Manutenzione o ristrutturazione? Il TAR sugli oneri di sanatoria

Modifiche interne, interventi sui prospetti e un balcone incorporato nell'abitazione: il TAR Lombardia conferma il contributo di costruzione richiesto per la sanatoria e affronta la qualificazione delle opere e l'applicazione delle tolleranze costruttive

di Redazione tecnica – 05.11.2026

Non tutte le difformità rispetto a un progetto edilizio autorizzato hanno la stessa rilevanza. Lo spostamento di un tramezzo, una diversa distribuzione degli ambienti o la modifica di una finestra possono rientrare nella **manutenzione straordinaria**, ma quando nello stesso edificio sono presenti anche trasformazioni delle superfici e dei prospetti occorre esaminare le opere nel loro insieme, per stabilire se l'intervento abbia assunto le caratteristiche della **ristrutturazione edilizia**.

Stabilire a quale categoria appartengano le opere ha conseguenze che vanno oltre la loro semplice classificazione, perché da questa dipendono il titolo abilitativo richiesto e il regime contributivo applicabile alla sanatoria. A ciò si aggiunge la disciplina delle **tolleranze costruttive** prevista dall'art. 34-bis del d.P.R. n. 380/2001, che consente di considerare irrilevanti determinate difformità dimensionali, senza però estendere automaticamente tale possibilità a qualsiasi trasformazione contenuta entro una soglia percentuale.

Proprio sulla diversa qualificazione delle opere e sull'applicabilità delle tolleranze si è sviluppata la controversia esaminata dal **TAR Lombardia, Milano, sez. IV,** con la **sentenza n. 4842 del 29 ottobre 2026**, relativa a un edificio condominiale nel quale erano state realizzate numerose modifiche rispetto al progetto originario, comprese alcune variazioni delle aperture e l'incorporazione di un balcone nella superficie abitabile.

Per regolarizzare le opere il Comune aveva richiesto oltre 58.000 euro, avendole qualificate come ristrutturazione edilizia, mentre il condominio sosteneva che si trattasse prevalentemente di manutenzione straordinaria e che l'incremento di superficie rientrasse nelle tolleranze costruttive.

Il caso: le difformità edilizie e il contributo richiesto dal Comune

L'edificio oggetto della controversia era stato realizzato sulla base di una licenza edilizia rilasciata nel 1973 e, nel corso degli anni, aveva subito diverse modifiche rispetto agli elaborati progettuali originariamente assentiti. Per regolarizzare queste difformità, nel febbraio 2021 era stata presentata una domanda di **permesso di costruire in sanatoria**, accompagnata dalla documentazione necessaria a rappresentare le differenze tra lo stato autorizzato e quello effettivamente realizzato.

Le opere interessavano diversi livelli del fabbricato. Al piano interrato erano state modificate alcune aperture ed era stata realizzata una scala di collegamento con il piano terra, dove erano stati distribuiti diversamente gli spazi interni, adeguate le finestre e modificato l'ingresso mediante una rampa per il superamento delle barriere architettoniche. Anche ai piani superiori erano stati eseguiti spostamenti dei tramezzi e modifiche delle aperture, mentre al secondo piano un balcone di **5,07 mq** era stato incorporato nella superficie utile di un appartamento.

L’amministrazione, dopo aver esaminato la documentazione e acquisito le integrazioni richieste nel corso dell'istruttoria, aveva qualificato l'insieme delle opere come ristrutturazione edilizia, con un modesto incremento volumetrico e modifiche interne e dei prospetti, rilasciando nell'aprile 2023 il relativo permesso di costruire in sanatoria.

A questa qualificazione era stata collegata la richiesta di pagamento di **58.355,65 euro**, somma che il condominio aveva versato pur contestandone la debenza, riservandosi di agire per ottenerne la restituzione.

Secondo il ricorrente, le modifiche realizzate non avevano alterato in maniera sostanziale l'edificio, essendo riconducibili prevalentemente alla manutenzione straordinaria, mentre la superficie ricavata dall'incorporazione del balcone avrebbe dovuto essere considerata una tolleranza costruttiva ai sensi dell'art. 34-bis del **Testo Unico Edilizia**. Da questa ricostruzione derivava la contestazione del contributo richiesto dal Comune, che il condominio riteneva non dovuto.

Manutenzione straordinaria e ristrutturazione edilizia: le differenze

La distinzione tra manutenzione straordinaria e ristrutturazione edilizia è disciplinata dall'**art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001**, che individua le diverse categorie di intervento in relazione alla natura delle opere e alle trasformazioni che queste producono sull'organismo edilizio.

La lettera b) comprende nella manutenzione straordinaria le opere necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare e integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, purché non venga alterata la volumetria complessiva e non siano introdotti mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti nei termini previsti dalla disposizione.

Nella stessa categoria rientrano, alle condizioni stabilite dalla norma, anche gli interventi di frazionamento e accorpamento delle unità immobiliari e alcune modifiche dei prospetti necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio oppure per consentirne l'accesso, circostanza che impedisce di ricondurre automaticamente alla ristrutturazione edilizia qualsiasi opera che interessi la configurazione esterna del fabbricato.

La lettera d) definisce invece la ristrutturazione edilizia attraverso gli interventi diretti a trasformare gli organismi edilizi mediante un **insieme sistematico di opere** che possono determinare un organismo in tutto o in parte diverso da quello precedente, comprendendo anche la modifica, l'eliminazione e l'inserimento di nuovi elementi edilizi e impianti.

Il confine tra le due categorie è legato alle caratteristiche delle opere e al risultato che queste hanno prodotto sull'edificio, senza limitarsi alla loro denominazione o alla circostanza che siano state realizzate contemporaneamente modifiche interne ed esterne.

La qualificazione dell'intervento deve essere poi coordinata con il relativo **regime abilitativo**, considerando che non tutte le ristrutturazioni edilizie richiedono il permesso di costruire ai sensi dell'art. 10 del Testo Unico, potendo alcune essere realizzate mediante SCIA secondo quanto previsto dall'art. 22.

Nel caso esaminato dal TAR, la domanda di sanatoria era stata presentata nel 2021 e il titolo era stato rilasciato nel 2023, quando trovava applicazione la disciplina dell'**art. 36** nella formulazione precedente alle modifiche introdotte dal Decreto Salva Casa, che subordinava il rilascio del permesso al pagamento dell'oblazione determinata secondo i criteri stabiliti dalla disposizione.

Difformità edilizie: perché conta la valutazione complessiva delle opere

Il TAR Lombardia ha respinto il ricorso, condividendo la qualificazione degli interventi effettuata dal Comune e ritenendo che le modifiche apportate al fabbricato non potessero essere considerate una semplice manutenzione straordinaria.

Dall'esame degli elaborati progettuali, i giudici hanno rilevato che le opere avevano interessato diversi livelli dell'edificio, modificandone la distribuzione interna, le aperture e i prospetti, con trasformazioni che, nel loro insieme, presentavano le caratteristiche della ristrutturazione edilizia.

Il Collegio ha considerato anche la circostanza che, nella **domanda di sanatoria**, lo stesso richiedente aveva inizialmente indicato la tipologia di intervento come ristrutturazione, salvo contestare successivamente la qualificazione adottata dall'amministrazione. La decisione, tuttavia, non si è fondata soltanto su questa indicazione, ma soprattutto sulle caratteristiche delle modifiche effettivamente realizzate.

Sul punto, è stato richiamato il principio secondo cui gli interventi edilizi devono essere esaminati attraverso una **valutazione complessiva delle opere** che consenta di apprezzarne gli effetti sull'immobile senza suddividerle artificialmente in una serie di modifiche autonome.

Nell'edificio oggetto della controversia, gli interventi non si erano limitati alla diversa organizzazione degli ambienti interni, ma avevano interessato anche le aperture e l'aspetto esteriore dei prospetti, circostanza alla quale il TAR ha attribuito particolare rilievo nel confermare la qualificazione come ristrutturazione edilizia.

La valutazione complessiva non comporta, naturalmente, che la presenza di più opere riconducibili alla manutenzione straordinaria determini sempre una ristrutturazione, perché la distinzione continua a dipendere dalla natura delle trasformazioni e dal rispetto dei limiti previsti dall'art. 3, comma 1, lettera b), del Testo Unico.

Chiusura del balcone e tolleranze costruttive: quando si applicano?

La controversia ha riguardato anche l'incorporazione del balcone di 5,07 mq nella superficie utile dell'appartamento, che il condominio aveva ritenuto riconducibile alla **tolleranza del 2%** prevista dall'art. 34-bis del d.P.R. n. 380/2001.

Secondo il ricorrente, la superficie interessata era sufficientemente ridotta da non costituire un incremento edilizio rilevante e avrebbe quindi dovuto essere esclusa dalle opere da assoggettare a sanatoria.

Il TAR ha respinto anche questa censura, richiamando la giurisprudenza secondo cui gli interventi sui balconi che comportano modifiche della sagoma, dei prospetti e delle superfici possono integrare una trasformazione riconducibile alla ristrutturazione edilizia, per la quale occorre verificare il titolo abilitativo richiesto dalla normativa.

Nel descrivere le modifiche eseguite ai diversi piani dell'edificio, il Collegio ha inizialmente indicato l'annessione del balcone come un incremento rientrante nelle tolleranze costruttive, salvo poi affermare, nell'esaminare la specifica censura, che il condominio non aveva adeguatamente dimostrato l'effettiva riconducibilità dell'intervento alla tolleranza prevista dall'art. 34-bis.

Le due affermazioni non risultano pienamente coerenti, ma il TAR ha comunque respinto la censura, ritenendo che il condominio non avesse dimostrato il rispetto dei presupposti previsti dall'art. 34-bis e richiamando la necessità di valutare le opere nel loro insieme, oltre alla rilevanza edilizia delle trasformazioni dei balconi.

Per applicare le tolleranze costruttive è necessario accertare che lo scostamento rientri nelle fattispecie disciplinate dall'art. 34-bis, senza considerare sufficiente il solo rispetto di una percentuale rispetto alle dimensioni autorizzate.

Nel caso della chiusura di un balcone e della sua incorporazione nella superficie utile dell'abitazione, la verifica non può quindi esaurirsi nel confronto tra la superficie interessata e quella complessivamente assentita, perché occorre considerare anche la **natura dell'opera realizzata** e le modifiche apportate rispetto al progetto autorizzato.

Contributo di costruzione in sanatoria: quando è dovuto

La qualificazione delle opere come ristrutturazione edilizia ha costituito il presupposto sul quale il Comune aveva determinato il **contributo di costruzione** richiesto per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria.

Il condominio ne aveva contestato la debenza, sostenendo che gli interventi fossero riconducibili alla manutenzione straordinaria e che non ricorressero quindi le condizioni per applicare il regime contributivo adottato dall'amministrazione.

Il TAR ha respinto anche questa richiesta, ritenendo corretta la qualificazione delle opere e confermando l'obbligo di versare il contributo determinato dal Comune.

Sul punto, i giudici hanno richiamato la funzione degli **oneri di urbanizzazione** e della quota commisurata al **costo di costruzione**, ricordando che i primi sono collegati al carico urbanistico derivante dall'attività edilizia, mentre la seconda rappresenta una forma di compartecipazione all'incremento di valore della proprietà immobiliare.

Inoltre, la determinazione del contributo di costruzione non costituisce esercizio di un potere autoritativo, ma espressione di una **pretesa creditoria del Comune**, nell'ambito di un rapporto obbligatorio di natura paritetica, soggetto alla **prescrizione decennale** e non alla disciplina dell'autotutela amministrativa prevista dall'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990.

Avendo ritenuto corretta la qualificazione dell'intervento come ristrutturazione edilizia, il TAR ha quindi respinto la domanda di restituzione delle somme versate, senza procedere a una verifica analitica delle singole componenti economiche richieste dall'amministrazione.

Qualificazione delle difformità e sanatoria: cosa verificare

Il TAR Lombardia ha respinto il ricorso, ritenendo corretta la qualificazione degli interventi come ristrutturazione edilizia e confermando la debenza del contributo richiesto dal Comune. La decisione ha valorizzato la necessità di esaminare le opere nel loro insieme, considerando le trasformazioni apportate

alla distribuzione interna degli ambienti, alle superfici e ai prospetti, anziché attribuire alle singole modifiche una qualificazione separata.

La presenza di modifiche individualmente riconducibili alla manutenzione straordinaria non esclude che il loro insieme possa configurare una ristrutturazione edilizia, ma la valutazione deve sempre essere rapportata alle caratteristiche delle opere e ai limiti stabiliti dall'art. 3 del Testo Unico Edilizia, senza attribuire alla semplice pluralità degli interventi un valore determinante.

Per le tolleranze costruttive, la decisione richiama la necessità di documentare i presupposti che ne consentono l'applicazione, evitando di considerare automaticamente irrilevante una difformità soltanto perché interessa una superficie contenuta entro una determinata percentuale. Nel caso del balcone incorporato nell'abitazione, la mancata dimostrazione del rispetto delle condizioni previste dall'art. 34-bis ha impedito al condominio di ottenere l'accoglimento della propria censura.

La corretta ricostruzione delle difformità e la loro qualificazione secondo le categorie del Testo Unico rimangono quindi essenziali anche per individuare il procedimento di regolarizzazione applicabile, tenendo conto delle modifiche introdotte dal **Decreto Salva Casa** e della distinzione tra gli accertamenti di conformità disciplinati dagli artt. 36 e 36-bis del d.P.R. n. 380/2001.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*