

SCIA in sanatoria e silenzio-assenso: i limiti dell'art. 36-bis dopo l'ordine di demolizione

Il TAR Basilicata affronta il rapporto tra ordinanza di demolizione non impugnata, qualificazione dell'abuso e formazione del silenzio favorevole, precisando perché il decorso dei trenta giorni non può rendere efficace una SCIA presentata fuori dal perimetro della sanatoria dinamica

di [Redazione tecnica](#) – 21.07.2026

Può operare il **silenzio-assenso** su una **SCIA in sanatoria** presentata dopo un'ordinanza di demolizione? Il decorso dei trenta giorni impedisce al Comune di intervenire sulla segnalazione?

E una domanda inizialmente presentata ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 può essere successivamente ricondotta alla **sanatoria dinamica** disciplinata dall'art. 36-bis?

A queste domande ha risposto il **TAR Basilicata, sez. Potenza**, con la **sentenza del 14 luglio 2026, n. 268**, pronunciandosi su una vicenda nella quale il proprietario aveva tentato di regolarizzare le medesime opere attraverso due procedimenti differenti, dapprima presentando una domanda di permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 36 e, successivamente, depositando una SCIA in sanatoria ai sensi dell'art. 36-bis.

Il TAR ha precisato che la SCIA può produrre gli effetti previsti dalla legge soltanto se l'intervento rientra effettivamente tra quelli per i quali il legislatore consente di utilizzare tale strumento. Se, invece, la segnalazione viene presentata per regolarizzare opere appartenenti a una diversa categoria di abuso, il decorso del termine non può sostituire il procedimento richiesto dal Testo Unico Edilizia.

SCIA in sanatoria dopo l'ordine di demolizione: quando il silenzio-assenso non basta

La vicenda aveva avuto origine da alcuni interventi di **ristrutturazione edilizia** riguardanti due fabbricati, nell'ambito dei quali erano previste opere di adeguamento sismico, riqualificazione energetica e mutamento della destinazione d'uso di uno dei locali da deposito a civile abitazione.

L'intervento era stato inizialmente rappresentato mediante SCIA e, successivamente, modificato attraverso una seconda segnalazione, presentata per adeguare il progetto alle prescrizioni contenute nell'autorizzazione paesaggistica.

Dopo la sospensione dei lavori e un sopralluogo, il Comune aveva tuttavia riscontrato una **sopraelevazione** accompagnata da maggiore volumetria, l'esecuzione di opere in un'area classificata a rischio idrogeologico elevato R3 senza la necessaria autorizzazione o il relativo nulla osta, alcune difformità rispetto all'autorizzazione paesaggistica e un mutamento di destinazione d'uso ritenuto rilevante in assenza della verifica degli standard urbanistici.

Sulla base di tali rilievi, l'Amministrazione aveva adottato un'**ordinanza di demolizione** ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, provvedimento che non era stato impugnato ed era quindi divenuto definitivo.

Il proprietario aveva inizialmente presentato una domanda di permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 36. Non essendo intervenuta una decisione espressa entro sessanta giorni, sulla richiesta si era formato il **silenzio-rigetto** previsto dal comma 3.

Circa un anno dopo era stata depositata una SCIA in sanatoria ai sensi dell'art. 36-bis, qualificata come variante rispetto alla precedente domanda. Trascorsi trenta giorni senza contestazioni, l'interessato aveva comunicato al Comune di ritenere ormai perfezionato il silenzio-assenso.

L'Amministrazione aveva dapprima diffidato il proprietario dalla ripresa dei lavori e, successivamente, aveva adottato una determinazione diretta a rimuovere gli effetti della SCIA in sanatoria. Il ricorso aveva quindi investito sia l'asserita decadenza del Comune dai propri poteri, sia la mancanza dei presupposti richiesti per intervenire in autotutela.

Totale difformità e variazioni essenziali: come operano gli artt. 31 e 32 del Testo Unico Edilizia

La decisione muove dall'ordinanza adottata ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, disposizione che disciplina gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in **totale difformità** oppure con **variazioni essenziali**.

In particolare, il comma 1 individua la totale difformità negli interventi che determinano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso, per caratteristiche tipologiche, planivolumetriche o di

utilizzazione, da quello assentito, oppure nell'esecuzione di volumi ulteriori dotati di autonoma rilevanza e utilizzabilità. Il comma 2 prevede invece l'ingiunzione di demolizione per le opere realizzate in assenza di permesso, in totale difformità o con variazioni essenziali determinate ai sensi dell'art. 32.

L'art. 32 rimette alle Regioni l'individuazione delle variazioni essenziali, stabilendo però i criteri entro i quali tale qualificazione può ricorrere, tra i quali figurano il mutamento della destinazione d'uso che implichi una variazione degli standard, l'aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio, le modifiche sostanziali dei parametri urbanistico-edilizi o della localizzazione dell'edificio, il mutamento delle caratteristiche dell'intervento assentito e alcune violazioni della normativa antisismica.

Particolare rilievo assume il comma 3, secondo cui gli interventi indicati dal comma 1, se effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesaggistico, ambientale o idrogeologico, oppure ricadenti in parchi o aree protette, sono considerati in totale difformità dal permesso ai sensi degli artt. 31 e 44.

La portata della disposizione deve essere delimitata con attenzione, perché non ogni difformità realizzata su un immobile vincolato si trasforma automaticamente in totale difformità. Il primo periodo del comma 3 riguarda gli interventi riconducibili alle variazioni essenziali descritte dal comma 1, mentre gli altri interventi eseguiti sui medesimi immobili vengono qualificati dalla stessa disposizione come variazioni essenziali.

Nel caso esaminato, tuttavia, il TAR non ha proceduto a una nuova qualificazione tecnica delle singole difformità, ma ha attribuito valore decisivo all'ordinanza di demolizione non impugnata, dalla quale discendeva, ai fini della controversia, l'ormai irretrattabile inquadramento degli abusi nell'ambito dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001.

A questo elemento il Collegio ha affiancato l'art. 32, comma 3, osservando che gli abusi realizzati in area sottoposta a **vincolo paesaggistico** erano ricondotti dalla norma alla totale difformità e risultavano, pertanto, estranei al perimetro dell'art. 36-bis.

Art. 36 e art. 36-bis: quale sanatoria si applica agli abusi edilizi

Fondamentali, nel caso esaminato, sono l'art. 36 e l'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, perché le due disposizioni non introducono procedure liberamente intercambiabili, ma disciplinano categorie di abuso differenti, alle quali corrispondono diversi presupposti sostanziali e differenti effetti del silenzio.

L'art. 36 disciplina l'**accertamento di conformità** per gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in totale difformità, nonché per quelli eseguiti in assenza o in totale difformità dalla SCIA alternativa al permesso di costruire.

Per queste fattispecie resta necessaria la **doppia conformità**, poiché l'intervento deve risultare conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda.

Il comma 3 prevede che il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronunci con adeguata motivazione entro sessanta giorni, decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata. Il silenzio assume quindi un significato negativo, producendo un provvedimento tacito di rigetto che deve essere impugnato nei termini previsti.

L'art. 36-bis, introdotto dal D.L. n. 69/2024, convertito dalla Legge n. 105/2024, riguarda invece gli interventi realizzati in **parziale difformità** dal permesso di costruire o dalla SCIA alternativa nelle ipotesi dell'art. 34, nonché quelli eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA ordinaria nelle ipotesi dell'art. 37.

La disposizione stabilisce che l'intervento debba risultare conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda e ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione. Non si tratta più, dunque, della doppia conformità simmetrica richiesta dall'art. 36, ma di una verifica articolata su due momenti e su due distinti ambiti normativi.

Sul piano sistematico, va tuttavia considerato che lo stesso comma 1 dell'art. 36-bis estende espressamente la sanatoria dinamica anche alle variazioni essenziali di cui all'art. 32. Il mero richiamo all'art. 31 contenuto in un ordine di demolizione non sarebbe quindi sempre sufficiente, considerato isolatamente, a escludere l'applicazione dell'art. 36-bis, poiché occorre verificare se la fattispecie resti qualificabile come variazione essenziale oppure se, per effetto dell'art. 32, comma 3, debba essere ricondotta alla totale difformità.

Il comma 6 distingue poi il regime procedimentale delle due forme di sanatoria. Sulla richiesta di permesso di costruire il Comune deve pronunciarsi entro quarantacinque giorni, decorsi i quali l'istanza si intende accolta, mentre alla **SCIA in sanatoria** si applica il termine di trenta giorni previsto dall'art. 19, comma 6-bis, della Legge n. 241/1990. Dopo la scadenza, le eventuali determinazioni comunali adottate tardivamente

sono inefficaci, purché l'intervento e la pratica presentata siano effettivamente riconducibili all'ambito applicativo dell'art. 36-bis.

La corretta individuazione della fattispecie diventa, dunque, preliminare rispetto alla verifica dei termini e degli effetti del silenzio, perché questi ultimi possono operare soltanto all'interno del procedimento previsto per la specifica categoria di abuso.

Ordinanza di demolizione non impugnata: gli effetti sulla sanatoria successiva

Per il TAR, il punto centrale della controversia era rappresentato dall'ordinanza di demolizione rimasta inoppugnata. Quel provvedimento aveva ricondotto le opere nell'ambito dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 e, non essendo stato contestato, aveva consolidato una qualificazione degli abusi che il Collegio ha definito **"irretrattabile"** ai fini della controversia.

Il proprietario non poteva quindi rimettere in discussione tale inquadramento attraverso la successiva presentazione di una SCIA in sanatoria riferita ai medesimi manufatti.

La presenza di un ordine di demolizione non esclude in assoluto qualsiasi possibilità di sanatoria, ma la procedura successivamente attivata deve essere coerente con la natura dell'abuso ormai accertata e con il quadro normativo applicabile.

Nel caso esaminato, la qualificazione consolidata, letta insieme all'art. 32, comma 3, ha portato il TAR a individuare nell'art. 36 la fattispecie pertinente, escludendo l'utilizzabilità dell'art. 36-bis.

La pronuncia assume particolare rilievo anche sul piano operativo, perché dimostra come la mancata impugnazione di un provvedimento repressivo possa incidere non soltanto sull'eseguibilità della demolizione, ma anche sulla successiva individuazione del procedimento di sanatoria. Se la qualificazione dell'abuso contenuta nell'ordinanza non viene contestata nei termini, non può essere successivamente aggirata attraverso la diversa denominazione attribuita a una nuova pratica edilizia.

Silenzio-assenso sulla SCIA in sanatoria: perché i trenta giorni non bastano

Il ricorrente sosteneva che, una volta trascorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA in sanatoria senza l'adozione di un motivato provvedimento inibitorio, il Comune fosse decaduto dai propri poteri e potesse intervenire soltanto nel rispetto delle condizioni previste per l'autotutela.

Il TAR ha respinto questa impostazione richiamando il principio secondo cui una SCIA, per produrre gli effetti giuridici previsti dall'ordinamento, deve corrispondere al modello delineato dal legislatore, il che richiede che l'attività segnalata sia riconducibile alle fattispecie per le quali quello strumento può essere utilizzato.

Qualora ciò non avvenga e la SCIA venga presentata fuori dal proprio ambito applicativo, non può operare il relativo regime giuridico, perché altrimenti si finirebbe per ammettere un provvedimento implicito svincolato dal **principio di legalità** desumibile dall'art. 97 della Costituzione.

Ne deriva che il silenzio favorevole previsto dall'art. 36-bis non può trasformare una totale difformità in una parziale difformità, né consentire di ignorare gli effetti dell'art. 32, comma 3, o la qualificazione contenuta in un provvedimento repressivo divenuto definitivo.

Il termine di trenta giorni conserva quindi piena rilevanza, ma soltanto quando la SCIA sia stata utilizzata per regolarizzare un intervento effettivamente compreso nella sanatoria dinamica.

SCIA fuori dal modello legale: poteri comunali, autotutela e diffida

Particolarmente rilevante, nella controversia esaminata, è anche il rapporto tra la SCIA e i poteri di **autotutela** disciplinati dagli artt. 19 e 21-nonies della Legge n. 241/1990.

In base all'art. 19, decorso il termine previsto per l'esercizio dei poteri inibitori, l'Amministrazione può intervenire soltanto alle condizioni stabilite dall'art. 21-nonies. Questo schema presuppone, però, che la SCIA sia astrattamente idonea a produrre gli effetti previsti dalla legge.

Nel caso affrontato dal TAR, la segnalazione era stata utilizzata al di fuori del proprio ambito applicativo e, pertanto, gli effetti invocati dal privato potevano essere neutralizzati dal Comune senza che fosse necessario qualificare il provvedimento come un vero annullamento in autotutela.

Da questa premessa il TAR ha fatto discendere anche il rigetto delle censure relative alla carenza di motivazione e di istruttoria, ritenendo sufficiente, ai fini della decisione, la qualificazione ormai consolidata degli abusi e la conseguente inapplicabilità dell'art. 36-bis.

Le contestazioni specificamente rivolte contro l'originaria diffida comunale, comprese quelle riguardanti la contraddittorietà dell'atto e la **sospensione sine die dei lavori**, sono state invece dichiarate improcedibili per carenza di interesse, poiché l'assetto da essa prodotto era stato successivamente superato e stabilizzato dalla determinazione con cui il Comune aveva rimosso gli effetti della SCIA.

Non può quindi ricavarsi dalla pronuncia un principio generale sulla legittimità di una sospensione dei lavori priva di termine, poiché su tale profilo il giudice non si è pronunciato nel merito.

Silenzio-rigetto ex art. 36: decorrenza e termini per l'impugnazione

Prima di presentare la SCIA ai sensi dell'art. 36-bis, il proprietario aveva già depositato una domanda di permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 36, riferita agli stessi manufatti.

Il Comune non aveva adottato un provvedimento espresso entro sessanta giorni e, per effetto del comma 3, la domanda era stata respinta tacitamente con decorrenza dal 5 maggio 2024.

La contestazione di tale silenzio-rigetto era stata proposta soltanto con i motivi aggiunti, ma il TAR l'ha dichiarata **irricevibile per tardività**.

La tardività dell'impugnazione ha impedito al TAR di riesaminare il diniego tacito e i presupposti sostanziali della precedente domanda, confermando quanto sia decisivo distinguere non soltanto gli effetti prodotti dal silenzio, ma anche i termini entro i quali tali effetti devono essere contestati.

Nella fattispecie esaminata, il successivo deposito della SCIA ai sensi dell'art. 36-bis non ha consentito di superare il silenzio-rigetto già formatosi sulla domanda ex art. 36, poiché le opere riguardavano i medesimi manufatti e, secondo la qualificazione ormai consolidata, non potevano essere ricondotte al diverso procedimento invocato.

La sentenza non ha invece riesaminato nel merito la sussistenza della doppia conformità, poiché la contestazione del provvedimento tacito era ormai tardiva.

SCIA in sanatoria dopo l'ordine di demolizione: verifiche tecniche e scelte operative

Il ricorso e i motivi aggiunti sono stati respinti, mentre l'ordinanza di demolizione, non essendo stata tempestivamente impugnata, era ormai divenuta definitiva. Quanto alla precedente **domanda di accertamento di conformità** presentata ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001, il TAR non ne ha riesaminato i presupposti sostanziali, ma ha rilevato che il silenzio-rigetto si era formato alla scadenza del termine di sessanta giorni e che la relativa contestazione era stata proposta tardivamente.

La decisione conferma che la scelta tra art. 36 e art. 36-bis deve essere preceduta da una ricostruzione completa dell'intervento, perché né la denominazione attribuita alla pratica né il regime del silenzio più favorevole possono modificare la categoria dell'abuso da regolarizzare.

Il primo passaggio riguarda quindi la natura delle opere, che devono essere ricondotte all'assenza di titolo, alla totale difformità, alla parziale difformità, alle variazioni essenziali oppure alle ipotesi di assenza o difformità dalla SCIA ordinaria. A questa verifica deve seguire l'esame degli eventuali vincoli, soprattutto quando possa trovare applicazione l'art. 32, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001.

Qualora sia già intervenuta un'ordinanza di demolizione, occorre poi analizzarne la motivazione e valutare tempestivamente se contestare la qualificazione attribuita alle opere. Lasciare che il provvedimento diventi definitivo può incidere non soltanto sull'esecuzione della misura ripristinatoria, ma anche sul successivo procedimento di sanatoria.

Solo dopo queste verifiche è possibile individuare il percorso corretto e attribuire al decorso del termine l'effetto previsto dalla legge. Il **silenzio-assenso** dell'art. 36-bis resta pienamente operativo, ma non può rendere efficace una SCIA utilizzata per opere che, in ragione della loro qualificazione giuridica, devono essere esaminate attraverso il diverso procedimento disciplinato dall'art. 36.