

Sanatoria edilizia, la doppia conformità dell'art. 36 resiste al Salva Casa

Con la sentenza n. 4845/2026 il Consiglio di Stato torna sul rapporto tra l'art. 36 e l'art. 36-bis: la conformità deve sussistere già al momento della domanda, non si costruisce demolendo dopo, e l'abuso resta unitario. Il Salva Casa ha introdotto la sanatoria dinamica, ma non ha attenuato la doppia conformità dell'accertamento ordinario.

di [Gianluca Oreto](#) – 01.07.2026

Si può ottenere la sanatoria di un abuso edilizio demolendo prima una parte delle opere e chiedendo poi di sanare quelle rimaste? Con il Salva Casa com'è cambiato l'accertamento di conformità ordinario? Un abuso realizzato su un unico immobile può essere sanato a pezzi, separando ciò che è conforme da ciò che non lo è?

Fino al 29 maggio 2024 queste domande avevano un'unica risposta fondata sulle previsioni contenute nell'art. 36 del Testo Unico Edilizia. Dall'entrata in vigore del Decreto-Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), convertito dalla Legge n. 105/2024, la situazione è notevolmente cambiata con l'introduzione nell'ordinamento edilizio dell'art. 36-bis e della nuova "sanatoria dinamica" che oltre a prevedere una doppia conformità più attenuata rispetto a quella dell'art. 36, consente anche, attraverso un apposito progetto di ripristino, di gestire in un'unica cornice procedimentale le difformità che non sono sanabili.

Su questo tema è intervenuto il Consiglio di Stato con la **sentenza n. 4845 del 17 giugno 2026**, che ribadisce come la doppia conformità richiesta per l'accertamento di conformità non possa essere conquistata demolendo e adeguando l'immobile dopo aver presentato la domanda di sanatoria. Inoltre, l'intervento abusivo va valutato come opera unitaria e non può essere scomposto in segmenti per regolarizzare la parte che, isolatamente, parrebbe conforme.

La vicenda: una variante "semplificata" usata oltre i suoi limiti

La vicenda riguarda una villa interessata da più interventi assentiti con denunce di inizio attività, l'ultima presentata come variante finale in corso d'opera. La disciplina regionale consente infatti, per le varianti minori, una semplice comunicazione, purché non incida su indici urbanistici, volumetrie, destinazione d'uso, categoria edilizia e sagoma dell'edificio.

Quella variante, però, andava ben oltre quei limiti, perché modificava la sagoma con l'ampliamento dei balconi e lo spostamento all'esterno del vano ascensore. Un sopralluogo comunale accertava inoltre la trasformazione a fini abitativi del sottotetto e del seminterrato, con altezze e impianti che li rendevano di fatto vivibili.

Da qui l'avvio dell'autotutela e, dopo una prima istanza di sanatoria, il provvedimento con cui il Comune ha annullato la variante, respinto la domanda per assenza della doppia conformità e ordinato il ripristino. I proprietari hanno demolito parte delle opere, abbassando le altezze e rimuovendo gli impianti, e hanno poi presentato una seconda istanza per le opere residue, sostenendo che, tornate conformi, potessero essere regolarizzate. È il rifiuto di riesaminare questa seconda domanda, confermato in primo grado dal TAR Lombardia, a essere finito davanti al Consiglio di Stato.

Quadro normativo: doppia conformità dell'art. 36 e conformità attenuata dell'art. 36-bis

Per comprendere la decisione dei giudici di secondo grado dobbiamo ricostruire il quadro normativo di riferimento e la sua evoluzione dopo il Salva Casa. L'accertamento di conformità disciplinato dall'art. 36 del Testo Unico Edilizia consente di regolarizzare un'opera priva del titolo necessario solo se conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione sia a quello della domanda. È la cosiddetta doppia conformità, e l'onere di dimostrarla grava per intero sul richiedente.

Il Decreto-Legge n. 69/2024 ha affiancato a questo istituto il nuovo art. 36-bis, che introduce una conformità attenuata, o asimmetrica, per gli abusi minori, e cioè le parziali difformità dell'art. 34, le variazioni essenziali dell'art. 32 e gli interventi legati alla SCIA. Per queste ipotesi la conformità urbanistica si misura sulla disciplina vigente al momento della domanda, mentre quella edilizia resta agganciata ai requisiti dell'epoca di realizzazione. È però un regime riservato a quelle ipotesi, non una scorciatoia per qualsiasi abuso.

Su questo si innesta l'altro principio cardine, quello dell'unitarietà dell'abuso, per cui un intervento eseguito senza titolo va considerato nel suo insieme e non frazionato in singole porzioni per ottenerne la sanatoria a pezzi.

I principi espressi dai giudici: doppia conformità e divieto di sanatoria "a tappe"

Alla luce di questo quadro, i giudici d'appello ribadiscono che non è consentito eseguire opere dopo la presentazione della domanda di sanatoria per rendere conforme un immobile che, al momento dell'istanza, conforme non era. Adeguare l'opera in un secondo tempo contrasta con il regime stesso della doppia conformità preteso dal Testo Unico Edilizia, e Palazzo Spada lo afferma sulla scorta di un principio consolidato della giustizia amministrativa.

Su questa premessa i giudici escludono ogni sanatoria parziale, richiamando il proprio orientamento sull'unitarietà dell'abuso (**Consiglio di Stato, sentenza n. 7860/2024**). Nel caso esaminato le opere insistono su un unico immobile della stessa proprietà, nemmeno suddiviso in più unità, e nascono tutte come varianti in corso d'opera. Questa unitarietà esclude anche la lamentata violazione del principio di proporzionalità, perché diniego e sanzione si commisurano all'abuso nel suo complesso.

Il passaggio più atteso riguarda il Salva Casa e su questo i giudici del Consiglio di Stato precisano che la riforma del 2024 non supera l'orientamento appena richiamato, perché ha inciso sulla doppia conformità soltanto entro il perimetro dell'art. 36-bis, conservandola per la domanda presentata ai sensi dell'art. 36. Chi chiede l'accertamento di conformità ordinario, insomma, resta vincolato alla doppia conformità piena.

Analisi tecnica: perché la demolizione parziale non riapre la sanatoria

Dal punto di vista tecnico, la comunicazione di variante in corso d'opera serve a recepire modifiche marginali, e non regge un intervento che sposta l'ascensore all'esterno e amplia i balconi alterando la sagoma. Quando ciò accade, l'opera fuoriesce dal titolo semplificato e richiede il permesso di costruire, con la conseguenza che la sua regolarizzazione passa necessariamente per l'art. 36 e per la sua doppia conformità.

Sul piano sistematico, la pronuncia sintetizza il punto parlando di esclusione della doppia conformità per l'art. 36-bis, ma è più preciso leggerlo come attenuazione. Il 36-bis non cancella la verifica, la rende asimmetrica, e non si estende alla domanda presentata, come qui, ai sensi dell'art. 36.

C'è poi un contrasto netto tra i due regimi:

- con l'art. 36 la doppia conformità deve preesistere e non si possono prescrivere lavori, per cui l'adeguamento postumo configura una sanatoria con opere inammissibile (niente sanatoria condizionata);
- con l'art. 36-bis il legislatore ha espressamente previsto la possibilità di presentare unitamente all'istanza un progetto di ripristino per la realizzazione degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate.

Sul piano operativo, dunque, chi imposta una sanatoria ex art. 36 deve verificare a monte che l'opera fosse già conforme all'epoca della domanda.

Sanatoria dopo demolizione parziale: cosa cambia per i professionisti

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, confermando la sentenza di primo grado e la legittimità del provvedimento comunale.

Ne discende una postura di metodo netta per chi opera sul costruito. Il momento da presidiare è quello della domanda, e questo sposta il baricentro sulla verifica preventiva, dalle indagini che precedono una compravendita all'istruttoria che accompagna l'istanza di sanatoria. Resta ferma, come la pronuncia avverte, la rilevanza del ripristino tempestivo rispetto agli effetti acquisitivi, là dove l'amministrazione abbia richiamato l'acquisizione solo per una parte delle opere.

La decisione si inserisce in una linea ormai consolidata, che resiste alla tentazione di leggere il Salva Casa come un'amnistia diffusa. La doppia conformità dell'art. 36 non si aggira costruendo a ritroso la regolarità che mancava, e il tempo speso a rincorrerla non vale a fondarla.

Domande frequenti su sanatoria, doppia conformità e Salva Casa

Si può sanare un abuso edilizio demolendone prima una parte?

Dipende dall'istanza presentata. Nel caso dell'art. 36, la conformità richiesta per l'accertamento di conformità deve sussistere già al momento della domanda, ed eseguire opere successive alla domanda per adeguare l'immobile configura una sanatoria con opere, inammissibile. Diverso è il caso di istanza presentata ai sensi dell'art. 36-bis che al comma 2 prevede espressamente la possibilità di un progetto di ripristino.

Il Salva Casa ha eliminato la doppia conformità?

No. Il Decreto-Legge n. 69/2024 ha previsto una conformità attenuata solo nell'art. 36-bis, per parziali difformità, variazioni essenziali e interventi legati alla SCIA, mentre per la sanatoria ordinaria ex art. 36 resta la doppia conformità piena.

Un abuso su un unico immobile può essere sanato a pezzi?

No. L'intervento abusivo va valutato in modo unitario e non può essere scisso in singole porzioni per ottenere la sanatoria parziale di ciò che, isolatamente, parrebbe conforme.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*