

Sanatoria edilizia “dinamica”: metodo, tempistiche e il paradosso rispetto a quella ordinaria

Il progetto di sanatoria ex art. 36-bis, il ruolo del privato e le differenze procedurali con l'accertamento di conformità ordinario dopo il Salva Casa

di [Gianluca Oreto](#) – 16.12.2025

Sin dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Salva Casa), ma ancor più dopo l'Accordo Conferenza Unificata 27 marzo 2025, n. 35/CU, e il successivo recepimento da parte di Regioni e Comuni, il settore dell'edilizia ha iniziato a fare concretamente i conti con possibili **nuove modalità di sanatoria degli abusi edilizi**.

Un confronto che non è rimasto confinato al piano teorico, ma che si è rapidamente tradotto in quesiti operativi, istruttorie complesse e dialoghi spesso non semplici tra tecnici e uffici comunali.

Sanatoria ordinaria e Sanatoria dinamica

La prima reazione, del tutto comprensibile, è stata quella di leggere il d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) come fondato su **due binari distinti e separati** per la gestione degli illeciti edilizi. Una lettura che, almeno sulla carta, sembrava funzionare:

- da un lato, gli **abusi totali**, ossia gli interventi realizzati in assenza di titolo o in totale difformità;
- dall'altro, gli **abusi parziali** e le **variazioni essenziali**.

Un'impostazione che appariva coerente con la struttura degli **articoli 36 e 36-bis**, chiamati a disciplinare rispettivamente:

- la **sanatoria ordinaria**;
- e quella che inizialmente è stata definita sanatoria “**semplificata**”.

Col tempo, però, è emerso con chiarezza che questa lettura binaria, pur ordinata, non riusciva a intercettare la complessità delle situazioni reali.

Per anni, del resto, l'accertamento di conformità ex **art. 36** è stato fortemente penalizzato dalla sua natura intrinsecamente **statica**. L'opera abusiva, così come realizzata, doveva risultare pienamente conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente **sia al momento della realizzazione, sia al momento della presentazione dell'istanza**. La nota regola della “doppia conformità simmetrica”, priva di qualsiasi spazio per condizioni o correttivi, ha finito per rendere questo strumento, nella pratica, rigido e spesso inutilizzabile, tanto da scoraggiare a monte molte istanze di regolarizzazione.

Con l'introduzione dell'**art. 36-bis**, il legislatore ha invece aperto a una **logica profondamente diversa**. Non più una verifica meramente fotografica dell'abuso, ma un procedimento capace di svilupparsi nel tempo, ammettendo prescrizioni, interventi correttivi e condizioni. È proprio osservando come questa norma iniziava a essere utilizzata che si è compreso come la definizione di sanatoria “semplificata” fosse, in realtà, riduttiva.

Ci si trova di fronte a una sanatoria “**dinamica**”, diversa per impostazione, finalità e strumenti, ma non del tutto avulsa dal sistema esistente.

Le conferme del TAR Campania

A mettere per la prima volta chiaramente a fuoco questo passaggio è stato il **Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania** che, con la **sentenza n. 1305/2025**, ha chiarito un punto decisivo: la sanatoria ex art. 36-bis non è una sanatoria “minore” né una versione attenuata di quella ordinaria, ma un **procedimento strutturalmente autonomo**, che consente all'amministrazione di:

- esaminare un vero e proprio **progetto di regolarizzazione**;
- subordinare il rilascio del titolo alla realizzazione di **interventi edilizi, anche strutturali**;
- imporre la **rimozione delle parti non sanabili**.

Il giudice amministrativo ha così valorizzato il carattere **procedimentale**, e non meramente dichiarativo, della sanatoria ex art. 36-bis, evidenziando come la conformità non debba necessariamente preesistere in modo integrale, ma possa essere **raggiunta attraverso un percorso guidato**.

È questo passaggio concettuale che rende appropriato parlare di sanatoria “dinamica”.

Quadro normativo di riferimento

Il confronto tra sanatoria ordinaria e sanatoria “dinamica” deve allora muovere da una constatazione preliminare: il **problema non è la mancanza di norme**, ma la difficoltà di **utilizzarle correttamente nei casi concreti**.

Il sistema sanzionatorio del **d.P.R. n. 380/2001** presuppone una distinzione netta tra:

- interventi eseguiti in **assenza di titolo o in totale difformità** (art. 31);
- **variazioni essenziali** (art. 32);
- **parziali difformità** (art. 34).

Se è vero che l’art. 32 fornisce criteri per individuare quando una variazione assume carattere essenziale, è altrettanto vero che il **passaggio dalla variazione essenziale all’abuso totale** non è sempre chiaramente definito sul piano applicativo. Nella pratica, soprattutto in presenza di interventi stratificati nel tempo, la qualificazione dell’illecito non è immediata e rischia di oscillare tra più categorie, con ricadute rilevanti sul piano procedimentale e sanzionatorio.

È proprio in questo spazio di incertezza che si collocano molte delle difficoltà operative riscontrate dagli uffici e dai tecnici. La linea di confine tra abuso totale e variazione essenziale non è sempre tracciabile in modo automatico, e una gestione rigida delle categorie rischia di produrre soluzioni sproporzionate o incoerenti.

In questo contesto si innestano gli **articoli 36 e 36-bis**, che non vanno letti come compartimenti stagni, ma come strumenti che operano all’interno di un sistema complesso. L’**art. 36** continua a rappresentare la sanatoria “classica”, fondata sulla doppia conformità piena e immediata, con un procedimento rigido e a esito secco, governato dal silenzio-rigetto decorso il termine di sessanta giorni.

L’**art. 36-bis**, invece, introduce un modello procedimentale diverso, pensato per le parziali difformità e le variazioni essenziali, ma capace di dialogare con l’intero apparato repressivo. La possibilità di ricorrere a una **sanatoria condizionata**, anche in presenza di profili paesaggistici o sismici, consente di affrontare proprio quei casi nei quali la qualificazione dell’abuso non è immediata e la mera applicazione dell’art. 36 risulterebbe inadeguata.

A fare da sfondo restano gli articoli da **31 a 34**, che disciplinano la fase repressiva, e l’**art. 34-bis**, sulle tolleranze costruttive ed esecutive, che contribuisce ulteriormente a rendere meno netta la linea di demarcazione tra difformità fisiologiche e veri e propri abusi.

In questa prospettiva, la collocazione sistematica dell’art. 36-bis non è affatto casuale: non sostituisce l’art. 36, ma lo **affianca**, offrendo uno strumento più flessibile proprio nei casi in cui la qualificazione dell’illecito e la verifica della doppia conformità non possono essere risolte in modo binario.

Sanatoria ordinaria e sanatoria “dinamica” a confronto

Se si prende sul serio questa impostazione, il contributo della **sentenza del TAR Campania n. 1305/2025** va ben oltre il singolo caso deciso. Il giudice amministrativo ha chiarito che la sanatoria ex art. 36-bis non deve essere letta come una sanatoria residuale, ma come un **procedimento idoneo a governare le situazioni che non trovano soluzione nell’ambito dell’art. 36**.

Il punto centrale valorizzato dal TAR è il carattere **procedimentale** della sanatoria “dinamica”. L’amministrazione non si limita a verificare una conformità già esistente, ma può esaminare un progetto di regolarizzazione, imporre condizioni, prescrivere interventi edilizi – anche strutturali – e richiedere la rimozione delle parti non sanabili. La conformità, dunque, non è necessariamente un presupposto, ma può diventare l’esito del procedimento.

La conseguenza è rilevante: l’**art. 36-bis** diventa lo strumento attraverso il quale l’amministrazione può affrontare le situazioni “di confine”, quelle in cui la qualificazione dell’illecito, la stratificazione degli

interventi e il contesto normativo rendono inadeguata una risposta fondata su un semplice accertamento statico.

Il nodo ancora aperto: le tempistiche per la presentazione dell'istanza

Il tema delle tempistiche va letto con attenzione, perché è proprio qui che emerge il **vero paradosso della sanatoria "dinamica"**.

Occorre anzitutto chiarire che stiamo parlando delle **tempistiche successive all'adozione di un'ordinanza di demolizione**. Nel caso dell'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, il legislatore ha previsto un termine certo: **novanta giorni** per ottemperare all'ordine oppure per presentare istanza di sanatoria ai sensi dell'art. 36.

Se, a fronte di un'ordinanza ex art. 31, il privato decide di non percorrere la strada della sanatoria ordinaria, ma di presentare un **progetto di sanatoria condizionata ai sensi dell'art. 36-bis**, il termine a sua disposizione **non cambia**: resta quello di novanta giorni. Non si applica, in questo caso, alcun "termine congruo", perché quest'ultimo è previsto esclusivamente per le ordinanze adottate ai sensi dell'art. 34.

Il risultato è paradossale. A fronte di un ordine di demolizione ex art. 31, il privato dispone dello stesso termine – novanta giorni – sia per presentare una sanatoria ordinaria fondata su un accertamento statico della doppia conformità, sia per elaborare e depositare un **progetto di sanatoria condizionata**, che richiede valutazioni tecniche ben più complesse, verifiche strutturali, urbanistiche e, talvolta, paesaggistiche.

Il problema, quindi, non è tanto la differenza tra i termini dell'art. 31 e quelli dell'art. 34, quanto il fatto che **il legislatore non abbia distinto le tempistiche in funzione del tipo di sanatoria attivata**. Prescindendo dall'articolo di legge a cui fa riferimento l'ordinanza di demolizione, la presentazione di un'istanza di sanatoria condizionata ex art. 36-bis avrebbe richiesto, per sua natura, **un termine più ampio**, proporzionato alla complessità del procedimento.

È qui che si manifesta il paradosso: lo strumento più evoluto e articolato, pensato per governare situazioni complesse e non risolvibili con un accertamento statico, è assoggettato agli stessi tempi – o a tempi addirittura più incerti – previsti per procedimenti molto più semplici. Una scelta che rischia di comprimere l'effettiva operatività della sanatoria "dinamica".

Conclusioni

La sanatoria ex art. 36-bis rappresenta uno degli elementi di maggiore innovazione introdotti dal Salva Casa, perché rompe definitivamente con una concezione meramente dichiarativa dell'accertamento di conformità e valorizza la dimensione **progettuale e procedimentale** della regolarizzazione edilizia.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che non si tratta di una sanatoria "minore", ma di uno strumento autonomo, utilizzabile anche su iniziativa del privato e idoneo a governare le situazioni che non trovano soluzione nell'ambito dell'art. 36. Proprio per questo, però, emerge con forza una criticità sistemica che non può essere ignorata.

Il legislatore ha introdotto un procedimento più complesso senza adeguare in modo coerente le **tempistiche** per la sua attivazione. Nel caso di ordinanze ex art. 31, la presentazione di un progetto di sanatoria condizionata resta compressa nei novanta giorni previsti per la sanatoria ordinaria; nel caso di ordinanze ex art. 34, il termine è rimesso a una nozione elastica di "congruità", affidata alla discrezionalità dell'amministrazione. In entrambi i casi, manca una scansione temporale calibrata sulla complessità dell'istituto.

È questo il vero paradosso della sanatoria "dinamica": maggiore articolazione procedimentale, maggiore responsabilità tecnica, ma nessun reale adeguamento dei tempi. Un nodo che difficilmente potrà essere sciolto sul solo piano interpretativo e che chiama in causa il legislatore, sia in una revisione puntuale dell'attuale Testo Unico Edilizia, sia – soprattutto – nella costruzione del futuro Codice dell'edilizia e delle costruzioni.