

Sopraelevazione abusiva e tolleranze costruttive: il Salva casa non riscrive il passato

La sentenza del Consiglio di Stato: le nuove tolleranze costruttive non sanano abusi sostanziali pregressi, né bloccano l'esecuzione di demolizioni coperte da giudicato

di [Redazione tecnica](#) – 25.06.2025

Il decreto “salva casa” può riguardare un’**ingiunzione di demolizione** già confermata da sentenza passata in giudicato? E una **sopraelevazione fuori soglia** rispetto alle tolleranze costruttive può essere sanata tramite **SCIA**? Quando si può invocare la **sanzione alternativa** in luogo della demolizione?

Sono queste le domande a cui ha risposto il Consiglio di Stato con la **sentenza del 21 maggio 2025, n. 4382**, confermando un orientamento rigoroso in materia di abusi edilizi e ribadendo che il nuovo art. 34-bis del d.P.R. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**), così come modificato dal D.L. n. 69/2024, convertito dalla legge n. 105/2024 (cd. “**decreto salva casa**”), **non ha effetto retroattivo**.

Sopraelevazione abusiva: perché ci vuole il permesso di costruire

Il caso ha origine da una **sopraelevazione abusiva**, realizzata senza alcun titolo edilizio, successivamente sanzionata con un’**ordinanza di demolizione** e con una **sanzione pecuniaria di 15.000 euro**. Dopo il passaggio in giudicato della sentenza di rigetto del ricorso originario, il Comune aveva accertato l’inottemperanza dell’obbligo di rimozione e dato avvio alla **demolizione d’ufficio**.

L’appellante ha nuovamente impugnato il provvedimento esecutivo, sollevando una serie di censure, tra cui:

- l’invocata possibilità di presentare una domanda di sanatoria ex **art. 34-bis**, introdotto dal **decreto salva casa**;
- la richiesta di applicazione dell’**art. 37** del Testo Unico Edilizia, per interventi eseguiti in assenza di SCIA;
- l’asserita impossibilità materiale della demolizione, con richiesta di **commutazione in sanzione pecuniaria**.

Il Consiglio di Stato ha respinto in toto l’appello. Vediamo il perché.

DL Salva Casa: niente effetti retroattivi

Il Consiglio di Stato ha chiarito che il D.L. 69/2024 **non è applicabile retroattivamente** e, in ogni caso, la valutazione sulla natura dell’intervento abusivo (già cristallizzata con sentenza definitiva) **non può essere rimessa in discussione**.

La richiesta di rinvio per valutare l’applicazione delle nuove “tolleranze costruttive” è stata **respinta in limine**, specificando che “*Non è possibile applicare la nuova disciplina delle tolleranze costruttive al giudizio che occupa*”, trattandosi di situazione già definitivamente accertata come abusiva e non suscettibile di sanatoria.

Queste le disposizioni del Salva Casa:

1. *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% delle misure previste nel titolo abilitativo.*

1-bis. *Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, il mancato rispetto dei parametri di cui al comma 1 non costituisce violazione edilizia se contenuto entro i seguenti limiti:*

- a) 2% per unità con superficie utile > 500 m²;
- b) 3% per unità tra 300 e 500 m²;
- c) 4% per unità tra 100 e 300 m²;
- d) 5% per unità < 100 m²;
- d-bis) 6% per unità < 60 m².

1-ter. Le tolleranze costruttive ed esecutive di cui ai commi 1 e 1-bis non rilevano ai fini dell'accertamento dello stato legittimo dell'immobile e non costituiscono causa ostativa al rilascio, alla segnalazione certificata o alla formazione del titolo abilitativo.

Sebbene l'art. 34-bis, nei commi 1 e 1-bis, preveda limiti di tolleranza fino al 6% per unità minori, il suo ambito applicativo è rigidamente delimitato nel tempo e non incide su interventi abusivi sostanziali, **già accertati e sanzionati in via definitiva**. Inoltre, il comma 1-ter, che chiarisce che tali tolleranze non ostano alla formazione o rilascio di titoli abilitativi, non è applicabile a posteriori per "sbloccare" situazioni già sanzionate.

Il tentativo di richiamare una nuova istanza ex art. 34-bis o 37, in questa fase esecutiva, è stato ritenuto irricevibile, in quanto volto ad aggirare un giudicato e a legittimare un abuso già irreversibile.

Intervento fuori soglia: ci vuole il permesso di costruire

L'intervento oggetto di causa era stato qualificato come **"nuova costruzione"**, poiché comportava la realizzazione di un **volume superiore al 20% dell'edificio principale** (art. 3, comma 1, lett. e.6, d.P.R. 380/2001). Una qualificazione che escludeva sia la **SCIA**, sia la **DIA alternativa**.

Di conseguenza, non era neppure **astrattamente applicabile l'art. 37 del Testo Unico Edilizia**, previsto solo per interventi minori o ristrutturazioni non soggette a permesso. La richiesta dell'appellante di riesaminare la possibilità di applicare una sanzione alternativa **si è scontrata con il vincolo del giudicato**.

La sanzione pecuniaria? Solo nella fase esecutiva

Un altro passaggio significativo della decisione riguarda il tentativo dell'appellante di ottenere, già in sede di opposizione, la c.d. **"Fiscalizzazione dell'abuso"**, commutando la **demolizione in sanzione pecuniaria**, a causa della presunta "impossibilità materiale" di ripristinare lo stato dei luoghi.

Su questo punto, i giudici sono netti: **l'eventuale applicazione della sanzione alternativa** può avvenire **solo nella fase esecutiva**, se e quando emergano ostacoli effettivi all'esecuzione materiale dell'ordine.

Non solo: in assenza di motivazione da parte dell'amministrazione, il silenzio serbato sull'istanza ex art. 37 equivale a **tacito diniego**, ai sensi della **sentenza della Corte Costituzionale n. 42/2023**, che ha riconosciuto la legittimità del silenzio-rigetto dopo 60 giorni.

Conclusioni

L'appello è stato quindi respinto, confermando che:

- la realizzazione di una sopraelevazione oltre il 20% della superficie assentita rientra fra gli interventi di nuova costruzione soggetti a permesso di costruire, senza possibilità di richiedere una SCIA in sanatoria;
- l'eventuale silenzio dell'Amministrazione equivale a tacito diniego, non potendo infatti esprimersi in maniera diversa;
- il "decreto salva casa" non legittima la sanabilità di abusi su contenziosi preesistenti.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*