

Salva Casa, stato legittimo e sanatoria asimmetrica: quando si applicano le nuove regole?

Rispetto alla doppia conformità classica, il Salva Casa introduce un'asimmetria temporale: la conformità edilizia va verificata con riferimento alle norme vigenti al momento della realizzazione, mentre la conformità urbanistica è valutata con riferimento alla disciplina vigente al momento della presentazione della domanda. Restano escluse da questo perimetro le nuove costruzioni realizzate senza permesso.

di [Matteo Peppucci](#) – 31.03.2026

Il Consiglio di Stato conferma il rigetto integrale dell'istanza con cui il proprietario di uno stabilimento industriale aveva chiesto, dopo la definitiva conferma in giudizio dell'ordine di demolizione, di beneficiare degli istituti introdotti dal Decreto Salva Casa: accertamento dello stato legittimo ex [art. 9-bis, comma 1-bis, T.U.E.](#), sanatoria asimmetrica ex [art. 36-bis](#) e sanatoria per parziali difformità ante-1977 ex [art. 34-ter](#). La pronuncia chiarisce i presupposti di ciascun istituto e fissa un importante limite applicativo: la sopravvenienza normativa favorevole non può essere utilizzata per scardinare un giudicato già formatosi sull'abusività delle medesime opere.

Il Salva Casa è retroattivo? Quando si può applicare la [nuova sanatoria asimmetrica del Decreto Salva Casa](#), che consente di sanare certi tipi di abusi (parziali difformità da permesso e SCIA, assenza di SCIA, variazioni essenziali) con regolarità edilizia al momento della realizzazione e urbanistica al momento della richiesta? Quando scattano le nuove regole sullo [stato legittimo](#) ex art.9-bis dpr 380/2001?

Un bel riassunto delle novità introdotte dal DL 69/2024 (legge 105/2024) è contenuto nella corposa sentenza 2215/2026 del Consiglio di Stato, che ci consente di fare chiarezza nel dedalo di modifiche apportate dal Salva Casa in materia edilizia, soprattutto per quanto riguarda stato legittimo e sanatoria semplificata.

Il caso: richiesta di sanatoria per corpo di fabbrica adibito a uffici

Una società acquista in sede esecutiva un complesso industriale a Nocera Superiore, composto da un capannone principale (legittimo) e da un secondo corpo di fabbrica con uffici e servizi (386 mq, circa 1.854 mc), privo di titolo. Il Comune ingiunge la demolizione di quest'ultimo, dell'area esterna e di due locali accessori.

Il TAR Salerno conferma l'ordine di demolizione e si arriva al Consiglio di Stato, presso il quale la società presenta un'istanza composita chiedendo:

- la certificazione dello stato legittimo ex art. 9-bis, comma 1-bis;
- la fiscalizzazione ex art. 34; la sanatoria ex art. 34-ter;
- l'accertamento di conformità semplificato ex art. 36-bis.

Il Consiglio di Stato conferma il diniego integrale, respingendo l'appello su tutti i motivi. Ma vediamo perché e soprattutto cosa si intende per stato legittimo e sanatoria asimmetrica.

Lo stato legittimo dopo il Salva Casa (art. 9-bis, comma 1-bis, T.U.E.)

Il Decreto Salva Casa ha riscritto l'art. 9-bis, comma 1-bis, T.U.E., [ampliando la nozione di stato legittimo](#): esso non è più ancorato esclusivamente al titolo abilitativo originario, ma **può essere riferito anche all'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile, purché la P.A. abbia verificato la legittimità dei titoli progressi**. La modifica consente, in linea astratta, di sanare situazioni in cui l'opera risulti documentata nell'ambito di un titolo successivo anche se non è coperta dal titolo originario.

Nel caso di specie la società sosteneva che la concessione edilizia n. 4/2000 facesse emergere il corpo di fabbrica contestato, rendendolo così "legittimo" in forza del nuovo meccanismo. Il Collegio esclude tuttavia che tale argomento possa trovare ingresso, perché **l'abusività delle medesime opere è stata definitivamente accertata con efficacia di giudicato dalla sentenza n. 5430/2024 del Tar Salerno**.

Il giudicato sostanziale ex art. 2909 c.c. **copre il "dedotto e il deducibile"** e non può essere scalfito da una sopravvenienza normativa: quest'ultima produce effetti solo sulle vicende di fatto successive alla sua entrata in vigore, non su quelle già consacrate in sentenza definitiva.

La sanatoria asimmetrica (art. 36-bis T.U.E.)

L'art. 36-bis, introdotto dal D.L. 69/2024 conv. L. 105/2024, ammette l'accertamento di conformità "semplificato" per parziali difformità dal permesso o dalla SCIA (art. 34 T.U.E.), per assenza o difformità dalla SCIA (art. 37 T.U.E.) e per variazioni essenziali (art. 32 T.U.E.).

Rispetto alla doppia conformità classica, la norma introduce un'**asimmetria temporale**: la **conformità edilizia va verificata con riferimento alle norme vigenti al momento della realizzazione**, mentre la **conformità urbanistica è valutata con riferimento alla disciplina vigente al momento della presentazione della domanda**.

Ciò consente di sanare abusi che, pur contrastando con le previsioni urbanistiche dell'epoca, siano oggi conformi agli strumenti pianificatori vigenti.

La sentenza precisa con chiarezza due ulteriori profili. Primo, **l'ambito applicativo dell'art. 36-bis è circoscritto**: restano **escluse le opere realizzate in assenza di permesso di costruire qualificabili come nuove costruzioni**, categoria che il Collegio distingue nettamente dalla parziale difformità.

Secondo, **l'onere della prova della doppia conformità asimmetrica grava interamente sul richiedente**: spetta a questi dimostrare sia la conformità edilizia all'epoca della realizzazione sia la conformità urbanistica attuale.

Nel caso esaminato la società non ha mai allegato, né in sede procedimentale né in giudizio, elementi idonei a dimostrare tale doppia conformità; anzi, il Comune ha provato il contrario, evidenziando che la zona D3 del PUC consente soltanto manutenzione e ristrutturazione edilizia, con esclusione di nuovi volumi.

La fiscalizzazione dell'abuso (art. 34 T.U.E.)

L'art. 34, comma 2, T.U.E. prevede che, **qualora la demolizione della parte abusiva non possa avvenire senza pregiudizio per la parte eseguita in conformità al titolo**, il responsabile dell'abuso sia tenuto al **pagamento di una sanzione pecuniaria in luogo della demolizione (cd. fiscalizzazione)**.

L'istituto presuppone tuttavia, in via logicamente prioritaria, che l'abuso rientri nella categoria della **parziale difformità** rispetto al titolo originario: solo in tale ipotesi si pone il problema della scindibilità materiale tra la parte legittima e quella abusiva.

Nel caso in esame la società aveva corredato l'istanza di fiscalizzazione di una perizia tecnica comprensiva di saggi sul calcestruzzo, volta a dimostrare l'impossibilità di demolire il secondo corpo di fabbrica senza compromettere il capannone principale.

Il Collegio ritiene tuttavia irrilevante tale documentazione, per una ragione di ordine logico-giuridico pregiudiziale: il diniego comunale si fondava in primo luogo sull'**assenza del presupposto tipologico della parziale difformità**, e tale motivazione è **autonomamente sufficiente a sorreggerlo**.

Le opere contestate - il corpo di fabbrica con uffici, i due locali accessori e il piazzale - sono state qualificate, con efficacia di giudicato, come **nuove costruzioni prive di titolo, e non come mere varianti di un'opera già autorizzata**.

La questione della scindibilità tecnica diventa pertanto irrilevante: essa può porsi solo a valle dell'accertamento che l'abuso sia una parziale difformità, presupposto che nel caso di specie difetta ab origine. Il quarto motivo di appello viene conseguentemente respinto.

La sanatoria per parziali difformità ante-1977 (art. 34-ter T.U.E.)

L'art. 34-ter, anch'esso introdotto dal Salva Casa, consente la regolarizzazione di interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscano parziale difformità rispetto a un titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della L. 28 gennaio 1977, n. 10.

Il presupposto indefettibile è che **l'abuso integri una mera difformità parziale, e non una variazione essenziale né, tanto meno, una nuova costruzione**.

La sentenza richiama la consolidata distinzione giurisprudenziale: la parziale difformità consiste in una deviazione costruttiva di un'opera già contemplata dal titolo, incidente su elementi non essenziali; la **difformità totale o la nuova costruzione ricorrono invece quando i lavori realizzino un organismo edilizio autonomo per struttura, volumetria e destinazione**, riconducibile alla figura dell'*aliud pro alio*.

Nel caso di specie il secondo corpo di fabbrica (circa 1.854 mc) non è una variante di un'opera già autorizzata, ma un **manufatto strutturalmente autonomo e non contemplato in alcun titolo precedente**. La circostanza che la sua volumetria sia inferiore a quella del capannone principale non è di per sé sufficiente a qualificarlo come parziale difformità: l'*ubi consistam* di quest'ultima è la deviazione rispetto a un intervento già assentito, non il rapporto dimensionale tra le parti dell'immobile.

Salva Casa e nuove regole: FAQ

Quando si applicano le nuove regole sullo stato legittimo introdotte dal Salva Casa?

Lo stato legittimo può ora essere desunto anche dall'ultimo titolo edilizio riferito all'intero immobile, purché l'amministrazione abbia verificato la regolarità dei titoli precedenti. Tuttavia, tale meccanismo non è applicabile se l'abusività delle opere è già stata accertata con sentenza passata in giudicato.

La sanatoria asimmetrica ex art. 36-bis TUE è retroattiva?

No. La sanatoria asimmetrica si applica solo a procedimenti ancora aperti e non consente di incidere su situazioni definitivamente definite in sede giurisdizionale. La sopravvenienza normativa non può rimuovere gli effetti di un giudicato.

In cosa consiste l'asimmetria rispetto alla doppia conformità tradizionale?

La conformità edilizia va verificata con riferimento alla normativa vigente al momento della realizzazione dell'opera, mentre la conformità urbanistica deve essere valutata secondo la disciplina in vigore al momento della domanda di sanatoria.

Quali interventi restano esclusi dall'art. 36-bis TUE?

Sono escluse le nuove costruzioni realizzate in totale assenza di permesso di costruire. L'istituto riguarda solo parziali difformità, assenza o difformità da SCIA e variazioni essenziali, purché non si tratti di organismi edilizi autonomi.

Quando è possibile applicare la fiscalizzazione dell'abuso ex art. 34 TUE?

La fiscalizzazione presuppone che l'intervento abusivo sia qualificabile come parziale difformità rispetto a un titolo legittimo. Se l'opera è una nuova costruzione priva di titolo, la verifica sulla scindibilità tecnica diventa irrilevante e la sanzione pecuniaria non è applicabile.

Leggi anche

[Doppia conformità piena e attenuata: quando si può invocare la sanatoria del Salva Casa?](#)

[Fiscalizzazione, stato legittimo immobili e Salva Casa: collegamenti e regole](#)

[Salva Casa e stato legittimo: serve una verifica concreta del titolo abilitativo](#)

[Salva Casa: come si regolarizzano le varianti ante 1977](#)

Articolo tratto da *Ingenio-Web.it*