

Veranda abusiva e SCIA in sanatoria: interviene il Consiglio di Stato

La sentenza n. 6169/2025 conferma che l'intervento su un'opera abusiva non è sanabile neppure parzialmente: serve un titolo legittimo e un provvedimento espresso

di [Gianluca Oreto](#) – 21.07.2025

È possibile ottenere la sanatoria per interventi su un manufatto già oggetto di ordinanza di demolizione? Il decorso dei termini rende efficace una SCIA in sanatoria? E la documentazione catastale può provare lo stato legittimo dell'opera?

Veranda abusiva e SCIA in sanatoria: la sentenza del Consiglio di Stato

Sono questi i nodi interpretativi affrontati dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 6169 del 14 luglio 2025, che si inserisce nel più ampio dibattito giurisprudenziale sull'accertamento di conformità ex art. 37 del Testo Unico Edilizia.

Il caso in esame ruota attorno a un'istanza di sanatoria edilizia per lavori di manutenzione straordinaria su una veranda pertinenziale, presentata nel 2015. L'Amministrazione ha ritenuto l'opera non sanabile in quanto già colpita da ordine di demolizione, mentre il ricorrente ha sostenuto che l'intervento fosse regolarizzabile tramite SCIA e supportato da documentazione catastale storica.

Il ricorso è stato respinto sia in primo grado sia in appello, offrendo al Consiglio di Stato l'occasione per chiarire:

- la portata dell'art. 37 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), le cui disposizioni sananti sono state inglobate nel nuovo art. 36-bis che disciplina la c.d. sanatoria semplificata;
- il valore probatorio del catasto;
- la portata dell'onere istruttorio a carico della pubblica amministrazione.

Le conferme del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato ha confermato la decisione del TAR, rigettando l'appello con cui si chiedeva il riconoscimento della sanatoria per l'intervento sulla veranda. I giudici di Palazzo Spada hanno precisato che:

- l'istanza non poteva essere qualificata come SCIA ma come accertamento di conformità, per il quale non opera il silenzio-assenso (che in realtà non opera neanche nella SCIA) - cioè non si trattava di una SCIA ex art. 19 l. 241/1990 ma di una domanda formale di sanatoria, che richiede provvedimento espresso ai fini dell'effetto abilitante;
- la documentazione catastale del 1966 non è sufficiente a provare la legittimità dell'opera, specie in assenza di titoli edilizi che la contemplino;
- l'onere della prova sulla data e sulle caratteristiche costruttive grava sul privato;
- la presenza di una precedente ordinanza di demolizione impedisce l'accertamento di conformità, anche parziale, per interventi successivi sull'opera abusiva.

SCIA in sanatoria e silenzio

Relativamente alla SCIA in sanatoria di cui all'art. 37, comma 4, del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) – abrogato dopo l'upgrade della Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Salva Casa) – appare utile ricordare che diversamente dal permesso di costruire in sanatoria di cui all'art. 36, la normativa edilizia non prevede "direttamente" alcun effetto sul silenzio da parte dell'amministrazione.

Tale vuoto normativo ha generato in passato contenziosi e 3 orientamenti della giurisprudenza:

- secondo un primo, il silenzio sull'istanza di SCIA in sanatoria ai sensi dell'art. 37 si qualificato come quello di cui al precedente art. 36 (silenzio-rigetto);
- per un secondo, va applicata la disciplina sul silenzio assenso di cui all'art. 19 della Legge n. 241/1990;

- infine, un ultimo orientamento, ritiene che il procedimento si ritiene concluso favorevolmente per il privato solo in presenza di un provvedimento espresso dell'amministrazione procedente, pena la sussistenza di un'ipotesi di silenzio inadempimento.

Relativamente alla SCIA, l'art. 19 della Legge n. 241/1990, in realtà, non disciplina un effetto sul silenzio da parte dell'amministrazione ma solo che:

- l'attività oggetto della SCIA può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente;
- per la SCIA edilizia, l'amministrazione ha 30 giorni dalla presentazione per adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa.

Superati i 30 giorni, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti di divieto e rimozione, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi (annullamento d'ufficio ai sensi dell'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990).

Sulla SCIA, ad avviso dello scrivente, non si può parlare di "silenzio-assenso", né di "silenzio-rigetto", né tanto meno di "silenzio-inadempimento".

Analisi tecnica della sentenza

Nel caso di specie, il Consiglio di Stato ha rigettato tutti i motivi di appello, seguendo una linea interpretativa coerente con il proprio orientamento consolidato.

Sul silenzio-assenso – L'appellante aveva invocato l'effetto abilitante della SCIA in sanatoria, sostenendo che, una volta trascorsi i 30 giorni senza controdeduzioni da parte del Comune, l'intervento si fosse automaticamente consolidato. Il Collegio ha chiarito che la richiesta non configurava una SCIA ma una vera e propria istanza di accertamento di conformità: in tale ipotesi, non opera il meccanismo del silenzio-assenso. Secondo il Consiglio di Stato, in assenza di un provvedimento espresso, l'inerzia della P.A. integra un silenzio inadempimento.

Sul catasto e lo stato legittimo – La documentazione catastale del 1966, pur menzionando la veranda, non è stata ritenuta sufficiente a dimostrarne la legittimità. Secondo la giurisprudenza, il catasto ha esclusivo valore fiscale e non costituisce prova della regolarità urbanistica. L'Amministrazione ha agito correttamente basandosi sui titoli edilizi ufficiali, che non riportano l'esistenza della veranda.

Sull'onere della prova – Il Collegio ha confermato che la prova circa l'epoca di realizzazione e le caratteristiche dell'opera grava sul privato, in applicazione del principio di "vicinanza della prova". Non è sufficiente evocare obblighi istruttori in capo al Comune, poiché l'accertamento di conformità presuppone la disponibilità, da parte del richiedente, di idonea documentazione probante.

Sull'ordinanza di demolizione – Il Consiglio ha ritenuto corretto il richiamo operato dal TAR all'ordinanza di demolizione emessa in precedenza. La veranda era già stata dichiarata abusiva con provvedimento definitivo e non era pertanto possibile sanare interventi successivi eseguiti su un'opera illegittima.

Conclusioni operative

La decisione del Consiglio di Stato chiarisce, una volta di più, come in materia di sanatoria edilizia non possano esservi scorciatoie interpretative. La richiesta di regolarizzazione va sempre valutata in modo integrato, sulla base di elementi documentali certi e coerenti con il quadro normativo e urbanistico vigente. In particolare:

- nessun automatismo per la SCIA in sanatoria: il decorso dei termini non determina alcun effetto abilitante. In assenza di un provvedimento espresso, non si configura silenzio-assenso, ma una semplice inerzia che non legittima l'intervento;
- il catasto non basta: anche se la documentazione catastale è anteriore al 1967, essa non è sufficiente a provare lo stato legittimo dell'immobile. La verifica deve avvenire sui titoli edilizi, unici riferimenti validi sotto il profilo urbanistico;
- l'onere della prova è in capo al privato: il principio della vicinanza della prova impone al richiedente di dimostrare in modo puntuale e documentato data, natura e legittimità dell'intervento. Il Comune è

tenuto a istruire il procedimento, ma non a sostituirsi all'istante nella ricerca della documentazione mancante;

- la demolizione impedisce ogni regolarizzazione successiva: non è possibile ottenere una sanatoria – neppure parziale – su opere già oggetto di ordine di demolizione divenuto definitivo.

In sintesi, la sentenza conferma che il procedimento di accertamento di conformità resta un istituto di rigore, che non può essere banalizzato o utilizzato per eludere vincoli urbanistici e provvedimenti repressivi pregressi. Serve una strategia documentale solida, una conoscenza approfondita dei titoli edilizi pregressi e una valutazione tecnica attenta alla portata reale dell'intervento oggetto di sanatoria.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*