

SCIA in sanatoria: perché non si applica il silenzio rigetto dell'art. 36

L'intervento del Consiglio di Stato: la SCIA ex art. 37 non può essere trattata come accertamento di conformità ex art. 36, con effetti decisivi su demolizione e termini di impugnazione

di [Redazione tecnica](#) – 15.04.2026

Che cosa accade quando una **SCIA in sanatoria** viene trattata come un accertamento di conformità? Il silenzio dell'amministrazione può essere sempre letto come rigetto? E quali effetti produce, sul piano operativo, un errore di qualificazione tra i due istituti?

Per comprendere fino in fondo la portata della questione, occorre fare un passo indietro. Il funzionamento della **SCIA** non può essere letto in modo isolato, come se si trattasse di uno strumento autonomo sganciato dal resto del sistema.

Al contrario, va sempre ricondotto alla [disciplina sostanziale dei titoli edilizi](#), che nel **Testo Unico Edilizia** trova il suo riferimento iniziale nell'**art. 3 del d.P.R. n. 380/2001**. Questa disposizione contiene la **classificazione degli interventi edilizi**, distinguendo tra manutenzione, ristrutturazione e nuova costruzione e, quindi, individuando il corretto titolo abilitativo per ciascuna opera.

Quando l'intervento viene qualificato in modo non corretto, la questione non si esaurisce in un vizio formale della segnalazione, ma finisce per incidere sull'intero procedimento.

La SCIA si fonda, infatti, su un modello dichiarativo che attribuisce al privato una responsabilità iniziale nella qualificazione dell'intervento, ma questo presupposto non esaurisce il ruolo dell'amministrazione. Il controllo successivo deve essere coerente con la reale natura delle opere e richiede una verifica effettiva, non automatica. Quando questo allineamento viene meno, come nel caso esaminato, l'errore non resta confinato alla fase iniziale, ma si riflette sull'intero sviluppo del procedimento.

Un esempio emblematico è rappresentato dalla **sentenza del Consiglio di Stato 9 aprile 2026, n. 2852**. In quel caso, questa distorsione ha portato l'amministrazione, e poi il giudice di primo grado, ad applicare un regime giuridico non pertinente, sovrapponendo la disciplina dell'**accertamento di conformità ex art. 36** a quella della **SCIA in sanatoria ex art. 37**. Una sovrapposizione che incide direttamente sul regime del silenzio, sull'efficacia dell'ordinanza di demolizione e sulla stessa posizione processuale del privato.

Sanatoria edilizia: la differenza tra art. 36 e 37 Ordine di demolizione e sanatoria edilizia: cosa è accaduto nel giudizio di primo grado

La vicenda trae origine da un'ordinanza comunale con cui era stato ingiunto il ripristino dello stato dei luoghi in relazione a una serie di interventi edilizi realizzati su un immobile, consistenti nella realizzazione di un interpiano, nell'installazione di una tettoia sulla terrazza e in alcuni mutamenti di destinazione d'uso.

Contro questo provvedimento era stato proposto ricorso, che il TAR aveva respinto ritenendo infondate tutte le censure. Tra i passaggi più rilevanti della decisione di primo grado vi era la conclusione secondo cui la **sanatoria** presentata dal privato dovesse considerarsi **tacitamente rigettata ai sensi dell'art. 36, comma 3 del Testo Unico Edilizia**, con conseguente consolidamento del quadro repressivo.

È proprio su questo punto che si è innestato l'appello, che non si è limitato a contestare l'esito del giudizio, ma ha inciso in modo diretto sulla ricostruzione giuridica operata dal TAR.

L'appellante ha infatti sviluppato una linea difensiva articolata, fondata su tre direttrici tra loro strettamente connesse:

- l'amministrazione non aveva mai effettuato una **corretta qualificazione degli interventi**, avendo trattato in modo unitario opere tra loro diverse e ommesso di distinguere tra quelle eventualmente soggette a permesso di costruire e quelle riconducibili al regime della SCIA;
- la qualificazione della sanatoria operata dal TAR sarebbe stata errata, in quanto la fattispecie non poteva essere ricondotta all'**accertamento di conformità ex art. 36 del d.P.R. n. 380/2001**, ma doveva essere inquadrata nell'ambito della **SCIA in sanatoria ex art. 37**, con conseguente inapplicabilità del meccanismo del silenzio-rigetto;
- la sanatoria non risultava affatto definitiva, ma era ancora in fase istruttoria, tanto che l'amministrazione aveva attivato il contraddittorio procedimentale. Circostanza che, già sul piano logico prima ancora che giuridico, appariva incompatibile con la formazione di un diniego tacito.

Il Consiglio di Stato ha condiviso questa impostazione, ritenendo fondati i motivi di appello e chiarendo che la sentenza di primo grado aveva applicato una disciplina non pertinente, traendo da tale errore conseguenze non corrette sia sul piano sostanziale sia su quello processuale.

SCIA in sanatoria: il Consiglio di Stato sul silenzio dell'Amministrazione

Per comprendere il ragionamento seguito dal Collegio è necessario partire da un passaggio preliminare, spesso dato per scontato ma in realtà decisivo: la **qualificazione dell'intervento edilizio**.

Questo snodo trova il suo riferimento nell'**art. 3 del d.P.R. n. 380/2001**, che individua le principali categorie di intervento, distinguendo tra manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia e nuova costruzione.

Questa classificazione non ha una funzione descrittiva, ma costituisce il presupposto per individuare il corretto titolo edilizio. Il Testo Unico collega infatti ciascuna categoria a uno specifico regime autorizzatorio, distinguendo tra:

- interventi subordinati a **permesso di costruire** (art. 10);
- interventi realizzabili mediante **SCIA** (art. 22).

Da questa impostazione discende anche la disciplina delle sanatorie, che non è unitaria, ma differenziata proprio in funzione del titolo edilizio che sarebbe stato necessario.

L'**art. 36 del d.P.R. n. 380/2001** disciplina l'accertamento di conformità per interventi eseguiti in assenza o difformità dal permesso di costruire. Si tratta di un istituto costruito attorno al principio della **doppia conformità**, che richiede la compatibilità dell'intervento sia con la disciplina urbanistica vigente al momento della realizzazione sia con quella vigente al momento della domanda.

In questo ambito, il legislatore ha previsto un modello procedimentale chiuso, nel quale il **silenzio assume valore di diniego**, determinando la conclusione del procedimento e facendo decorrere i termini per l'impugnazione. Si tratta di una scelta precisa, che evita situazioni di incertezza e impedisce che l'inerzia dell'amministrazione possa tradursi in una forma implicita di legittimazione dell'abuso.

Diversa è la logica dell'**art. 37 del d.P.R. n. 380/2001**, che disciplina la **SCIA in sanatoria**, applicabile agli interventi eseguiti in assenza o difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività.

Anche in questo caso è richiesta la doppia conformità, ma il modello normativo è strutturalmente diverso. La norma si fonda su un impianto sanzionatorio che non è centrato sulla demolizione, ma sulla **sanzione pecuniaria**, pari al triplo dell'aumento del valore venale dell'immobile, con una soglia minima stabilita dalla legge.

Il procedimento, inoltre, non si esaurisce nella verifica della conformità, ma comporta necessariamente una valutazione espressa dell'amministrazione, che deve:

- accertare la **doppia conformità**;
- determinare la **sanzione pecuniaria**;
- valutare eventuali profili di compatibilità con i vincoli.

A ciò si aggiungono ipotesi particolari, come quelle relative agli interventi su immobili vincolati o ricadenti in zone di interesse storico, nelle quali può essere disposta la rimessione in pristino, ma sempre all'interno di un quadro che richiede valutazioni puntuali.

Il passaggio decisivo è però un altro: l'art. 37 non prevede alcuna forma di **silenzio significativo**. Il silenzio dell'amministrazione non può quindi essere interpretato come rigetto, ma integra un **silenzio inadempimento**, che lascia il procedimento aperto fino all'adozione di un provvedimento espresso.

È proprio questa differenza strutturale che il Consiglio di Stato richiama per escludere l'applicazione del meccanismo del silenzio-rigetto alla SCIA in sanatoria.

Analisi tecnica

Elemento centrale per comprendere la decisione del Consiglio di Stato riguarda la **mancata qualificazione degli interventi**.

L'appellante ha evidenziato come l'amministrazione abbia trattato in modo unitario opere tra loro eterogenee, senza distinguere tra quelle eventualmente riconducibili al permesso di costruire e quelle rientranti nella SCIA. Il Consiglio di Stato ha condiviso questo rilievo, sottolineando che, in assenza di una

qualificazione preventiva, l'apparato sanzionatorio viene applicato in modo indistinto, con il rischio di estendere la demolizione anche a interventi che non la prevedono.

Su questo stesso piano si inserisce un ulteriore profilo, che il TAR aveva affrontato in modo sostanzialmente automatico: quello relativo alla **presenza del vincolo paesaggistico**.

Nel giudizio di primo grado, infatti, la collocazione dell'immobile in area vincolata era stata utilizzata come elemento sufficiente per giustificare la sanzione demolitoria, sul presupposto della mancanza di autorizzazione paesaggistica. Il Consiglio di Stato ha invece seguito un'impostazione più rigorosa, chiarendo che la presenza del vincolo non può essere utilizzata in modo indifferenziato, ma richiede una **valutazione concreta della natura delle opere**.

Nel caso esaminato, la maggior parte degli interventi riguardava opere interne, che – per loro natura – non risultavano idonee a determinare una alterazione percepibile del bene paesaggistico. Questo passaggio richiama implicitamente la logica del **d.P.R. n. 31/2017**, che esclude dall'autorizzazione paesaggistica una serie di interventi privi di incidenza sull'aspetto esteriore degli edifici.

Il punto è particolarmente rilevante perché si collega direttamente al tema centrale della sentenza. Senza una corretta qualificazione delle opere, anche la valutazione del vincolo viene inevitabilmente distorta. Il rischio, in questi casi, è quello di utilizzare il vincolo come elemento "assorbente", capace di giustificare automaticamente la demolizione, senza verificare se l'intervento sia effettivamente idoneo a ledere il bene tutelato.

Il passaggio più rilevante riguarda però la **errata applicazione dell'art. 36**. Il TAR aveva costruito il proprio ragionamento partendo dall'idea che sulla sanatoria si fosse formato un **silenzio-rigetto**, come previsto per l'accertamento di conformità. Il Consiglio di Stato chiarisce che questo meccanismo non può essere trasposto automaticamente, perché presuppone una fattispecie diversa.

La **SCIA in sanatoria ex art. 37** non si esaurisce in una verifica astratta di conformità, ma implica una valutazione amministrativa complessa che deve necessariamente sfociare in un atto espresso. Non solo occorre accertare la doppia conformità, ma è anche necessario determinare la sanzione pecuniaria, attività che non può essere sostituita dal decorso del tempo.

Da qui deriva una conseguenza precisa: il silenzio dell'amministrazione non può assumere valore di diniego, ma configura un **silenzio inadempimento**, lasciando il procedimento aperto.

Il Consiglio di Stato collega questo rilievo al caso concreto, valorizzando la **effettiva pendenza della sanatoria**. Il fatto che l'amministrazione avesse attivato il contraddittorio e che la pratica fosse ancora in istruttoria dimostrava che non si era formato alcun diniego.

Nel loro insieme, questi elementi mostrano come l'errore di qualificazione abbia prodotto effetti a catena: attribuzione indebita di un diniego tacito, spostamento dell'onere di impugnazione sul privato e consolidamento di un'ordinanza repressiva nonostante la pendenza del procedimento.

Conclusioni operative

L'appello è stato quindi accolto, con riforma della sentenza del TAR e annullamento dell'ordine di demolizione.

Quando la sanatoria è presentata nella forma della **SCIA**, non può essere applicata la disciplina del **silenzio-rigetto ex art. 36** e non può ritenersi concluso il procedimento in assenza di un provvedimento espresso. La pendenza della pratica continua quindi a incidere anche sull'efficacia delle misure repressive.

Il principio che si ricava è chiaro: la **corretta qualificazione dell'intervento e della relativa sanatoria** viene prima di tutto. Se si sbaglia questo passaggio, si altera inevitabilmente il regime del silenzio, la posizione processuale del privato e, in definitiva, la legittimità dell'azione amministrativa.