Le nuove prospettive legislative dell'accertamento di conformità nel permesso di costruire in sanatoria*, 01/2025, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it)

M. BROCCA, *La vis espansiva della sanatoria edilizia e il limite delle aree naturali protette* (nota a Consiglio di Stato, sez. VI, 6 luglio 2021, n. 5152), in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)

M. BROCCA, *La vis espansiva della sanatoria edilizia e il limite delle aree naturali protette* (nota a Consiglio di Stato, sez. VI, 6 luglio 2021, n. 5152), in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)

M. CALABRÒ, *Silenzio-assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, 2020, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

- Z. CAMPALESE, *La Pianificazione urbanistica*, 2019, p. 1 in [www.academia.edu](http://www.academia.edu)
- CONFCOMMERCIO, *Corte costituzionale nr. 303 del 2003*, in [www.confcommercio.it](http://www.confcommercio.it)
- A. COPPOLA, F. CHIODELLI, *L'abusivismo edilizio*, in *Istituto Nazionale di Urbanistica, (INU), Rapporto dal Territorio*, 2019
- F. CURCI, E. FORMATO, F. ZANFI, *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Napoli, 2017
- F. DI LASCIO, *Il terzo condono edilizio nell' "interpretazione" del legislatore regionale*, Roma, 2004, p. 1. L'Autore fa riferimento alle sentenze della Corte costituzionale n. 196/04, 198/04, 199/04, 70/05, 71/05 e alle ordinanze n. 197/04 e n. 96/05, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)
- Distinzione tra ristrutturazione edilizia leggera, pesante e nuova costruzione*, commento a Cass., Sez. III, 6 marzo 2024 n. 11999, in [www.professionegiustizia.it](http://www.professionegiustizia.it)
- M. Di SALVO, *Sull'annullamento del provvedimento amministrativo. Una lettura sistemica e critica degli articoli 21-octies e 21-nonies della legge 241/1990*, 2023, in *Salvis Juribus*, Rivista di informazione giuridica, ISSN-2464-9775, in [www.salvisjuribus.it](http://www.salvisjuribus.it)
- N. FURCOLO, *Doppia conformità rigida e doppia conformità semplificata per la sanatoria edilizia*, 2024, in [www.nicolafurcolo.it](http://www.nicolafurcolo.it)
- G. GARGIULO, *Il silenzio-assenso della pubblica amministrazione*, in *Rivista giuridica di diritto amministrativo*, ISSN 2039 – 6937, Anno XVII - n. 02 - Febbraio 2025
- R. GENTILI, *Abusivismo edilizio: i dati di Legambiente*, in *Scuola Nazionale per l'Amministrazione (SNA)*, 2024, in [www.sna.gov.it](http://www.sna.gov.it)
- L. GOLISANO, *L'ultima accelerazione dell'azione amministrativa nella conferenza di servizi*, in *Rivista di diritto pubblico amministrativo dell'economia e scienza dell'amministrazione*, 2024, p. 1-2, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)
- L. P. MARTINA, *Il silenzio assenso e la sua evoluzione giurisprudenziale: aspetti amministrativi, ambientali ed edili*, in *Salvis Juribus*, Rivista di informazione giuridica, ISSN-2464-9775, in [www.salvisjuribus.it](http://www.salvisjuribus.it)
- R. MARI, *Abusi edilizi: la guida*, 2024, p. 1, in [www.laleggepertutti.it](http://www.laleggepertutti.it)
- A. MASSERA, *La riforma della legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo: una prima lettura*, 2004, 3, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)
- I. MEO, *Salva-Casa e Leggi regionali: il problema del recepimento*, in *Salva Casa: il nodo del coordinamento con le leggi regionali*, 2024, in [www.teknoring.com](http://www.teknoring.com)
- I. MEO, *Salva-Casa: il nodo del coordinamento con le leggi regionali*, 2024, in [www.teknoring.com](http://www.teknoring.com)
- T. MILLEFIORI, *Urbanistica. Regime edilizio delle opere pubbliche*, 2012, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)
- G. NAPOLITANO, *Opere di urbanizzazione primaria e secondaria: aliquote IVA*, in *EuroConference*, 2019, p. 1-2, in [www.ecnews.it](http://www.ecnews.it)

- G. ORETO, *Guida alla regolarizzazione delle difformità edilizie ai sensi della nuova versione del d.P.R. n. 380/2001* (Testo Unico Edilizia, D.P.R. 380/2001), 2024, in [www.lavoripubblici.it](http://www.lavoripubblici.it)
- G. ORETO, *Testo Unico Edilizia e Salva Casa: la nota della Regione Emilia Romagna*, 2024, in [www.lavoripubblici.it](http://www.lavoripubblici.it)
- S. OCCHIPINTI, *Abusi edilizi su beni paesaggistici: la Cassazione fa il punto*, 2021, commento a Cass. Pen., 25 maggio 2021, n. 20935, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)
- C. PAGLIAI, *Permesso di costruire in deroga a strumenti urbanistici: condizioni e regole*, 2023, in [www.studiotecnicopagliai.it](http://www.studiotecnicopagliai.it)
- C. PAGLIAI, *Sanzioni ridotte in sanatoria ex art. 36-bis, quanto pagare e chi calcola*, 2024, in [www.studiotecnicopagliai.it](http://www.studiotecnicopagliai.it)
- C. PAGLIAI, *Sanzioni ridotte in sanatoria ex art. 36-bis, quanto pagare e chi calcola*, 2024, in [www.studiotecnicopagliai.it](http://www.studiotecnicopagliai.it)
- C. PAGLIAI, *Parziali difformità dal Permesso di Costruire, come individuarle dopo DL Salva Casa*, 2024, in [www.studiotecnicopagliai.it](http://www.studiotecnicopagliai.it)
- M. PETRULLI, *Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica: un focus Sintetica analisi operativa relativa all'attività edilizia nei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici*, 2024, in [www.ediliziaurbanistica.it](http://www.ediliziaurbanistica.it)
- REGIONE LOMBARDIA, *La legge regionale per il governo del territorio e le sue modifiche*, 2024, in [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it)
- REGIONE LOMBARDIA, *Legge Regionale 15 aprile 1975, n. 51*, in [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it)
- REGIONE PIEMONTE, *Legge regionale n. 56 del 5 dicembre 1977*, in [www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it)
- D. SALAMITA, *Interventi realizzati in difformità o in assenza della S.C.I.A., abrogazioni e sanzioni, edifici vincolati e in zona A*, 2025, in [www.edilurban.com](http://www.edilurban.com)
- F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2021
- Salva-Casa: arrivata la Circolare per l'attuazione delle norme in Sicilia*, 2024, in [www.edilizia.com](http://www.edilizia.com)
- L. SPALLINO, *La sanatoria delle difformità parziali e delle variazioni essenziali nel nuovo art. 36-bis D.P.R. 380/2001*, 2024, in [www.dirittopa.it](http://www.dirittopa.it)
- A. STERPA, *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra la legge statale e la legge regionale; osservazioni a prima lettura a Sent. Corte Cost. 24 lug. 2009 nr. 237*, in [www.federalismi.it/](http://www.federalismi.it/)

## GIURISPRUDENZA

Cass. S.U. nr, 1862 del 28 nov. 1981 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cass., Sez. III, 23 gennaio 2007 n. 1893 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cass. Sez II, 18 settembre 2009 n.20258 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cass., Sez. III, 5 marzo 2009, n. 9894, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cass. Sez. II, 17 ottobre 2013, n. 23591 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cass. Sez. II, del 5 dicembre 2014, n. 25811 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cass. V sez., 25 marzo 2015 n. 5992 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cass. Sez. II, 7 settembre 2015, n. 18261 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cass. SS.UU. 22 marzo 2019, n. 8230, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cass. S.U. 29 ottobre 2020, n. 23902, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cass. Sez. III, 20 gennaio 2023, n. 2357, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cass., Sez. III, 6 marzo 2024, n. 11199, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

Cons. di Stato sez. V, 26 settembre 2013, n.4783 in [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it)

Cons. di Stato, Sez. VI, 2 luglio 2015, n. 3289, in [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it)

Cons. Stato, Comm. spec., 4 agosto 2016, n. 1784, in [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it)

Cons. di Stato, Sez. VI, 30 marzo 2017, n. 1484 in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

Cons. di Stato, Sez. VI, 20 luglio 2018, n. 4418 in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

Cons. di Stato sez. II, 19 novembre 2020, n. 7198 in [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it)

Cons. di Stato, VI, 21 febbraio 2022, n. 1213; in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

Cons. di Stato, Sez. VI, 28 marzo 2022, n. 2273 in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

Cons. di Stato, Sez. VI 21 agosto 2023, n.7849 in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

Cons. Stato, Sez. II, 24 aprile 2023, n. 4123, in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

Cons. di Stato, Sez. VI, 23 novembre 2023, n. 10044, in [www.gazzettamministrativa.it](http://www.gazzettamministrativa.it)

Cons. di Stato, Sez. VI,4 marzo 2024 n. 2085, in [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it)

Cons. di Stato VI Sez., 30 settembre 2024, n. 7860, in [www.gazzettamministrativa.it](http://www.gazzettamministrativa.it)

Corte Cost., 31 marzo 1988, n. 369, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

Corte Cost. 28 luglio 1995, n. 416, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

Corte Cost. 12 settembre 1995, n. 427, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

Corte Cost., 10 maggio 2002, n. 174 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

Corte Cost. 1ottobre 2003, n. 303 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

Corte Cost., 28 giugno 2004, n. 196, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

Corte Cost., 26 gennaio 2005, n. 70 e 71 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)  
Corte Cost., 6 febbraio 2006 n. 49 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)  
Corte Cost., 27 febbraio 2009, n. 54; in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)  
Corte Cost., 6 novembre 2009, n. 290, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
Corte Cost., 3 novembre 2016, n. 231, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
Corte Cost. 22 febbraio 2017 n. 74; in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
Corte Cost. 24 giugno 2018 n. 66 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
Corte Cost. 17 gennaio 2019, n. 7, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
Corte Cost., 3 luglio 2019, n. 208 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
Corte Cost. 9 marzo 2020 n. 63 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
Corte Cost. 21 aprile 2021 n. 77, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
Corte Cost., 16 marzo 2023, n. 42 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
Corte Cost., 13 gennaio 2024, n. 9, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)  
Corte Cost. 20 gennaio 2024, n. 26 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)  
Corte Cost., 18 giugno 2024, n. 125, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
Corte Cost. 17 luglio 2024 n. 125 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

Tar Piemonte, II Sez., 26 giugno 2015, n. 1061 in [www.gazzettamministrativa.it](http://www.gazzettamministrativa.it)  
Tar Veneto, II Sez., 20 settembre 2019, n. 1013, in [www.gazzettamministrativa.it](http://www.gazzettamministrativa.it)  
TAR Sicilia, Catania, 25 novembre 2024, n. 3906, in [www.onelegale.wolterskluwer.it](http://www.onelegale.wolterskluwer.it)