

Sanatoria dinamica e silenzio assenso: perché i 45 giorni non bastano

Il Consiglio di Stato spiega quando il silenzio assenso ex art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001 non si forma, chiarendo che il decorso dei 45 giorni non è sufficiente in presenza di istanze ambigue o non correttamente qualificate

di [Gianluca Oreto](#) – 22.04.2026

Dall'entrata in vigore del **Decreto Salva Casa**, il settore dell'edilizia continua a confrontarsi con alcune delle modifiche più rilevanti apportate al **d.P.R. n. 380/2001**. Tra queste, una delle novità che ha generato **maggiori dubbi operativi** riguarda proprio la **nuova procedura di sanatoria** di cui all'**art. 36-bis**.

Questa disposizione ha introdotto un modello profondamente diverso rispetto alla sanatoria ordinaria di cui all'art. 36, prevedendo un **percorso più articolato** che, tra le altre cose, può comprendere:

- la presentazione di un **progetto di ripristino** per garantire il rispetto dei requisiti di sicurezza e la rimozione delle opere non sanabili;
- l'**accertamento di compatibilità paesaggistica** anche in caso di aumento di volumi e superfici;
- la possibilità di **intervenire anche in ambito sismico** con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'abuso;
- la formazione del **silenzio assenso** decorso il termine di 45 giorni dalla presentazione dell'istanza.

È proprio quest'ultimo aspetto che ha attirato maggiore attenzione nella pratica, anche perché la norma prevede che, **decorso il termine**, eventuali determinazioni successive dell'amministrazione risultino **inefficaci**.

Ma è davvero sufficiente il semplice decorso del tempo per far maturare un titolo edilizio in sanatoria?

A rispondere è il **Consiglio di Stato** con la **sentenza n. 2860 del 9 aprile 2026**, che riguarda proprio un caso in cui il privato aveva invocato la formazione del **silenzio assenso** su un'istanza di sanatoria presentata ai sensi dell'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, ritenendo sufficiente il **decorso del termine di 45 giorni** per ottenere un titolo edilizio in sanatoria.

La pronuncia si muove su un piano più ampio e affronta una **vicenda articolata**, nella quale si intrecciano l'annullamento di una SCIA, la successiva presentazione di più istanze alternative di regolarizzazione e, soprattutto, il tentativo di fondare la legittimazione dell'intervento proprio sul meccanismo del silenzio assenso.

Ed è proprio all'interno di questo quadro che il Consiglio di Stato chiarisce un **passaggio fondamentale**, spiegando **quando il decorso del tempo non è sufficiente** a far maturare un titolo edilizio e perché, in presenza di istanze ambigue o non correttamente qualificate, il silenzio assenso non può ritenersi formato.

Tettoie, SCIA e istanza di sanatoria: il caso tra demolizione e silenzio assenso

La vicenda riguarda un'impresa operante nel settore della lavorazione dei prodotti siderurgici che, per esigenze legate all'espansione dell'attività, aveva realizzato su un'area di proprietà adiacente allo stabilimento alcune **tettoie in ferro**, inserite in un contesto più ampio caratterizzato anche da **pavimentazioni e strutture funzionali** allo stoccaggio e alla lavorazione dei materiali.

Su queste opere è intervenuto il Comune con un'**ordinanza di demolizione**. A seguito di ciò la società ha presentato una **SCIA in sanatoria**, ritenendo le opere compatibili con un regime semplificato. L'amministrazione ha però avviato il procedimento di verifica e ha disposto l'**annullamento della segnalazione**, sostenendo che per quell'intervento fosse necessario il permesso di costruire.

Nel tentativo di evitare le conseguenze previste in caso di inottemperanza all'ordine demolitorio, la società ha poi presentato **ulteriori istanze**, richiamando in modo alternativo gli artt. 36 (sanatoria ordinaria), 36-bis (sanatoria dinamica) e 23-quater (usi temporanei) del d.P.R. n. 380/2001, chiedendo la sanatoria o, in alternativa, la possibilità di utilizzare temporaneamente l'area.

In questo contesto, la società ha sostenuto che, con riferimento all'istanza presentata ai sensi dell'art. 36-bis, si fosse formato il **silenzio assenso** per decorso del termine di 45 giorni.

Il TAR, tuttavia, ha ritenuto che la presentazione di queste iniziative successive avesse fatto venir meno l'interesse a coltivare il ricorso originario contro l'annullamento della SCIA, dichiarandolo improcedibile e giudicando inammissibili alcune ulteriori impugnazioni. Da qui l'**appello al Consiglio di Stato**, fondato sulla tesi opposta, cioè che il ricorso principale restasse attuale e che le nuove istanze avessero una funzione esclusivamente difensiva.

Sanatoria edilizia e silenzio assenso: il quadro normativo tra art. 36 e art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001

Per comprendere la questione è necessario circoscrivere il quadro normativo di riferimento.

Il d.P.R. n. 380/2001 distingue nettamente tra la sanatoria ordinaria di cui all'art. 36 e la nuova procedura introdotta dall'art. 36-bis. La prima è fondata sul requisito della doppia conformità "pesante" e prevede, in caso di inerzia dell'amministrazione, un meccanismo di **silenzio rigetto**. La seconda, invece, introduce un **modello diverso**, che consente la regolarizzazione di determinate tipologie di intervento anche attraverso un percorso tecnico più articolato.

All'interno di questo nuovo schema, il legislatore ha previsto la **formazione del silenzio assenso** decorso il termine di 45 giorni dalla presentazione dell'istanza, con la conseguenza che eventuali determinazioni successive dell'amministrazione risultano inefficaci.

Accanto a questi istituti si colloca la disciplina generale della SCIA contenuta nella **Legge n. 241/1990**, che consente all'amministrazione di esercitare poteri di controllo e di intervento anche successivamente alla presentazione della segnalazione.

Nel caso in esame, il tema del silenzio assenso si intreccia con quello della **corretta qualificazione dell'istanza** e con la possibilità di ricondurla in modo chiaro a una specifica fattispecie normativa.

Sanatoria, silenzio assenso e interesse al ricorso: i principi espressi dal Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato affronta innanzitutto il tema processuale, chiarendo che la presentazione di nuove istanze di sanatoria non comporta automaticamente la perdita dell'interesse a coltivare il ricorso originario.

Secondo i giudici di Palazzo Spada, il TAR aveva attribuito alle iniziative successive un valore che non avevano, ritenendo che esse sostituissero l'impugnazione originaria, mentre erano finalizzate esclusivamente a **evitare gli effetti più gravosi** derivanti dall'inottemperanza all'ordine demolitorio.

Su questo punto il Consiglio di Stato conferma che la **carezza di interesse** non può essere presunta, ma deve emergere da elementi univoci e deve essere valutata nel contesto complessivo del comportamento del privato.

Accanto a questo profilo, la sentenza affronta il tema del **silenzio assenso sulla sanatoria ex art. 36-bis**, escludendo che nel caso concreto si fosse formato un titolo tacito per effetto del decorso del termine.

È su questo punto che la sentenza assume un rilievo particolarmente significativo.

Il Consiglio di Stato osserva che **l'istanza presentata dalla società non era chiaramente riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 36-bis**, ma richiamava contemporaneamente tre istituti diversi, cioè gli artt. 36, 36-bis e 23-quater del d.P.R. n. 380/2001.

Si tratta di strumenti tra loro distinti, con presupposti, effetti e regimi differenti, che non possono essere utilizzati in modo alternativo senza una **precisa qualificazione**. In una situazione di questo tipo, manca il presupposto stesso per ritenere che si sia formato un titolo tacito.

A questo si aggiunge un ulteriore elemento. Nella stessa istanza veniva prospettata la sussistenza della doppia conformità, che è il requisito proprio dell'art. 36 e che, a differenza dell'art. 36-bis, non prevede il silenzio assenso ma il silenzio rigetto.

Il Collegio evidenzia inoltre che l'amministrazione, con il preavviso di rigetto, aveva già segnalato l'esistenza di **motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza**, impedendo così il consolidarsi di un effetto favorevole.

Il decorso del termine non è sufficiente, da solo, a far maturare il silenzio assenso, se l'istanza non è costruita in modo coerente e riferibile a una specifica fattispecie normativa.

Silenzio assenso e sanatoria: cosa cambia per i tecnici

La decisione del Consiglio di Stato offre alcune **interessanti indicazioni** per la pratica professionale.

Il primo aspetto riguarda il piano processuale. Le iniziative del privato devono essere lette nel loro contesto e non possono essere isolate per dedurre automaticamente la rinuncia al ricorso.

Il secondo, e più rilevante, riguarda il **funzionamento del silenzio assenso** nell'ambito dell'art. 36-bis. Il decorso dei 45 giorni non è sufficiente se l'istanza non è chiara, coerente e correttamente qualificata. Non basta richiamare la norma, ma è necessario costruire una domanda che sia effettivamente riconducibile alla fattispecie che prevede il meccanismo del silenzio assenso.

La sentenza consente anche di chiarire un equivoco molto diffuso nella pratica. Il silenzio assenso previsto dall'art. 36-bis non si forma automaticamente per il solo decorso del termine, ma presuppone l'esistenza di un'istanza chiaramente riconducibile a quella specifica fattispecie normativa. In mancanza di tale presupposto, il decorso del tempo resta privo di effetti, anche in assenza di un formale preavviso di rigetto.

Infine, la sentenza conferma che la **qualificazione dell'intervento edilizio** resta centrale. Anche in presenza di tentativi di regolarizzazione, l'amministrazione può intervenire quando l'opera, valutata nel suo insieme, richiede un titolo diverso da quello utilizzato.

Il Consiglio di Stato, in conclusione, ha accolto l'appello sul piano processuale ma respinto le censure nel merito, chiarendo che il silenzio assenso non può essere utilizzato come automatismo, soprattutto quando l'istanza è ambigua o tecnicamente incoerente, e quindi priva dei presupposti per generare un effetto favorevole.

FAQ – Sanatoria dinamica e silenzio assenso ex art. 36-bis

Il silenzio assenso ex art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001 si forma automaticamente dopo 45 giorni?

No. Il semplice decorso del termine non è sufficiente, perché il silenzio assenso, anche alla luce dei principi generali di cui all'art. 20 della Legge n. 241/1990, presuppone un'istanza chiara, completa e riconducibile a una specifica fattispecie normativa. In presenza di una domanda ambigua o non correttamente qualificata, il decorso del tempo non è idoneo a far maturare un titolo edilizio in sanatoria.

Se nell'istanza vengono richiamati insieme art. 36, art. 36-bis e art. 23-quater, può comunque formarsi il silenzio assenso?

No. In un caso del genere manca una qualificazione univoca della domanda. Gli istituti richiamati presentano presupposti, effetti e regimi tra loro differenti e non sovrapponibili. In assenza di una chiara riconducibilità dell'istanza all'art. 36-bis, non può ritenersi formato un titolo tacito per decorso del termine. Nella pratica, la predisposizione di modulistica specifica può ridurre il rischio di ambiguità, ma non elimina la necessità di una corretta qualificazione dell'istanza.

Che differenza c'è tra sanatoria ordinaria ex art. 36 e sanatoria dinamica ex art. 36-bis?

La differenza è sostanziale. L'art. 36 si fonda sulla doppia conformità "pesante" che deve essere posseduta al momento di presentazione dell'istanza e, in caso di inerzia dell'amministrazione, conduce al silenzio rigetto. L'art. 36-bis introduce invece una procedura diversa, che consente la regolarizzazione attraverso un percorso tecnico più articolato, anche tramite progetto di ripristino, e che, in presenza dei relativi presupposti, può condurre al silenzio assenso decorso il termine di 45 giorni.

Se l'istanza richiama la doppia conformità propria dell'art. 36, si può comunque sostenere che operi il silenzio assenso dell'art. 36-bis?

Non automaticamente. La doppia conformità non è incompatibile con la sanatoria di cui all'art. 36-bis, tanto che la norma la considera ai fini della determinazione della sanzione (comma 5). Tuttavia, se l'istanza viene costruita facendo leva su presupposti tipici dell'art. 36, senza una chiara qualificazione nell'ambito dell'art. 36-bis, si genera un'ambiguità che incide sulla sua riconducibilità alla fattispecie normativa invocata. In una situazione di questo tipo, non può ritenersi formato un titolo tacito per effetto del decorso del termine.

In assenza di preavviso di rigetto, il silenzio assenso si formerebbe automaticamente dopo 45 giorni?

Non necessariamente. Il decorso del termine può produrre effetto solo in presenza di un'istanza idonea a dar luogo a un provvedimento amministrativo, secondo i principi generali del procedimento di cui all'art. 20 della Legge n. 241/1990. In mancanza di una domanda chiara e univocamente riconducibile all'art. 36-bis, non può ritenersi formato un titolo tacito, anche in assenza di un formale preavviso di rigetto.

Per i tecnici, qual è l'indicazione operativa principale che emerge dalla sentenza?

Che la gestione dell'istanza di sanatoria richiede una precisa qualificazione giuridica e tecnica. Non è sufficiente richiamare più disposizioni in modo alternativo o cumulativo, ma è necessario individuare con precisione la fattispecie normativa applicabile e costruire un'istanza coerente con i relativi presupposti. Solo in presenza di una domanda correttamente strutturata può operare il meccanismo del silenzio assenso.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*