

Tolleranze costruttive del 2%: gli abusi in sanatoria si contano insieme, non a pezzi

Con la sentenza n. 5542/2026 il Consiglio di Stato chiarisce che le tolleranze costruttive dell'art. 34-bis si calcolano sull'intervento nel suo insieme, riferito al titolo edilizio che lo ha generato e non frazionando le singole opere, e che nelle aree protette il nulla osta dell'ente parco conserva natura preventiva, da acquisire prima delle opere.

di [Redazione tecnica](#) – 18.07.2026

Le tolleranze costruttive del 2% si calcolano su ogni singola opera o sull'intervento nel suo insieme? E vanno riferite all'intero edificio o al solo titolo che ha generato le difformità? E in un'area protetta, il nulla osta per opere che creano nuovi volumi può arrivare a posteriori o deve precederle?

Parlare di tolleranze costruttive non è mai semplice, tanto più dopo il Salva Casa del 2024, che ha ampliato e graduato la disciplina dell'art. 34-bis del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia). Sul punto interviene il Consiglio di Stato con la **sentenza n. 5542 del 10 luglio 2026**, secondo cui le percentuali si calcolano sull'intervento nel suo insieme e non opera per opera, perché gli abusi realizzati in un unico contesto temporale si valutano complessivamente e la soglia si misura sulla superficie dell'unità immobiliare, porticati compresi. Da qui i giudici sciolgono due nodi ulteriori, ovvero il parametro su cui misurare lo scostamento, che è il titolo generatore delle difformità e non l'intero edificio, e la sorte del nulla osta nelle aree protette, che resta di natura preventiva.

SCIA in sanatoria e difformità da un vecchio titolo: la vicenda

L'oggetto dell'intervento del Consiglio di Stato riguarda una villa unifamiliare edificata nei primi anni Cinquanta, la cui configurazione attuale nasce da un titolo del 1968 che aveva assentito la sopraelevazione del fabbricato insieme ad alcune modifiche interne ed esterne.

Emersa una non conformità dello stato di fatto rispetto al progetto assentito nel 1968, nel 2022 la proprietà presentava al Comune una SCIA in sanatoria ai sensi dell'art. 37 del d.P.R. n. 380/2001, corredata da relazione asseverata, e in parallelo un'istanza di autorizzazione paesaggistica all'ente parco, poiché l'immobile ricade in area vincolata ed è incluso in un parco nazionale.

Le difformità riguardavano la distribuzione interna, alcune variazioni prospettiche, l'ampliamento di un portico al piano terra, la chiusura parziale di un terrazzo al primo piano con aumento della superficie residenziale e la modifica delle falde di copertura con opere strutturali. Il Comune dichiarava improcedibile la SCIA per la mancanza dell'accertamento di compatibilità paesaggistica, l'incremento di superfici e volumi oltre la soglia del 2% e la preclusione dell'art. 167 del d.lgs. n. 42/2004 alla sanatoria postuma con nuovi volumi. Poco dopo anche l'ente parco dichiarava improcedibile l'istanza di nulla osta, per la natura necessariamente preventiva dell'autorizzazione nelle aree protette.

Al TAR il ricorso veniva respinto, da qui l'appello, affidato a quattro censure sul preavviso di rigetto, sul calcolo delle tolleranze, sulla disciplina paesaggistica e sui poteri dell'ente parco.

Tolleranze costruttive, sanatoria e vincolo paesaggistico: le norme

Per comprendere la decisione dei giudici di Palazzo Spada è opportuno ricostruire il quadro normativo di riferimento, che ruota attorno a poche disposizioni, edilizie e paesaggistiche.

L'art. 37 del Testo Unico Edilizia, nel testo applicabile alla vicenda, consente l'accertamento di conformità per gli interventi assoggettati a SCIA, subordinandolo alla doppia conformità dell'opera alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione sia a quello della domanda. Dopo il Salva Casa quell'accertamento, per le difformità da SCIA, è confluito nell'art. 36-bis, con una doppia conformità attenuata, urbanistica al momento della domanda ed edilizia all'epoca della realizzazione.

L'art. 34-bis fissa le tolleranze costruttive, escludendo la violazione edilizia per gli scostamenti entro il 2% delle misure del titolo su parametri quali altezza, distacchi, cubatura e superficie coperta, riferiti alle singole unità immobiliari. Il comma 1-bis, introdotto dal Decreto Salva Casa, gradua peraltro questa soglia dal 2 al 6% per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, in funzione della superficie utile dell'unità. La vicenda in esame resta però decisa sul 2%, trattandosi di un provvedimento anteriore alla riforma.

Sul versante della tutela, l'art. 167 del d.lgs. n. 42/2004 ammette la valutazione postuma di compatibilità paesaggistica soltanto per gli interventi che non abbiano determinato creazione o aumento di superfici utili o di volumi, mentre l'art. 146 dello stesso codice ribadisce il carattere preventivo dell'autorizzazione. Nelle aree protette si aggiunge l'art. 13 della legge n. 394/1991, per cui il nulla osta dell'ente parco ha natura esclusivamente preventiva.

Rilevano infine l'art. 22, comma 6, del Testo Unico Edilizia, che impone di acquisire in via preventiva il parere o l'autorizzazione paesaggistica, e l'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241/1990, sul provvedimento vincolato non annullabile per vizi formali.

Come si calcolano le tolleranze costruttive del 2%?

Alla luce di questo quadro, i giudici d'appello ribadiscono, per costante giurisprudenza, che gli abusi edilizi vanno considerati nella loro interezza e non atomisticamente, tanto in sede di ordinanza di demolizione quanto in sede di sanatoria, soprattutto quando realizzati in un unico contesto temporale e con una connotazione fisica unitaria, non scindibile in frammenti. Ne discende che la percentuale di tolleranza va calcolata sull'intervento assentito con il titolo del 1968 nel suo complesso, e non spaccettando le opere per verificarne una a una la tollerabilità.

Da qui una conseguenza immediata sul portico ampliato senza titolo, che concorre all'aumento della superficie utile e va conteggiato nella quota complessiva a prescindere dalla sua eventuale sanabilità autonoma, perché realizzato nelle stesse circostanze di tempo e comunque difforme dal titolo del 1968. Palazzo Spada aggiunge che è quanto meno dubbio che quel portico possieda la doppia conformità invocata, ma è un rilievo che resta sullo sfondo, poiché il manufatto entra comunque nel calcolo unitario.

C'è poi il nodo del parametro di riferimento. La grandezza sulla quale misurare le tolleranze non è l'intero edificio, frutto anche dell'edificazione originaria, ma la sola porzione riferibile al titolo del 1968, perché è a quell'intervento che la stessa segnalazione aveva circoscritto la sanatoria. Allargare la base all'intero fabbricato, come pretendeva la proprietà, avrebbe diluito lo scostamento sotto la soglia, ma è operazione che né la richiesta di parte né il titolo storico consentivano. La tolleranza, inoltre, si misura sulla superficie e non sulla sola volumetria, così da superare le incertezze proprio per i porticati, che incrementano di sicuro la superficie utile mentre l'effetto sui volumi resta discutibile.

Resta il vincolo, perché in questa vicenda l'aumento di superfici e volumi preclude l'autorizzazione paesaggistica postuma. Quanto al preavviso di rigetto, il diniego di una sanatoria non assentibile in area vincolata è atto vincolato, per cui l'eventuale carenza partecipativa non ne determina l'annullamento ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241/1990, tanto più che la declaratoria di improcedibilità non è un preavviso ma un vero diniego.

In sanatoria gli abusi si valutano insieme, non frazionati

Dal punto di vista tecnico la pronuncia consegna un metodo prima ancora che un principio. Nel predisporre una SCIA in sanatoria per difformità storiche occorre ricostruire l'intero scostamento riferibile al medesimo titolo e allo stesso cantiere, senza isolare l'opera più favorevole né allargare la base all'intero edificio per annacquare la percentuale.

Nel caso di specie, i giudici non hanno stabilito che il portico non fosse sanabile in sé, ma solo che la sua eventuale assentibilità autonoma non incide sul calcolo unitario. E una previsione comunale che esclude i porticati dal computo dei volumi ha funzione soltanto definitoria, senza derogare alle nozioni di volume e superficie utile del Testo Unico Edilizia, dove i porticati di norma rientrano. Sul piano di sistema, e pur senza che la pronuncia lo richiami, riferire il calcolo al titolo che ha abilitato l'intervento trova oggi un aggancio nel comma 1-ter dell'art. 34-bis, che computa la sola superficie assentita con quel titolo.

Sanatoria in area vincolata: cosa cambia per tecnici e proprietari

In conclusione, Palazzo Spada ha respinto l'appello e confermato la decisione di primo grado, validando le due declaratorie di improcedibilità sul fronte edilizio e su quello del nulla osta nelle aree protette.

Il messaggio di metodo riguarda la verifica preventiva. Chi ricostruisce lo stato legittimo di un immobile con difformità storiche, tanto più in vista di una compravendita, non può contare sulla frammentazione delle opere per restare sotto le soglie, perché ciò che conta è lo scostamento complessivo riferito al titolo che lo ha generato. E un esito favorevole sul fronte paesaggistico non si trasferisce automaticamente su quello edilizio, che segue una propria ratio.

La pronuncia si inserisce in un indirizzo consolidato, severo verso ogni tentativo di parcellizzare l'abuso e attento, sotto il profilo paesaggistico, a tenere fermo il carattere preventivo del titolo nelle aree protette. Chi progetta una sanatoria su un immobile tutelato deve fare i conti con un perimetro che si misura per intero, non a pezzi.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*