



La conformità edilizia nel regime di sanatoria ex art. 36-bis TUED: analisi sistemica e interpretativa

Evoluzione normativa: dalla doppia conformità alla conformità differenziata. La Sentenza della Corte di Cassazione Penale

La conformità edilizia nel regime di sanatoria ex art. 36-bis TUED: analisi sistemica e interpretativa

1. Evoluzione normativa: dalla doppia conformità alla conformità differenziata

Nel quadro normativo antecedente alla riforma del 2024, la sanatoria degli interventi edilizi abusivi si fondava sul principio della “doppia conformità”, introdotto dalla legge n. 47/1985. Tale principio imponeva che l’opera fosse conforme sia alla disciplina urbanistica sia a quella edilizia, sia al momento della sua realizzazione, sia al momento della presentazione della domanda di regolarizzazione.

La ratio di questa impostazione era duplice:

- Garantire uniformità nazionale nei criteri di legittimazione degli abusi edilizi.
- Limitare la discrezionalità delle amministrazioni locali nell’adozione di varianti urbanistiche ex post, che avrebbero potuto legittimare interventi originariamente illeciti.

2. Novità introdotte dal D.L. n. 69/2024 (convertito in L. n. 105/2024)

L’art. 36-bis TUED, introdotto dal decreto “Salva Casa”, ha ridefinito il perimetro della sanatoria per interventi edilizi minori, distinguendoli da quelli oggetto dell’art. 36. In particolare:

Articolo	Presupposti di conformità
Art. 36	Conformità urbanistica ed edilizia sia al momento della realizzazione che della domanda
Art. 36-bis	Conformità urbanistica al momento della domanda; conformità edilizia al momento della realizzazione

Questa “conformità differenziata” attenua il rigore della doppia conformità per le fattispecie meno gravi, come le difformità parziali o le omissioni di SCIA.

3. Distinzione tra disciplina urbanistica ed edilizia

La distinzione tra normativa urbanistica e normativa edilizia, sebbene teoricamente chiara, risulta nella prassi spesso sfumata. Il legislatore del 1942 attribuiva ai regolamenti edilizi il compito di disciplinare gli aspetti costruttivi, mentre gli strumenti urbanistici definivano l’assetto del territorio.

Nel contesto attuale, la disciplina edilizia è intesa come l’insieme delle **norme tecniche** che regolano l’esecuzione dell’intervento, tra cui:

- Norme tecniche sulle costruzioni (NTC)
- Normativa antisismica
- Requisiti igienico-sanitari
- Efficienza energetica
- Regolamenti edilizi comunali

La **disciplina urbanistica**, invece, riguarda:

- Destinazioni d'uso
- Volumetrie
- Altezze e distanze
- Strumenti urbanistici comunali

4. Giurisprudenza rilevante: Cassazione penale n. 24980/2025

La sentenza della Cassazione penale ha chiarito che:

- Non è ammissibile la sanatoria per opere che necessitano modifiche per rientrare nella conformità urbanistica.
- In ambiti vincolati, il permesso postumo non sana l'assenza di autorizzazione paesaggistica.
- La mancanza di autorizzazione sismica esclude la doppia conformità.
- La "disciplina edilizia" comprende tutte le norme tecniche che condizionano il rilascio del titolo abilitativo.

5. Potere condizionante dello Sportello Unico

L'art. 36-bis, comma 2, consente allo Sportello Unico di subordinare il rilascio del titolo in sanatoria alla realizzazione di interventi edilizi, anche strutturali, necessari per rispettare la normativa tecnica di settore. Tuttavia, tale facoltà non è prevista per le fattispecie dell'art. 36, dove permane una lettura rigida: il titolo in sanatoria non può contenere prescrizioni modificative dello stato di fatto accertato.

Allegata la Sentenza Cassazione penale n. 24980/2025

Penale Sent. Sez. 3 Num. 24980 Anno 2025

Presidente: RAMACCI LUCA

Relatore: ACETO ALDO

Data Udiienza: 03/04/2025

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

Masciulli Giovanni nato a MARTINA FRANCA il 27/11/1977

avverso la sentenza del 10/04/2024 della CORTE APPELLO SEZ.DIST. di Taranto

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere Aldo Aceto;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Cinzia Paraspore che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso;

udito il difensore, Avv. Luigi Palmieri, che ha concluso insistendo per l'accoglimento del ricorso ed in via subordinata per la prescrizione dei reati.

RITENUTO IN FATTO

1. Giovanni Masciulli ricorre per l'annullamento della sentenza del 10 aprile 2024 della Corte di appello di Lecce, Sez. dist. di Taranto, che ha confermato la condanna alla pena di quattro mesi di arresto e 18.000 euro di ammenda irrogata con sentenza dell'11 aprile 2023 del Tribunale di Taranto per i reati di cui agli artt.



44, lett. c), 64 e 71 d.P.R. n. 380 del 2001, 181, comma 1, d.lgs. n. 42 del 2004, per aver realizzato, in assenza di permesso di costruire e del nulla osta dell'autorità preposta al vincolo paesaggistico, una cisterna interrata di raccolta delle acque piovane estesa 18,30 mq. con cordolo realizzato con blocchetti di calcestruzzo, un piazzale antistante l'abitazione esteso 85 mq., un locale interrato ad uso deposito di mq. 28,06 realizzato con muri portanti in blocchetti di calcestruzzo e solaio in latero-cemento con cordolo perimetrale in cemento armato e pavimento in cemento, un viale di accesso al locale, un impianto di trattamento delle acque reflue; il tutto senza il progetto esecutivo redatto da un tecnico abilitato e senza la direzione di questi, trattandosi di opere realizzate in conglomerato di cemento armato. I fatti sono contestati come accertati in Martina Franca il 21 maggio 2018.

1.1. Con unico motivo deduce il travisamento (per omissione) della prova, in particolare della richiesta di permesso di costruire in sanatoria del 20 febbraio 2024, presentata al Comune di Martina Franca e della quale non v'è menzione alcuna nel testo della motivazione, avendo la Corte di appello fatto riferimento ad una precedente richiesta depositata il 6 maggio 2019 e rigettata.

CONSIDERATO IN DIRITTO

2. Il ricorso è inammissibile.

3. Il ricorrente deduce il travisamento, per omissione, della domanda di permesso di costruire in sanatoria presentata il 20 febbraio 2024.

3.1. Il travisamento è configurabile quando si introduce nella motivazione una informazione rilevante che non esiste nel processo o quando si omette la valutazione di una prova decisiva ai fini della pronuncia; il relativo vizio ha natura decisiva solo se l'errore accertato sia idoneo a disarticolare l'intero ragionamento probatorio, rendendo illogica la motivazione per la essenziale forza dimostrativa del dato processuale/probatorio (Sez. 6, n. 5146 del 16/01/2014, Del Gaudio, Rv. 258774; Sez. 2, n. 47035 del 03/10/2013, Giugliano, Rv. 257499). Il vizio è perciò decisivo quando la frattura logica tra la premessa fattuale del ragionamento e la conclusione che ne viene tratta è irreparabile. Come ben spiegato da Sez. U, n. 18620 del 19/01/2017, Patalano, non massimata sul punto, il travisamento della prova sussiste quando emerge che la sua lettura sia affetta da errore "revocatorio", per omissione, invenzione o falsificazione. In questo caso, difatti, la difformità cade sul significante (sul documento) e non sul significato (sul documentato).

3.2. Orbene, il vizio dedotto non è decisivo.



3.3. Non lo è, in primo luogo, perché - come pure ben osservato dal Procuratore generale - ad oggi il ricorrente non risulta aver conseguito il permesso di costruire in sanatoria.

3.4. Non lo è, in secondo luogo, perché le opere oggetto di contestazione (e di condanna) non sono suscettibili di sanatoria ai sensi dell'art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001.

3.5. Secondo il consolidato insegnamento di questa Corte, conforme al tenore letterale e alla "ratio" dell'art. 36, d.P.R. n. 380 del 2001 (e prima ancora dell'art. 13, legge n. 47 del 1985), non sono legittimi, e pertanto sono inidonei ad estinguere il reato di cui all'art. 44 lett. b) del d.P.R. n. 380 del 2001, i provvedimenti amministrativi di sanatoria di immobile abusivo che subordinano gli effetti del beneficio alla esecuzione di specifici interventi finalizzati a ricondurre l'immobile stesso nell'alveo di conformità agli strumenti urbanistici, atteso che detta subordinazione è ontologicamente contrastante con la "ratio" della sanatoria, collegabile alla già avvenuta esecuzione delle opere e alla loro conformità agli strumenti urbanistici (Sez. 3, n. 51013 del 05/11/2015, Carratù, Rv. 266034; Sez. 3, n. 7405 del 15/01/2015, Bonarota, Rv. 262422; Sez. 3, n. 19587 del 27/04/2011, Montini, Rv. 250477; Sez. 3, n. 41567 del 04/10/2007, Rubechi, Rv. 238020).

3.6. È lo stesso ricorrente a sostenere che la domanda di permesso di costruire in sanatoria prevedeva la demolizione di alcune opere e il ripristino di altre, in tal modo introducendo un'informazione decisiva di segno contrario a quella indicata come omessa.

3.7. Inoltre, va ricordato (e deve essere ribadito) che, in tema di sanatoria ex art. 36 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, di opere realizzate in area vincolata, il rilascio postumo del permesso di costruire, in assenza di autorizzazione paesaggistica, non ha efficacia sanante neanche in relazione al solo profilo urbanistico dell'intervento già realizzato (Sez. 3, n. 5750 del 02/02/2023, Rv. 284314 - 01; Sez. 3, n. 16715 del 12/03/2024, Carrato, non mass.; Sez. 3, n. 49310 del 23/11/2023, Della Porta, non mass.)

3.8. Va altresì ricordato il principio secondo il quale il rispetto del requisito della conformità delle opere sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione che a quella vigente al momento della presentazione della domanda di regolarizzazione (cd. "doppia conformità"), richiesto ai fini del rilascio del permesso di costruire in sanatoria ex artt. 36 e 45 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è da ritenersi escluso nel caso di edificazioni eseguite in assenza del preventivo ottenimento dell'autorizzazione sismica (Sez. 3, n. 2357 del 14/12/2022, dep. 2023, Casà, Rv. 284058 - 01; Sez. 3, n. 14645 del 13/03/2024, Erbasecca, non mass.; Sez. 3, n. 11999 del 06/03/2024, Virga, non mass. sul punto; Sez. 3, n. 7720 del 30/03/2023, Amendola, non mass.).



3.9. Tale principio deve essere esteso non solo alle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso e a struttura metallica realizzate in violazione degli artt. 64, commi 2, 3 e 4, e 65 d.P.R. n. 380 del 2001 ma, più in generale, alle opere realizzate in violazione della "disciplina edilizia" vigente sia al momento della realizzazione dell'abuso che a quello della presentazione della domanda di permesso di costruire in sanatoria.

3.10. Ciò per due motivi:

(i) quanto alle opere in conglomerato cementizio e a struttura metallica, perché i reati di cui agli artt. 71 e 72 d.P.R. n. 380 del 2001 non sono, al pari di quelli che sanzionano l'abusiva realizzazione delle opere in zone sismiche, in alcun modo sanabili (Sez. 3, n. 54707 del 13/11/2018, Cardella, Rv. 274212 - 01, che ha escluso che il deposito "in sanatoria" degli elaborati progettuali estingua la contravvenzione in materia di costruzioni in cemento armato, che punisce l'omesso deposito preventivo degli stessi; Sez. 3, n. 38953 del 04/07/2017, Rizzo, Rv. 270792 - 01; Sez. F, n. 44015 del 04/09/2014, Conforti, Rv. 261099 - 01; Sez. 3, n. 11271 del 17/02/2010, Braccolino, Rv. 246462 - 01);

(ii) perché, più in generale, la doppia conformità imposta dall'art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001 deve riguardare non solo la disciplina urbanistica, ma anche quella edilizia, dovendosi intendere per "disciplina edilizia" l'insieme delle norme tecniche comprese nella parte seconda del d.P.R. n. 380 del 2001, quelle contenute nei regolamenti edilizi comunali di cui all'art. 4 d.P.R. n. 380 del 2001 (che disciplinano, a loro volta, le modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi) e, più in generale, le norme di fonte primaria e/o secondaria che regolamentano, con efficacia cogente, l'attività costruttiva condizionando il rilascio del permesso di costruire (art. 12 d.P.R. n. 380 del 2001), imponendo l'acquisizione, in fase istruttoria, non solo dei «documenti previsti dalla parte II» del d.P.R. n. 380 del 2001, ma anche della dichiarazione del progettista abilitato «che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normativa di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, alle norme relative all'efficienza energetica» (art. 20, comma 1, d.P.R. n. 380, cit.).

6.5. Per queste ragioni il permesso di costruire in sanatoria non può essere rilasciato ai sensi dell'art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001 se non ricorrono le medesime condizioni che avrebbero consentito il rilascio del permesso di costruire a titolo originario; altrimenti ragionando, limitando cioè la verifica della "doppia conformità" alla sola disciplina urbanistica e negligendo la "conformità edilizia", l'abuso edilizio si imporrebbe come fatto compiuto assurdamente premiante nella



-

Dichiara inammissibile il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali e della somma di € 3.000,00 in favore della Cassa delle Ammende.

Così deciso in Roma, il 03/04/2025.

