

EMMA LUDOVICA BREDA

Abusi edilizi e nuove regole di sanatoria alla luce della riforma c.d. «Salva Casa»

Il contributo affronta una disamina della nuova disciplina della sanatoria edilizia introdotta con la L. n. 105 del 2024 (nota come «Salva Casa»). Muovendo da una ricostruzione preliminare delle interazioni tra la sanatoria amministrativa già prevista all'art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia») e le norme sull'azione penale per gli abusi edilizi, di cui agli artt. 44 e 45 T.U.E., si procede, quindi, ad esaminare le innovazioni introdotte dalla riforma «Salva Casa», con particolare riferimento alle nuove e specifiche ipotesi di regolarizzazione degli abusi relativi ad opere in conglomerato cementizio armato, nonché ad immobili realizzati in zone sismiche. Il confronto tra la disciplina di sanatoria edilizia precedente e successiva all'entrata in vigore della legge «Salva Casa» consentirà, dunque, di portare in evidenza i profili problematici lasciati aperti dall'intervento di riforma e di ipotizzare eventuali soluzioni di ragionevole coordinamento tra la disciplina oggi vigente e le norme riguardanti l'esercizio dell'azione penale per i reati contravvenzionali previsti dal d.P.R. n. 380 del 2001.

Building violations and new amnesty rules in light of the so-called 'Salva Casa' reform.

This article examines the new building amnesty regulations introduced by Law No. 105 of 2024 (known as the "Salva Casa" or "Save the House" law). Starting from a preliminary reconstruction of the interactions between the administrative amnesty already provided for in Article 36 of Presidential Decree No. 380 of 2001 ("Consolidated Law on Building Regulations") and the rules on criminal prosecution for building abuses, referred to in Articles 44 and 45 of the T.U.E., we then proceed to examine the innovations introduced by the "Salva Casa" reform, with particular reference to the new and specific cases of regularisation of abuses relating to reinforced concrete works, as well as buildings constructed in seismic areas. A comparison between the building amnesty regulations prior to and after the entry into force of the will therefore highlight the problematic issues left open by the reform and suggest possible solutions for reasonable coordination between the regulations currently in force and the rules concerning the prosecution of offences under Presidential Decree No. 380 of 2001.

SOMMARIO: 1. Premessa. Il nuovo quadro normativo all'esito dell'entrata in vigore della legge «Salva Casa». - 2. La sanatoria degli abusi edilizi di natura formale: lo scenario *ante* legge «Salva Casa». - 2.1. Profili amministrativi: la sanatoria ex art. 36 T.U.E. - 2.2. La sanatoria giurisprudenziale «impropria». - 2.3. Profili di rilevanza penale. - 3. Le modifiche alla disciplina della sanatoria edilizia intervenute con la legge «Salva Casa». - 3.1. Premessa. - 3.2. La disciplina delle c.d. tolleranze costruttive ed esecutive di cui al nuovo art. 34-*bis* T.U.E. - 3.3. I «casi particolari» di cui al nuovo art. 34-*ter* T.U.E. - 3.4. Il nuovo art. 36-*bis* T.U.E. e il superamento della doppia conformità urbanistico-edilizia. - 3.5. Profili di rilevanza penale: problemi di coordinamento tra la nuova disciplina e le norme relative all'esercizio dell'azione penale. - 4. La sanatoria delle irregolarità sismiche e statiche: la frammentarietà della nuova disciplina prevista nella legge «Salva Casa». - 5. Sanatoria sismica - 5.1. Scenario *ante* legge «Salva Casa» - 5.2. Lo scenario successivo all'approvazione della legge «Salva Casa». - 5.3. Profili di rilevanza

penale. – 6. La grande assente: la previsione di una sanatoria dei profili di irregolarità statica. – 6.1. Scenario *ante* legge «Salva Casa». – 6.2. Lo scenario successivo all’approvazione della legge «Salva Casa». – 6.3. Profili di rilevanza penale. – 7. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa. Il nuovo quadro normativo all’esito dell’entrata in vigore della legge «Salva Casa».* A partire dalla sua entrata in vigore, il d.lgs. 380/2001 (in seguito anche solo «Testo unico dell’edilizia», o «T.U.E.»)¹ è stato interessato in più occasioni da interventi normativi di riforma, che hanno contribuito a modificarne l’assetto originariamente previsto dal legislatore².

La disciplina inizialmente in vigore è stata, in particolare, oggetto di un massiccio intervento di riforma ad opera dei decreti attuativi della L. n. 124/2015 (c.d. Legge Madia), nn. 126/2016 e 222/2016, che hanno introdotto strumenti di semplificazione e razionalizzazione dei regimi giuridici dei diversi titoli edilizi³. All’esito di queste modifiche, gli interventi edilizi disciplinati dal T.U.E. si distinguono, oggi, in cinque categorie, previste ai Titoli II e III della parte I: *i*) attività edilizia libera (art. 6 T.U.E.); *ii*) interventi subordinati alla presenza della c.d. C.I.L.A. (art. 6-*bis* T.U.E.); *iii*) interventi assoggettati al regime della S.C.I.A. (art. 22 T.U.E.), in taluni casi anche alternativa al permesso di costruire (art. 23 T.U.E.); *iv*) interventi assoggettati a permesso di costruire (art. 10 T.U.E.)⁴.

¹ Il d.lgs. 380/2001 ha portato a compimento una fondamentale opera di riordino e semplificazione della materia dell’urbanistica e dell’edilizia, sistematizzando in un unico testo normativo una disciplina la cui regolamentazione risultava in precedenza piuttosto disorganica e frammentaria. L’assetto con il quale è stato concepito il T.U.E. si fonda sul principio secondo il quale devono essere sottoposte a previo controllo pubblico, mediante concessione del permesso di costruire, le sole attività edilizie ed urbanistiche che incidono sul tessuto urbanistico del territorio, nell’ottica di liberalizzare in misura sempre maggiore le attività edilizie dei privati. Per un approfondimento sul sistema normativo introdotto con il d.lgs. 380/2001 si veda, per tutti, *Testo Unico dell’Edilizia*², a cura di Sandulli, Milano, 2015; *Reati contro l’ambiente e il territorio*, a cura di Pellissero, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*³, diretto da Palazzo-Paliero, Torino, 2019, 499 ss.

² Per una ricomposizione dell’evoluzione normativa in materia urbanistico-edilizia a partire dalla L. n. 2248 del 1865 si rimanda a TANDA, *I reati urbanistico-edilizi*, Milano, 2022, 2 ss.; RAMACCI, *I reati edilizi e paesaggistici. Disciplina, sanzioni e casistica*², Milano, 2025, 2 ss.

³ Si rammenta che, con un’opera di riduzione del sistema dei titoli abilitativi rispetto a quanto previsto dalla previgente legge urbanistica n. 47/1985, il T.U.E. aveva introdotto la tripartizione tra attività libera, attività soggetta a denuncia di inizio attività (c.d. «d.i.a.») e attività subordinata a permesso di costruire. Per l’impatto della riforma del 2016 sul previgente assetto del T.U.E., vedasi BOSCOLO, *I decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazione e ridisegno dei titoli edilizi*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 601.

⁴ Per approfondimenti sui singoli titoli abilitativi degli interventi edilizi v., in generale, NICTOLIS-POLI, *I titoli edilizi nel testo unico e nella legge obiettivo. Profili amministrativi e penali*, Milano, 2002; DE

Accanto alla disciplina dei titoli abilitativi edilizi, all'interno del T.U.E. si ritrova anche la c.d. «Normativa tecnica per l'edilizia», contenuta nella Parte II, che impone l'osservanza delle norme tecniche riguardanti i vari elementi costruttivi per la realizzazione di costruzioni pubbliche e private.

Nella specie, in particolare, nella Parte II del T.U.E. sono disciplinate specifiche norme tecniche riguardanti diversi settori: *i)* disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica (Capo II); *ii)* disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche (Capo III); *iii)* provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche (Capo IV); *iv)* norme per la sicurezza degli impianti (Capo V); *v)* norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici (Capo VI).

A differenza delle prescrizioni relative alle autorizzazioni edilizie, di natura c.d. formale, queste ultime disposizioni prescindono da ogni riferimento al titolo abilitativo richiesto per l'intervento da eseguire, imponendo, piuttosto, l'osservanza della normativa tecnica riguardante i vari elementi costruttivi previsti per i diversi manufatti.

Come è noto, al fine di presidiare il rispetto della disciplina di settore, il T.U.E. prevede anche uno specifico apparato sanzionatorio di natura sia amministrativa che penale, che si qualifica come accessorio rispetto alle prescrizioni di carattere formale (Parte I) e tecnico (Parte II).

Nella specie, in particolare, il titolo IV, Capo II del T.U.E., prevede un complesso sistema di sanzioni per la repressione delle c.d. violazioni formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che comprende anche specifiche previsioni di reato, contenute nell'art. 44 T.U.E. Le

PRETIS, *Il regime amministrativo degli interventi edilizi*, in *La disciplina amministrativa e penale degli interventi edilizi: un bilancio della normativa trentina alla luce del nuovo testo unico sull'edilizia*, a cura di Melchionda-De Pretis, Trento, 2003, 43 ss.; PAGLIARI, *I titoli abilitativi dell'attività edilizia: prime riflessioni*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 303; RUSSO, *I titoli abilitativi degli interventi edilizi*, in *Giur. merito*, 2008, 2721; STELLA RICHTER, *I titoli abilitativi in edilizia*, Torino, 2003. Più nel dettaglio sulla disciplina dei singoli titoli, v. BOSCOLO, *La segnalazione certificata di inizio attività: tra esigenze di semplificazione ed effettività dei controlli*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 580; ID., *La denuncia di inizio attività*, in *St. Iur.*, 2003, 1460; CARUSO, *La S.C.I.A.: natura giuridica, tutela del terzo ed ambito applicativo della nuova segnalazione certificata di inizio attività alla luce delle riforme legislative e nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Giur. merito*, 2012, 526; DOMENICI, *Il cambio di destinazione d'uso*, in *Riv. notariato*, 2016, 1, 26.

previste sanzioni penali, di natura contravvenzionale, sono connesse all'inosservanza delle norme previste dal titolo IV del T.U.E., nonché dei regolamenti edilizi, degli strumenti urbanistici e del permesso di costruire (44, co. 1 lett. a); ancora, agli interventi eseguiti in totale difformità o in assenza del permesso di costruire (44, co. 1, lett. b), nonché, da ultimo, all'ipotesi di lottizzazione abusiva (44, co., 1 lett. c).

Oltre alle specifiche ipotesi di reato menzionate, il T.U.E. prevede altresì delle norme genericamente preposte alla regolamentazione dell'esercizio dell'azione penale, segnatamente all'art. 45.

Anche la violazione di alcune tra le prescrizioni previste nell'ambito della normativa tecnica (Parte II T.U.E.) è sanzionata penalmente. Si tratta, in particolare, delle prescrizioni sulla regolarità sismica e c.d. statica (ossia relativa alle costruzioni in cemento armato e a struttura metallica), la cui trasgressione è punita con le contravvenzioni rispettivamente previste all'art. 95 T.U.E. e agli artt. 71-75 T.U.E.

A completamento di questo impianto normativo, in cui a specifiche imposizioni di natura amministrativa corrispondono, in caso di violazione, sanzioni anche penali, il T.U.E. prevede altresì un sistema di «sanatoria», accedendo al quale è possibile pervenire, in taluni casi, financo all'estinzione dell'illecito contravvenzionale eventualmente rilevabile.

L'assetto normativo così delineato e, in particolare, la disciplina della sanatoria degli abusi urbanistico-edilizi sono stati recentemente interessati da una riforma (come «Salva Casa»), che apporta delle significative modifiche ad alcune disposizioni del T.U.E. Ed infatti, tra i vari obiettivi che il legislatore si proponeva, con la L n. 105 del 2024, entrata in vigore nel luglio 2024, di conversione del d.l. n. 69 del 2024 (di qui anche solo legge «Salva Casa»), figurava anche l'introduzione di un sistema di semplificazione delle procedure finalizzate a sanare o regolarizzare determinate situazioni di difformità edilizia ed urbanistica.

Come si avrà modo di osservare, tuttavia, l'intervento riformatore si caratterizza per la presenza di alcune evidenti lacune nella regolamentazione di specifici profili, idonee a determinare potenziali disallineamenti normativi e difficoltà di coordinamento con la disciplina previgente.

Si procederà, pertanto, a ricostruire in breve le novità di maggior rilievo introdotte dal decreto «Salva Casa», con particolare attenzione alle nuove procedure di «sanatoria» delle situazioni di abuso inserite nel T.U.E. Il confronto tra la disciplina delle sanatorie edilizia, sismica e statica, così come risultante all'esito dell'entrata in vigore della legge «Salva Casa» consentirà, dunque, di mettere in rilievo i profili problematici lasciati aperti dall'intervento di riforma, soffermandosi sulle conseguenze di natura penale derivanti dal difetto di coordinamento tra la nuova disciplina della sanatoria e le norme riguardanti l'esercizio dell'azione penale per i reati contravvenzionali previsti dal T.U.E.

2. La sanatoria degli abusi edilizi di natura formale: lo scenario ante legge «Salva Casa».

2.1. Profili amministrativi: la sanatoria ex art. 36 T.U.E. Come è noto, già prima dell'entrata in vigore della nuova legge «Salva Casa» la disciplina del T.U.E. prevedeva espressamente la possibilità di regolarizzare gli abusi edilizi di natura formale, ossia tutte le attività edilizie realizzate in assenza dei relativi titoli abilitativi o in difformità da quanto in essi prescritto, in violazione della normativa urbanistica.

Prima dell'entrata in vigore della riforma, il riferimento normativo in proposito era costituito dall'art. 36 T.U.E., che prevedeva una specifica procedura di regolarizzazione di alcune tipologie di abuso edilizio, a cui poter accedere fino alla scadenza dei termini previsti, e comunque fino all'irrogazione delle relative sanzioni amministrative.

A questo riguardo, è d'uopo specificare sin d'ora che l'art. 36 T.U.E. e la disciplina della sanatoria edilizia ivi prevista sono tuttora in vigore, pur lievemente modificate, a seguito del varo della riforma del 2024.

Secondo quanto previsto dall'art. 36 T.U.E. (e, in precedenza, dall'art. 13, L. 47/1985) nella sua formulazione precedente alla riforma, tanto nei casi più gravi di assenza di titolo o di difformità dal titolo, quanto nei casi meno gravi di parziali difformità o variazioni essenziali, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile potevano ottenere il permesso in sanatoria ove l'intervento risultasse conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della

presentazione della domanda (c.d. *doppia conformità* urbanistica ed edilizia)⁵. La sanatoria per accertamento di conformità prevista all'art. 36 T.U.E. ha, dunque, la funzione di legittimare *ex post* i soli abusi meramente formali, ossia quelli che, sin dal momento della loro esecuzione, sarebbero stati ammissibili sotto l'aspetto urbanistico, ma che sono stati realizzati in assenza del previo rilascio del titolo abilitativo⁶. In altri termini, possono ricadere nell'ambito di questa tipologia di sanatoria tutte le costruzioni in relazione alle quali, sussistendo ogni altro requisito sostanziale, difetti soltanto il titolo abilitativo rilasciato da parte dell'Amministrazione competente.

La formulazione dell'art. 36 T.U.E. ha subito destato perplessità con riferimento all'identificazione delle disposizioni che ricadono nella categoria della normativa «urbanistica» e quelle che, dall'altra parte, compongono la normativa «edilizia», il cui rispetto congiunto è, per l'appunto, necessario per il rilascio del permesso in sanatoria.

A livello dottrinale⁷, è stata abbozzata una distinzione che ricomprende nell'ambito della disciplina edilizia le norme strettamente tecniche necessarie per la realizzazione delle costruzioni, come le «Norme Tecniche per le Costruzioni» (meglio note come «NTC») approvate da ultimo con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 17 gennaio 2018, le norme igienico-sanitarie, sulla progettazione sismica o sull'efficientamento energeti-

⁵ Oltre al rispetto del requisito della c.d. doppia conformità, l'art. 36 T.U.E. richiede ulteriori due requisiti di validità affinché il permesso di costruire abbia un'efficacia sanatoria: in primo luogo, deve essere richiesto entro i termini perentori indicati; è, inoltre, necessario il pagamento a titolo di oblazione di una somma pari al doppio del contributo di costruzione o, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'art. 16.

⁶ Per un ulteriore approfondimento dell'istituto della sanatoria edilizia si vedano, in dottrina, tra i vari, TANDA, *I reati urbanistico-edilizi*, cit., 719 ss.; RAMACCI, *I reati edilizi e paesaggistici*, cit., 591 ss.; FORESTI, *La sanatoria edilizia*, Milano, 2016; BRIGANTE, *Accertamenti di conformità: tracce di una controversa evoluzione*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 3, 173; D'ANGELO, *Abusi e reati edilizi*¹, Santarcangelo di Romagna, 2019; *Testo Unico dell'Edilizia*, a cura di Sandulli, cit., 623 ss.; REYNAUD, *La disciplina dei reati urbanistico-edilizi*, Padova, 2007, 591.

⁷ Si vedano, *ex plurimis*, LUCIANI, *Il sistema delle fonti nel testo unico dell'edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, 1, 3; RUGA RIVA, *Diritto penale e leggi regionali dopo la riforma del titolo V Cost.: esiste ancora il monopolio punitivo statale?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, 2-3; STELLA RICHTER, *La nozione di governo del territorio dopo la riforma dell'art. 117 Cost.*, in *Giust. civ.*, 2003, 4, 107; SORICELLI, *Il «governo del territorio»: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 6, 662; MAZZARELLI, *Il Testo unico in materia edilizia: quel che resta dell'urbanistica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 775.

co. Sull'altro versante, si è detto appartenerebbe alla sfera dell'urbanistica tutto ciò che, pur recepito all'interno della normativa di attuazione, attiene all'ordinato sviluppo del territorio quale espressione di una matrice di interesse pubblicistico (destinazioni d'uso, volumetrie, altezze, distanze)⁸.

Sul distinguo tra le due tipologie di normativa si è espressa a più riprese anche la giurisprudenza di legittimità che, senza discostarsi da quanto già sostenuto a livello dottrinale, ha chiarito che per «disciplina edilizia» si intende «l'insieme delle norme tecniche comprese nella Parte II T.U.E., quelle contenute nei regolamenti edilizi comunali di cui all'art. 4 d.P.R. n. 380 del 2001 (che disciplinano, a loro volta, le modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi) e, più in generale, le norme di fonte primaria e/o secondaria che regolamentano, con efficacia cogente, l'attività costruttiva condizionando il rilascio del permesso di costruire (art. 12 d.P.R. n. 380 del 2001), imponendo l'acquisizione, in fase istruttoria, non solo dei «documenti previsti dalla parte II» del d.P.R. n. 380 del 2001, ma anche della dichiarazione del progettista abilitato «che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, alle norme relative all'efficienza energetica (art. 20, co. 1 T.U.E.)»⁹.

Secondo quanto messo in luce dalla Suprema corte, dunque, nell'ambito della normativa edilizia ricadrebbero anche tutte le disposizioni contenute nella Parte II del T.U.E., tra cui quelle in materia di antisismica e di sicurezza statica delle costruzioni.

Poste queste premesse, dal momento che l'art. 36 richiede un accertamento di conformità dell'opera alla disciplina *urbanistica* ed *edilizia* vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda, se ne è ricavato che la relativa sanatoria potrà essere concessa solo tramite accertamento del previo rispetto delle disposizioni tecniche con-

⁸ *Ibid.*

⁹ Così, da ultimo, Cass., Sez. III, 8 luglio 2025, n. 24980, Masciulli.

tenute nella Parte II del T.U.E.¹⁰.

Confermando questa lettura restrittiva dell'art. 36 T.U.E., la Corte di cassazione si è espressa in maniera univoca con riferimento alle opere effettuate in violazione della disciplina sismica e delle costruzioni in cemento armato, escludendone in radice la doppia conformità e sancendo, così, l'insanabilità *tout court* di questi interventi¹¹.

La Corte ha, così, chiarito che l'accertamento di doppia conformità di cui all'art. 36 T.U.E. impedisce di subordinare la concessione del permesso edilizio in sanatoria alla regolarizzazione *ex post* degli aspetti relativi alla normativa tecnica di settore, prevista nella seconda parte del T.U.E., tra cui rientrano le norme sulla conformità sismica e statica. La *ratio* di questa rigorosa interpretazione dell'art. 36 T.U.E. è ben espresso nel seguente passaggio di una recente sentenza del Consiglio di Stato che, in merito al mancato rispetto della normativa antisismica, ha chiarito quanto segue: «L'accertamento sul rispet-

¹⁰ Cfr. RAMACCI, *I reati edilizi e paesaggistici*, cit., 596; PECCIOLI, *Le cause di estinzione dei reati urbanistici ed edilizi*, in *Reati contro l'ambiente e il territorio*, a cura di Pellissero, in *Trattato Teorico e Pratico di Diritto Penale*, cit., 674.

¹¹ Chiarissima, sul punto, Cass., Sez. III, 3 ottobre 2024, n. 36774, Fabozzi, che ha chiarito quanto segue: «Il rispetto del requisito della conformità delle opere sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione che a quella vigente al momento della presentazione della domanda di regolarizzazione (cd. «doppia conformità»), richiesto ai fini del rilascio del permesso di costruire in sanatoria ex artt. 36 e 45 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è da ritenersi escluso nel caso di edificazioni eseguite in assenza del preventivo ottenimento dell'autorizzazione sismica. Tale principio deve essere esteso non solo alle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso e a struttura metallica realizzate in violazione degli artt. 64, commi 2, 3 e 4, e 65 d.P.R. n. 380 del 2001 ma, più in generale, alle opere realizzate in violazione della «disciplina edilizia» vigente sia al momento della realizzazione dell'abuso che a quello della presentazione della domanda di permesso di costruire in sanatoria». Conformi, Cass., Sez. III, 8 luglio 2025, n. 24980, cit.; Cass., Sez. III, 28 aprile 2025, n. 16084, Lettieri; Cass., Sez. III, 13 marzo 2024, n. 14645, Erbasecca, non mass.; Cass., Sez. II, 5 marzo 2024, n. 11999, Virga, non mass.; Cass., Sez. III, 16 ottobre 2023, n. 41872, Tummolo; Cass., Sez. III, 28 agosto 2023, n. 35851; Cass., Sez. III, 5 luglio 2023, n. 29179, in *Riv. giur. edil.*, 2023, 5, 1157; Cass., Sez. III, 3 maggio 2023, n. 18267, in *Cass. Pen.*, 2023, 10, 3338; Cass., Sez. III, 30 marzo 2023, n. 7720, Amendola, non mass.; Cass., Sez. III, 14 dicembre 2022, n. 2357, Casà, Rv. 284058 - 01; Cass., Sez. III, 13 novembre 2018, n. 54707, Cardella, Rv. 274212 - 01, Cass., Sez. III, 4 luglio 2017, n. 38953, Rizzo, Rv. 270792 - 01; Cass., Sez. fer., 4 settembre 2014, n. 44015, Conforti, Rv. 261099 - 01; Cass., Sez. III, 17 febbraio 2010, n. 11271, Braccolino, Rv. 246462-01. Per una più ampia ricognizione delle pronunce della giurisprudenza anche amministrativa precedente all'introduzione della legge «Salva Casa» in tema di sanatoria sismica, si rinvia a RAMACCI, *Il ristretto ambito di applicazione della sanatoria per «doppia conformità» di cui all'art. 36 d.p.r. 380/2001*, in *Lexambiente - Riv. Trim.*, 3, 2022, 70; ID., *I reati edilizi e paesaggistici*, cit., 611 ss. Si vedano, altresì, AMANTE, *Appunti sulla sanatoria sismica*, in *Urb. app.*, 2021, 2, 197; TANDA, *La rilevanza dell'autorizzazione sismica in sanatoria (o postuma) ai fini della sussistenza dell'illecito di cui agli artt. 94 e 95 T.U.E.*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 3, 815.

to delle specifiche norme tecniche antisismiche in zona sismica costituisce sempre un presupposto necessario per conseguire il titolo edilizio. Questo non vale solo per gli interventi ancora da eseguire ma anche per quelli da legittimare *ex post*. La carenza di questo accertamento sul rispetto delle norme antisismiche non rappresenta quindi una semplice irregolarità formale, ma costituisce una mancanza sostanziale del progetto edilizio che legittima il diniego»¹².

Nella vigenza della disciplina antecedente all'entrata in vigore della legge «Salva Casa», dunque, la regolarizzazione *ex post* degli abusi edilizi prevista all'art. 36 era limitata ai soli aspetti di irregolarità formale, senza possibilità di procedere a sanatoria «postuma» di eventuali violazioni della normativa tecnica¹³. Ed anzi, la presenza di irregolarità tecniche, e dunque non sanabili, inibiva giustappunto la possibilità di pervenire ad accertamento di doppia conformità, impedendo di conseguenza di regolarizzare anche gli aspetti formali.

2.2. La sanatoria giurisprudenziale «impropria». Per completare il quadro normativo in tema di sanatoria amministrativa, va pur brevemente dato conto di un'ulteriore ipotesi di sanatoria, di creazione giurisprudenziale, sviluppatasi accanto alla sanatoria «normativa» oggi prevista all'art. 36 T.U.E.

Come si è detto, già prima dell'entrata in vigore del T.U.E., all'art. 13 della L. 47/1985 era stata introdotta la possibilità di procedere a sanatoria edilizia previo accertamento del rispetto del requisito dell'opera «agli strumenti urbanistici generali e di attuazione approvati e non in contrasto con quelli adottati sia al momento della realizzazione dell'opera, sia al momento della presentazione della domanda». Con questo intervento normativo veniva, dunque, introdotto per la prima volta il requisito della c.d. «doppia conformità», restringendo così il raggio d'azione della sanatoria precedentemente applicata nella vigenza della L. 10/1977, per l'ottenimento della quale era sufficiente

¹² Così, Cons. St., Sez. VI, 12 novembre 2024, n. 9045.

¹³ Sul punto, in relazione alla sanatoria ex art. 36 T.U.E. la Corte di cassazione ha sempre sostenuto quanto segue: «il permesso di costruire in sanatoria non produce effetti riguardo alle violazioni della disciplina antisismica e di quella sulle opere in cemento armato» (così, *ex multis*, Cass., sez. III, 8 aprile 2014, n. 18709, in *Riv. giur. edil.*, 2014, 4, 898). Dello stesso tenore sono anche le sentenze Cass., Sez. III, 7 febbraio 2024, n. 5486, Cotroneo; Cass., Sez. III, 14 dicembre 2022, n. 2357, cit.

l'accertamento della conformità dell'opera alla disciplina urbanistica vigente all'epoca della concessione della sanatoria¹⁴.

A fronte del significativo mutamento dei requisiti richiesti per poter procedere a sanatoria edilizia, l'entrata in vigore della L. 47/1985 alimentò un dibattito circa l'effettivo raggio d'azione della «nuova» sanatoria codificata all'art. 13. Nella specie, in particolare, si obiettò che un'applicazione rigorosa dell'art. 13 L. 47/1985 – che richiedeva il rispetto del requisito della doppia conformità – avrebbe impedito di regolarizzare anche le costruzioni realizzate abusivamente ma che, al momento dell'esame della richiesta di sanatoria, risultavano conformi agli strumenti urbanistici in vigore. Si evidenziava, invero, che sarebbe risultato contrastante con il principio di buon andamento ed economia dell'azione amministrativa ritenere che l'ordinamento prima imponesse di demolire l'immobile abusivo, a norma di quanto previsto dall'allora art. 7 L. 47/1985 (attuale art. 31, co. 9 T.U.E.), consentendone poi la sua immediata e identica ricostruzione¹⁵.

Già nella vigenza della L. 47/1985 si era, dunque, consolidato un orientamento giurisprudenziale che ammetteva la configurabilità di un'ulteriore e non codificata ipotesi di sanatoria amministrativa (c.d. sanatoria giurisprudenziale o sanatoria amministrativa impropria), con riguardo ai manufatti che, pur difformi dalla disciplina vigente all'epoca della costruzione, risultavano tuttavia conformi alla normativa in vigore al momento della richiesta di sanatoria¹⁶.

¹⁴ Cfr. Cons. St., Adunanza plenaria, 17 maggio 1974, n. 5, in *Foro amm.*, 1975, 3, 106; Cons. St., Sez. V, 14 marzo 1972, n. 168, in *Riv. giur. edil.*, 1972, 1, 512; Cons. St., Sez. V, 5 novembre 1968, n. 1405, in *Riv. giur. edil.*, 1968, 1, 1458; Cons. St., Sez. V, 14 novembre 1967, n. 1565, in *Foro amm.*, 1967, 1, 1690; Cons. St., Sez. V, 27 agosto 1966, n. 968; Cons. St., Sez. IV, 19 giugno 1963, n. 468, in «*Il Consiglio di Stato nel quinquennio 1961-65: relazione al Presidente del Consiglio dei ministri*», 2, Roma, 1969.

¹⁵ Cfr. Tar Lombardia, Brescia, 18 settembre 2002, n. 1176, in *Foro amm. Tar*, 2002, 2808; Tar Calabria, Catanzaro, Sez. II, 5 settembre 2001, n. 1262; Tar Umbria, Perugia, 29 gennaio 2000, n. 51; Cons. St., Sez. V, 13 ottobre 1993, n. 1031, in *Giust. civ.*, 1994, 1, 1145.

¹⁶ Cass., Sez. III, 27 ottobre 2005, n. 40969, Olimpio; Cass., Sez. III, 9 gennaio 2004, n. 1815, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 1, 1110; Cass., Sez. III, 9 gennaio 2004, n. 1806, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 1, 1117; Cass., Sez. III, 26 novembre 2003, n. 291, in *Riv. giur. edil.*, 2005, I, 354. Nell'ambito della sanatoria giurisprudenziale, la distinzione tra disciplina urbanistica ed edilizia assume relativamente minor importanza rispetto a quanto accade con riferimento all'art. 36 T.U.E., nella cui formulazione le due discipline assumono diverso ed autonomo valore. Nella vigenza della L. 47/1985, invero, questo distinguo non era stato normativizzato con precisione, ed infatti l'art. 13 (attuale 36 T.U.E.) richiedeva la generica conformità agli *strumenti urbanistici generali e di attuazione*. Poiché la sanatoria di origine pretoria è stata

Secondo quanto chiarito da questa giurisprudenza, la c.d. sanatoria giurisprudenziale avrebbe comportato unicamente la regolarizzazione dell'opera sotto il profilo amministrativo, con immediate conseguenze in termini di inibizione o revoca dell'ordine di demolizione previsto dall'art. 7 L. 47/1985 (attuale art. 31 T.U.E.). Il conseguimento di questa particolare tipologia di sanatoria non avrebbe, invece, avuto alcuna influenza sul fronte della rilevanza penale delle condotte di abuso edilizio. L'allora vigente art. 22 L. 47/1985 (il cui contenuto è stato trasposto nell'attuale art. 45 T.U.E.) richiedeva, infatti, l'accertamento della doppia conformità dell'opera per poter ritenere estinto il reato edilizio ravvisabile nel caso di specie; nell'impossibilità di provare questo requisito, le relative condotte illecite sarebbero rimaste perseguibili penalmente, non ostante l'avvenuta sanatoria dei profili di irregolarità amministrativa¹⁷.

Breviter: la sanatoria giurisprudenziale è in grado di estinguere le sole sanzioni amministrative e non quelle penali.

Con riguardo alla sanatoria edilizia, l'entrata in vigore del T.U.E. non ha mutato il quadro normativo già in vigore: l'art. 36 T.U.E. ha, invero, sostanzialmente recepito il testo dell'art. 13 L. 47/1985, continuando a richiedere l'accertamento di doppia conformità per il rilascio della sanatoria dell'abuso¹⁸.

introdotta nella vigenza di normative precedenti al T.U.E., mette conto segnalare che la giurisprudenza successiva alla sua entrata in vigore richiede tuttora, per la concessione di questa tipologia di sanatoria, della conformità del manufatto alle «norme urbanistico-edilizie ed alle previsioni degli strumenti di pianificazione al momento in cui vennero eseguite» (v. Cass., Sez. III, 27 ottobre 2005, n. 40969, cit.), facendo mostra di non considerare, in questo caso, la distinzione tra disciplina urbanistica, da un lato, ed edilizia, dall'altro, già divenuta rilevante nell'ambito dell'art. 36 T.U.E.

¹⁷ Cass., Sez. III, 9 gennaio 2004, n. 1815, cit.; Cass., Sez. III, 26 novembre 2003, n. 291, cit.; Cass., Sez. III, 9 febbraio 1998, n. 1492.

¹⁸ Nel parere reso sulla proposta di Testo Unico, l'Adunanza generale del Consiglio di Stato aveva auspicato che l'istituto della "sanatoria giurisprudenziale" trovasse codificazione normativa, evidenziando come nella prassi venisse ampiamente superato il dato letterale che imponeva, ai sensi dell'art. 13 della L. 47/1985, la "doppia conformità", «ritenendosi illogico ordinare la demolizione di un quid che, allo stato attuale, risulta conforme alla disciplina urbanistica vigente e che, pertanto, potrebbe legittimamente ottenere, a demolizione avvenuta, una nuova concessione» (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza generale, sezione atti normativi, 29 marzo 2001, protocollo n. 52/2001). A fronte dell'esistenza di orientamenti contrastanti, tuttavia, il Governo ha ritenuto di non codificare la previsione del citato art. 13, osservando che il mandato conferitogli impediva di innovare la disciplina, se non ai limitati fini della riconduzione a unità organica del materiale normativo disorganico. Cfr. Relazione illustrativa del TU del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, su cui CORTESI, *I termini del dibattito in corso in tema di «sanatoria giurisprudenziale»*, in *Urb. app.*, 2003,

Ciononostante, almeno in un primo momento, la meno rigida ipotesi di sanatoria amministrativa di natura pretoria ha comunque trovato riconoscimento applicativo nelle pronunce delle Corti¹⁹.

Nondimeno, dopo qualche anno dall'entrata in vigore del T.U.E. non sono mancate prese di posizione di segno contrario da parte della giurisprudenza amministrativa, motivate proprio sul presupposto del contrasto tra la sanatoria introdotta in via interpretativa e il principio di legalità, a fronte del mancato recepimento nel testo dell'art. 36 T.U.E. dell'orientamento affermatosi nel vigore dell'art. 13 L. 47/1985²⁰. Secondo questo orientamento più restrittivo, il permesso di costruire in sanatoria, in quanto provvedimento tipico oggetto di una disciplina puntuale prevista all'art. 36 T.U.E., sarebbe insuscettibile di ampliamento in via interpretativa e il suo rilascio postulerebbe necessariamente l'accertamento di doppia conformità dell'intervento.

Allo stato attuale, a fronte di una giurisprudenza amministrativa in cui prevale l'indirizzo contrario alla «sanatoria giurisprudenziale», la giurisprudenza penale di legittimità appare piuttosto frammentata. Ad alcune pronunce – per vero maggioritarie – che hanno a loro volta escluso la configurabilità della c.d. sanatoria impropria²¹, se ne registrano, invero, altre che continuano tuttora a concedere cittadinanza a questo istituto²².

2.3. *Profili di rilevanza penale.* Muovendo dall'ultima ipotesi di sanatoria pre-

1091 ss.

¹⁹ Cfr. Cons. St., Sez. IV, 17 settembre 2007, n. 4838, in *Foro amm. Cons. St.*, 2007, 9, 2449; Cass., Sez. III, 27 ottobre 2005, n. 40969, cit. In dottrina, sull'istituto della sanatoria impropria nella vigenza del T.U.E., vedasi, *ex multis*, GRAZIOSI, *A proposito della ammissibilità della c.d. «sanatoria giurisprudenziale» (e dei suoi intrecci con il condono edilizio)*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 161 ss.; BRIGANTE, *Accertamenti di conformità: tracce di una controversa evoluzione*, cit., 173 ss.; SEMENTILLI, *Declino e continuità della c.d. «sanatoria giurisprudenziale»*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 1, 170.

²⁰ Cons. St., Sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2306, in *Riv. giur. edil.*, 2006, 6, 1297; conformi: Cons. St., Sez. V, 17 marzo 2014, n. 1324; Cons. St., Sez. V, 27 maggio 2014, n. 2755; Cons. St., Sez. V, 11 giugno 2013, n. 3220.

²¹ Cfr. Cass., Sez. III, 31 ottobre 2023, n. 43823, in *www.lexambiente.it*; Cass., Sez. III, 12 novembre 2019, n. 45845, in *Cass. Pen.*, 2020, 9, 3391; Cass., Sez. III, 24 giugno 2016, n. 26425; Cass., Sez. III, 18 novembre 2014, n. 47402, in *Riv. giur. edil.*, 2015, 1, 125.

²² Cfr. Cass., Sez. III, 10 novembre 2020, n. 21039, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 4, 1411. Cass., Sez. III, 19 settembre 2019, n. 45845, cit. Vedasi, sul punto, GRAZIOSI, *Attualità della questione dei titoli edilizi postumi. Nuove ragioni e vecchi argomenti (ancora a proposito della c.d. sanatoria giurisprudenziale)*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 1, 53.

sa in esame, merita comunque precisare che anche l'orientamento di Cassazione che ne ammette la perdurante rilevanza all'interno dell'ordinamento è concorde nell'escludere che il suo rilascio possa valere ad estinguere i reati urbanistici previsti dall'art. 44 T.U.E.²³.

Di converso, la diversa ipotesi di sanatoria «codificata» di cui all'art. 36 T.U.E. presentava – e presenta tuttora, anche dopo l'entrata in vigore della legge «Salva Casa» – significativi riflessi sul fronte della responsabilità penale ex art. 44 T.U.E. per le violazioni della normativa urbanistica ed edilizia.

È d'uopo sottolineare che le previsioni riguardanti le sanzioni penali relative alle violazioni della normativa del T.U.E. non sono state modificate dalla legge «Salva Casa» e rimangono, dunque, ad oggi invariate.

Nella specie, in particolare, l'art. 44 T.U.E. prevede più ipotesi di reato punite con pene differenti. Si tratta di reati contravvenzionali, che sanzionano un nutrito novero di condotte: 1) l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai re-

²³ Cfr. da ultimo, Cass., Sez. III, 14 dicembre 2022, n. 2357, cit., secondo cui «[...] granitico l'orientamento della Suprema corte per cui in tema di reati urbanistici, la sanatoria degli abusi edilizi idonea ad estinguere il reato di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, a precludere l'irrogazione dell'ordine di demolizione dell'opera abusiva previsto dall'art. 31, co. 9 del cit. d.P.R. e a determinare, se eventualmente emanata successivamente al passaggio in giudicato della sentenza, la revoca di detto ordine, può essere solo quella rispondente alle condizioni espressamente indicate dall'art. 36 del decreto stesso citato, che richiede la doppia conformità delle opere alla disciplina urbanistica vigente, sia al momento della realizzazione del manufatto, sia al momento della presentazione della domanda di permesso in sanatoria, dovendo escludersi la possibilità che tali effetti possano essere attribuiti alla c.d. «sanatoria giurisprudenziale» o «impropria», che consiste nel riconoscimento della legittimità di opere originariamente abusive che, solo dopo la loro realizzazione, siano divenute conformi alle norme edilizie ovvero agli strumenti di pianificazione urbanistica [...]». Ancora, Cass., Sez. III, 29 settembre 2022, n. 36818, che ha chiarito quanto segue: «In tema di reati urbanistici, la sanatoria degli abusi edilizi idonea ad estinguere il reato di cui all'art. 44 cit. non ammette termini o condizioni, deve riguardare l'intervento edilizio nel suo complesso e può essere conseguita solo qualora ricorrano tutte le condizioni espressamente indicate dall'art. 36 d.P.R. 380/2001 e, precisamente, la doppia conformità delle opere alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della realizzazione del manufatto, che al momento della presentazione della domanda di sanatoria, dovendo escludersi la possibilità di una legittimazione postuma di opere originariamente abusive che, solo successivamente, in applicazione della cosiddetta sanatoria «giurisprudenziale» o «impropria», siano divenute conformi alle norme edilizie ovvero agli strumenti di pianificazione urbanistica. Tant'è che deve ritenersi illegittimo, e non determina l'estinzione del reato edilizio, il rilascio di un permesso di costruire in sanatoria condizionato all'esecuzione di specifici interventi finalizzati a ricondurre il manufatto abusivo nell'alveo di conformità agli strumenti urbanistici, in quanto detta subordinazione contrasta ontologicamente con la ratio della sanatoria, collegabile alla già avvenuta esecuzione delle opere e alla loro integrale rispondenza alla disciplina urbanistica, senza quindi che siano consentiti accorgimenti per far rientrare la stessa nell'alveo della legittimità urbanistica».

golamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire (art. 44, lett. a)²⁴; ii) l'esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione (art. 44, lett. b); iii) la lottizzazione abusiva, definita all'art. 30 T.U.E., nonché gli interventi eseguiti nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, totale difformità o assenza del permesso (art. 44, lett. c)²⁵.

Per quanto qui interessa, preme rilevare che le plurime ipotesi di violazioni c.d. formali della disciplina urbanistica in materia di titoli abilitativi determinano la configurabilità dell'ipotesi di cui all'art. 44, co. 1, lett. a) ovvero di quella di cui all'art. 44, co. 1, lett. b), a seconda della gravità dell'abuso posto in essere.

Nella specie, in particolare, la giurisprudenza riconduce alla fattispecie di cui alla lett. a) (*sub specie* di inosservanza delle modalità esecutive fissate dal permesso di costruire) le ipotesi di irregolarità meno gravi, quali la parziale difformità²⁶ o la variazione essenziale dal permesso di costruire, quest'ultima

²⁴ L'art. 44, lett. a) T.U.E. ha una natura residuale rispetto alle altre violazioni menzionate dal medesimo articolo. Per fornire degli esempi tratti dalla casistica relativa alla ritenuta sussistenza di questa ipotesi contravvenzionale, si possono menzionare l'inosservanza di disposizioni che impongano di provvedere alla manutenzione degli stabili, la violazione dell'obbligo di esposizione – sul luogo della costruzione – del cartello indicante gli estremi del titolo abilitativo, qualora sia prescritto dal regolamento edilizio, nonché la violazione della distanza minima dai confini quando detto limite è previsto nei regolamenti urbanistici. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a RAMACCI, *I reati edilizi e paesaggistici*, cit., 300; TANDA, *I reati urbanistico-edilizi*, cit., 163.

²⁵ Per uno studio più approfondito della disciplina penalistica contenuta nel T.U.E. si rimanda, per tutti, a MELCHIONDA, *I «rilessi» penalistici del nuovo assetto normativo dell'edilizia*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2002, 523-553; ID., *La repressione degli abusi: le sanzioni penali*, in *Il Testo Unico sull'edilizia*, a cura di Mastragostino, Bologna, 2005, 205-256; ID., *La disciplina penale degli abusi edilizi. Profili generali*, in *La disciplina amministrativa e penale degli interventi edilizi*, cit., 181.

²⁶ Cfr. Cass., Sez. III, 13 dicembre 2018, n. 55483, in *Cass. Pen.*, 2020, 1, 313; Cass., Sez. III, 23 novembre 2012, n. 45821; Cass., Sez. III, 28 febbraio 2007, n. 8470, Roberto, in *www.lexambiente.it*; Cass., Sez. III, 12 marzo 2007, n. 10479, Sasso, in *www.lexambiente.it*; Cass., Sez. III, 6 dicembre 2006, n. 40173, Balletta, in *www.ambientediritto.it*; Cass., Sez. III, 29 gennaio 2004, n. 3350, in *Riv. pen.*, 2004, 1248. La distinzione tra difformità totale e parziale acquista, dunque, rilevanza decisiva ai fini della configurabilità della più gravemente sanzionata ipotesi di cui alla lett. b), ovvero della meno grave fattispecie di cui alla lett. a), dell'art. 44 T.U.E. In dottrina, sul punto, si vedano: DE LUCA, *L'art. 20, lett. a), della legge 28 febbraio 1985, n. 47: l'ultima spiaggia del pretore penale*, in *Cass. Pen.*, 1989, 1072; GROSSO, *Reati edilizi ed urbanistici e riforma del sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, 742; BREGANZE, *Permesso di costruire: novità (e conferme) nell'ambito di applicazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 86.

intesa come una tipologia di abuso intermedia tra la difformità totale e quella parziale²⁷. Ai fini pratici, è bene ricordare che la contravvenzione di cui all'art. 44, co. 1, lett. a) è punita con l'ammenda fino a 10329 euro, potendo, pertanto, essere soggetta ad estinzione mediante il procedimento di oblazione previsto dall'art. 162 c.p.

Dall'altra parte, le situazioni di abuso più gravi, quali la realizzazione di interventi in assenza del titolo abilitativo o in totale difformità da esso (o dalla S.C.I.A. alternativa al permesso)²⁸, sono sanzionate dalla specifica contravvenzione prevista all'art. 44, lett. b) T.U.E. Va altresì considerato che, in quanto punita con la pena dell'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5164 a 51645 euro, la contravvenzione in esame non può essere estinta mediante oblazione. Orbene, oltre alle specifiche ipotesi di reato menzionate, il T.U.E. prevede altresì, all'art. 45, delle norme genericamente riferite all'esercizio dell'azione penale.

Invero, per espressa previsione dell'art. 45, co. 1 T.U.E., l'azione penale relativa alle violazioni edilizie rimane sospesa finché non siano stati esauriti i procedimenti amministrativi di sanatoria di cui all'art. 36 T.U.E.²⁹. Di significativa importanza, inoltre, quanto previsto dall'art. 45, co. ult. T.U.E., secondo cui il rilascio in sanatoria del permesso di costruire, ottenuto secondo le modalità indicate nell'art. 36 T.U.E., estingue i reati contravvenzionali previsti «dalle norme urbanistiche vigenti». Quanto all'ambito di applicazione oggettiva, va precisato che l'ottenimento del permesso in sanatoria consente di estinguere le sole contravvenzioni previste all'art. 44, co. 1, lett. a) e b) T.U.E., con esclusione dell'applicabilità della causa di estinzione per i reati di cui

²⁷ Cfr. Cass., Sez. III, 16 dicembre 2015, n. 49583, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 1-2,164; Cass., Sez. III, 22 ottobre 2012, n. 41167, in *Cass. Pen.*, 2013, 7-8, 2797; Cass., Sez. III, 3 marzo 2005, n. 8316.

²⁸ La definizione di totale difformità è contenuta nell'art. 31 T.U.E., che elenca puntualmente le situazioni che ricadono in questa ipotesi.

²⁹ La sospensione presuppone non solo la presentazione della domanda di sanatoria al comune competente, ma anche la sussistenza di tutte le condizioni per ottenere il rilascio del permesso di costruire in sanatoria e, conseguentemente, la pronuncia di estinzione del reato (in questo senso, Cass., Sez. III, 19 maggio 2014, n. 20482). La giurisprudenza ha inoltre chiarito che, dal momento che la disposizione normativa contiene un riferimento alla sola azione penale, la sospensione non opera anche nella fase delle indagini preliminari, allorquando l'azione penale non è ancora stata esercitata (cfr. Cass., Sez. III, 18 febbraio 2010, n. 6639, Borgese; Cass., Sez. III, 7 agosto 2007, n. 32201, in *Cass. Pen.*, 2008, 9, 3421).

all'art. 44, lett. c) (*i.e.* la lottizzazione abusiva³⁰ e gli interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, eseguiti in totale difformità o in assenza del permesso³¹). Fino all'entrata in vigore della legge «Salva Casa», dunque, l'avvio delle procedure di sanatoria previste dall'art. 36 T.U.E. determinava la sospensione del procedimento penale (*recte*, processo) eventualmente instaurato per le contravvenzioni previste all'art. 44, co. 1, lett. a) e b) T.U.E.³² e - conseguenza

³⁰ Secondo la giurisprudenza prevalente, il reato di lottizzazione abusiva non è estinguibile per effetto dell'accertamento di doppia conformità di cui agli artt. 36 e 45 T.U.E., non essendo possibile, in tale ipotesi, considerare le opere conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione (cfr., *ex multis*, Cass., Sez. III, 16 maggio 2018, n. n. 28784, in *Cass. Pen.*, 2019, 4, 1661).

³¹ Con riferimento agli abusi edilizi realizzati in zona vincolata, la giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente escluso l'applicabilità dell'art. 36 T.U.E., che sarebbe espressamente limitato alle sole violazioni della disciplina urbanistica ed edilizia e presupporrebbe «una attività di mera ricognizione della assoluta legittimità di un intervento già realizzato, legittimità che presuppone anche il preventivo rilascio dei pareri delle autorità preposte alla tutela dei vincoli; i suddetti pareri, quindi, non possono utilmente essere rilasciati posteriormente. Solo il parere sul vincolo paesaggistico può essere, in certi limiti, rilasciato a posteriori, ciò essendo specificamente previsto dall'art. 167, co. 4 d.lgs. 42/2004. Diversamente, i pareri delle autorità preposte ai vincoli possono essere chiesti e rilasciati, a posteriori, solo ai fini dell'applicazione della normativa sul condono, che è differente dalla sanatoria di conformità disciplinata dall'art. 36 T.U.E.» (così, Cons. St., Sez. VI, 22 novembre 2023, n. 9983, in *DeJure*). La Corte di cassazione ha a sua volta preso in esame la questione e, muovendo dal presupposto che la possibilità di ottenere una autorizzazione paesaggistica postuma è espressamente preclusa dalla legge (salve le ipotesi di cui all'art. 167, co. 4 e 5 d.lgs. 42/2004), di recente è pervenuta alla conclusione che tale preclusione impedisce anche la sanatoria urbanistica ai sensi dell'art. 36, considerato che l'autorizzazione paesaggistica è presupposto per il rilascio del permesso di costruire. Inoltre, è stato specificato che, l'eventuale emissione della predetta autorizzazione paesaggistica in spregio a tale esplicito divieto, oltre a non produrre alcun effetto estintivo del reato ex art. 44, co. 1, lett. c) T.U.E., non impedisce neppure l'emissione dell'ordine di rimessione in pristino (cfr., *ex multis*, Cass., Sez. III, 25 gennaio 2023, n. 3258, in *www.ambienteditto.it*; Cass., Sez. III, 11 gennaio 2023, n. 544, Morello; Cass., Sez. III, 14 giugno 2022, n. 23427, in *DeJure*; Cass., Sez. III, 7 gennaio 2021, n. 190, *Giuri. cost.*, 2021, 5, 1958).

³² Sui tempi di sospensione del processo penale a fronte dell'avvio di procedure di sanatoria edilizia, nel silenzio del legislatore, la giurisprudenza si esprime con orientamento ormai pacifico e consolidato, sostenendo quanto segue: «il termine assolve ad una duplice funzione: da un lato, conferisce certezza all'aspettativa del privato consentendogli le opportune iniziative di tutela e, dall'altro, evita la sospensione del processo *sine die* (Cass., Sez. III, 18 gennaio 2006, n. 10205, in *Cass. Pen.*, 2007, 7-8, 3013). Al di là della discrezionale facoltà del giudice, da motivarsi specificamente in relazione al prevedibile imminente rilascio della sanatoria, di accordare un rinvio del processo, su richiesta di parte e con conseguente sospensione del termine di prescrizione (cfr. Cass., Sez. un., 31 marzo 2016, n. 15427, Cavallo, Rv. 267042), deve pertanto ribadirsi il principio secondo cui la sospensione dell'azione penale relativa alle contravvenzioni urbanistiche finché non siano stati esauriti i procedimenti amministrativi di sanatoria, imposta dall'art. 45, co. 1 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 in relazione al precedente art. 36, co. 3, non può superare i sessanta giorni previsti da tale ultima disposizione, anche se l'iter amministrativo sia di fatto proseguito» (così, Cass., Sez. VI, 16 marzo 2020, n. 10083, in *DeJure*; conforme, Cass., Sez. III, 31 ottobre 2019, n. 44503, in *DeJure*).

importante alla luce della non obblazionabilità dell'ipotesi di cui alla lett. b) - il rilascio del permesso in sanatoria avrebbe consentito di ritenere estinti questi reati.

Da ultimo, sotto il profilo degli aspetti processuali, mette conto segnalare che, secondo la disposizione dell'art. 31, co. 9 e 9 *bis* T.U.E. (anche questa non modificata dalla riforma), con l'eventuale sentenza di condanna emessa dal giudice penale per le contravvenzioni previste all'art. 44 T.U.E. deve essere altresì ordinata la demolizione delle opere abusive, ove non già eseguita a seguito dell'ordine di demolizione emesso in via amministrativa (art. 31, co. 2 T.U.E.).

Il rilascio di permesso in sanatoria ex art. 36 T.U.E., ottenuto nel corso del procedimento penale aveva ed ha, dunque, ricadute positive anche sotto questo profilo, facendo logicamente venire meno l'obbligo per il giudice penale di ordinare la demolizione del manufatto abusivo con la sentenza di condanna.

A contrario, ove non fosse possibile pervenire a sanatoria dell'abuso edilizio secondo il parametro della «doppia conformità» richiesto dall'art. 36 T.U.E. e ritenere, pertanto, estinto il reato altrimenti ipotizzabile, l'eventuale sentenza penale di condanna conterrà altresì l'ordine di demolizione del manufatto abusivo, a norma di quanto previsto dall'art. 31, co. 9 T.U.E. (ove il manufatto non sia già stato demolito a seguito dell'ordine emesso dal comune competente a norma dell'art. 31, co. 2 T.U.E.). Questa previsione normativa va, comunque, raccordata con quanto specificato in tema di sanatoria amministrativa c.d. impropria, istituto che, come poc'anzi chiarito (v. *supra*, par. 2.2.), determina la regolarizzazione dei soli profili amministrativi allorquando l'opera risulti quantomeno conforme alla normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della presentazione della domanda. L'obbligo di demolizione del manufatto abusivo verrà, dunque, meno, non solo nel caso di rilascio della sanatoria ex art. 36 T.U.E., ma anche ove sia possibile ottenere la sanatoria «impropria», fatta comunque salva, in questo ultimo caso, la rilevanza penale della condotta di abuso e la possibilità di essere assoggettati a procedimento penale per le ipotesi di reato ivi ravvisabili.

3. *Le modifiche alla disciplina della sanatoria edilizia intervenute con la legge «Salva Casa».*

3.1. *Premessa.* Come si legge nelle «linee guida» di accompagnamento al testo della riforma, la legge «Salva Casa» «ha inteso fornire risposte urgenti alle esigenze rappresentate dagli attori coinvolti nel processo edilizio – dalle istituzioni ai cittadini – in relazione alle tematiche afferenti alla semplificazione del quadro normativo di riferimento»³³.

Questo intervento di riforma ha introdotto significative modifiche al T.U.E., intervenendo, in particolare, su quattro principali aree tematiche:

i) ridefinizione dei titoli che consentono di comprovare lo stato legittimo degli immobili (art. 9-*bis* T.U.E.);

ii) nuova disciplina relativa ai mutamenti di destinazione d'uso (art. 10, co. 2 e 23-*ter* T.U.E.);

iii) regime delle tolleranze e semplificazione delle procedure finalizzate a sanare o regolarizzare situazioni di difformità (artt. 34-*bis*, 34-*ter* e 36-*bis* T.U.E.);

iv) adeguamento degli standard edilizi alle trasformazioni del contesto sociale ed urbano, con specifico riferimento al recupero dei sottotetti (art. 2-*bis* T.U.E.), edilizia libera (art. 6 T.U.E.) e certificato di agibilità (art. 24 T.U.E.).

Con specifico riguardo alle disposizioni in materia di procedure finalizzate a sanare o regolarizzare situazioni di difformità e/o abuso edilizio, la nuova disciplina ha incisivamente innovato il panorama previgente.

Nella specie, in particolare, la legge «Salva Casa» è intervenuta introducendo distinte ipotesi di sanatoria di tre specifiche tipologie di difformità (o tre livelli crescenti di irregolarità): le c.d. tolleranze costruttive ed esecutive (regolate al nuovo art. 34-*bis* T.U.E.); gli interventi eseguiti come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della L. n. 10 del 1977 (disciplinati dal nuovo art. 34-*ter* T.U.E.); infine, le situazioni di parziale difformità dal permesso di costruire o dalla S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire o le variazioni essenziali ri-

³³ Cfr. *Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)*, pubblicate nel gennaio 2025 e accessibili sul sito del MIT: <https://www.mit.gov.it/linee-guida-dl-salva-casa>, 2.

spetto al permesso di costruire (prima ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 36 e oggi disciplinate dal nuovo art. 36-*bis* T.U.E.).

3.2. *La disciplina delle c.d. tolleranze costruttive ed esecutive di cui al nuovo art. 34-bis T.U.E.* La nuova normativa è intervenuta anzitutto sulla disciplina delle tolleranze costruttive ed esecutive che, in quanto semplici irregolarità edilizie non costituenti veri e propri abusi, non sono oggetto di un apposito procedimento di sanatoria.

Da un punto di vista concettuale, per «tolleranze costruttive» si intendono le difformità edilizie di lieve entità che non costituiscono violazione della normativa edilizia, mentre le «tolleranze esecutive» consistono nelle irregolarità geometriche, piccole modifiche alle finiture, diversa collocazione di impianti o opere interne eseguite durante i lavori (tra cui rientrano, ad esempio, il minore dimensionamento dell'edificio, la realizzazione di elementi architettonici non strutturali e la difforme ubicazione delle aperture interne).

Con specifico riguardo alla disciplina prevista per le tolleranze costruttive, l'art. 34-*bis*, co. 1 T.U.E. stabilisce – già a partire dal 2020 – che il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia, a patto che sia contenuto entro il 2% delle misure previste nel titolo abilitativo. A questa previsione, rimasta immutata, la legge «Salva Casa» ha affiancato gli ulteriori commi 1-*bis* e 1-*ter*, che, con riguardo ai soli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, aumentano la soglia di tolleranza costruttiva fino al 6%, in funzione dei metri quadri di superficie utile³⁴.

Anche la disciplina delle tolleranze esecutive, già prevista al comma 2 dell'art. 34-*bis* T.U.E., è stata in parte modificata dal recente intervento normativo. Alla disciplina del comma 2 è stata, infatti, affiancata la previsione del comma 2-*bis*, che ha ampliato il novero delle tolleranze esecutive per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024. Questo ampliamento del bacino applicativo del regime di tolleranza è comunque vincolato al rispetto delle condizioni

³⁴ Come si legge nelle «Linee di indirizzo» sopra citate (*ivi*, 17-20), la diversificazione del regime in ragione del dato temporale rinvia la propria *ratio* nella necessità di evitare che gli interventi realizzati dopo l'introduzione della nuova disciplina possano essere volontariamente eseguiti tenendo conto degli scostamenti percentuali più ampi.

di cui all'articolo 34-*bis*, co. 2, tra le quali figura l'impossibilità di accedere a questa specifica «sanatoria» ove l'immobile sia sottoposto a tutela ai sensi del decreto legislativo 42/2004 (c.d. Codice dei beni culturali).

Quanto alla procedura di rilevamento sia delle tolleranze costruttive che esecutive, il comma 3 dell'art. 34-*bis* (non modificato dalla novella in esame) prevede che il tecnico abilitato si limiti a dichiarare la sussistenza dei presupposti per poterle ritenere tali nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie, ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali. Questa dichiarazione è funzionale ad attestare lo stato legittimo dell'immobile, e, quindi, ad escludere la sussistenza di irregolarità che possano precludere il rilascio o la formazione di un nuovo titolo edilizio ovvero ripercuotersi sui negozi giuridici indicati nella disposizione.

Da ultimo, una disposizione di particolare rilievo è quella contenuta all'interno del comma 3-*bis* dell'art. 34-*bis*, con cui si introduce una verifica in ordine all'incidenza sismica delle difformità rientranti nei margini della tolleranza. Quanto previsto da tale disposizione sarà oggetto di approfondita analisi nei paragrafi dedicati alla sanatoria delle irregolarità sismiche, a cui, pertanto, si rimanda (v. *infra*, par. 5.).

3.3. *I «casi particolari» di cui al nuovo art. 34-ter T.U.E.* Un nuovo profilo di regolarizzazione “postuma” di ulteriori specifiche tipologie di abuso è poi previsto al nuovo art. 34-*ter* della legge «Salva Casa».

In una prima parte della disposizione normativa (commi 1-3), viene introdotta una forma semplificata di regolarizzazione degli interventi edilizi realizzati come varianti in corso d'opera in parziale difformità da un titolo rilasciato in data antecedente all'entrata in vigore della L. n. 10 del 1977 (c.d. Legge Bucalossi), con la quale è stata introdotta per la prima volta una regolamentazione delle varianti in corso d'opera.

Come viene sottolineato nelle linee guida di accompagnamento al testo di legge, prima dell'entrata in vigore della L. n. 10/1977 non era regolamentata l'ipotesi di parziale difformità dal titolo, né era prevista la possibilità di richie-

dere varianti in corso d'opera che, dunque, non potevano essere presentate³⁵. La nuova disposizione normativa intende, pertanto, prendere finalmente in considerazione queste specifiche ipotesi di irregolarità rispetto al titolo edilizio rilasciato, che interessano diversi immobili, a fronte di un patrimonio immobiliare, quale quello italiano, piuttosto vetusto³⁶.

Come previsto all'art. 34-ter, co. 1 T.U.E., l'ambito applicativo di tale disciplina è circoscritto agli interventi non qualificabili come tolleranze costruttive od esecutive, ai sensi dell'art. 34-bis. Al fine di distinguere quali interventi siano inquadrabili quali tolleranze e quali come «casi particolari» di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo, *sub* art. 34-ter T.U.E., un utile supporto può provenire dalla casistica giurisprudenziale formatasi in ordine alla previsione di cui all'articolo 34 T.U.E. («Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire»). Pronunciandosi nell'ambito di questa diversa previsione normativa, la giurisprudenza ha, invero, di recente avuto modo di chiarire che la parziale difformità si configura quando l'intervento, sebbene previsto nel titolo abilitativo, risulti realizzato secondo modalità diverse da quelle previste a livello progettuale, ovvero sia quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione, dando luogo a divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera³⁷.

Secondo quanto previsto all'art. 34-ter, co. 3, gli interventi ricompresi nell'ambito applicativo del comma 1 sono regolarizzabili tramite la presentazione di una S.C.I.A. e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'art. 36-bis, co. 5.

Nella seconda parte della nuova disposizione normativa e, specificamente, al

³⁵ *Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69*, cit., 24.

³⁶ Gli interventi realizzati come varianti che costituiscono parziali difformità devono essere stati eseguiti nell'ambito degli interventi riconducibili ad un titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della L. n. 10 del 1977. Da ciò consegue che gli stessi possono essere stati realizzati anche in data successiva al 30 gennaio 1977, purché entro i limiti di validità temporale del titolo che permettono di caratterizzare gli interventi come variante. Il comma 2 dell'art. in esame fornisce, a questo proposito, delle indicazioni per dare prova dell'epoca di realizzazione delle varianti.

³⁷ Così, Cons. St., Sez. VI, 8 ottobre 2024, n. 8072, in *DeJure*; Cons. St., ad. plen., 30 luglio 2024, n. 14; Tar Campania, Napoli, 26 febbraio 2009, n. 1103, in *Foro amm. Tar*, 2009, 2, 484.

comma 4, viene prevista una apposita disciplina per il caso delle parziali difformità dal titolo abilitativo (anche rilasciato successivamente all'entrata in vigore della L. n. 10/1977)³⁸ realizzate durante l'esecuzione dei lavori e accertate dal competente ufficio comunale all'esito di sopralluogo, che non siano state sanzionate con ordine di demolizione o di riduzione in pristino e in relazione alle quali sia comunque stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità, non più annullabile d'ufficio in autotutela ai sensi della L. n. 241/90. Ebbene, l'art. 34-ter, co. 4 T.U.E. ha inteso valorizzare, a fini edilizi, il certificato di abitabilità o agibilità che, tradizionalmente, viene reputato privo di alcuna valenza sul piano edilizio³⁹. Si prevede, infatti, che, al sussistere dei citati presupposti, questa tipologia di parziale difformità sarà soggetta alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'art. 34-bis T.U.E., in deroga a quanto previsto all'art. 34 T.U.E. per gli interventi edilizi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire. Ciò comporta, pertanto, che queste specifiche ipotesi di parziale difformità non siano soggette ad alcun procedimento amministrativo di sanatoria.

3.4. *Il nuovo art. 36-bis T.U.E. e il superamento della doppia conformità urbanistico-edilizia.* Come è già stato sottolineato (v. *supra*, par. 2.), fino all'entrata in vigore della legge «Salva Casa», il principale riferimento normativo in tema di sanatoria edilizia era costituito dall'art 36 T.U.E., che ammetteva la regolarizzazione *ex post* di interventi realizzati in assenza o totale difformità dal permesso di costruire o dalla S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire, nonché di ipotesi di parziale difformità o variazioni essenziali rispetto al permesso di costruire o alla S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire.

³⁸ Come opportunamente precisato nelle Linee di indirizzo (24), rispetto all'ipotesi prevista dai precedenti tre commi, in questo caso non è riprodotto il presupposto relativo al rilascio del titolo in data antecedente all'entrata in vigore della L. n. 10 del 1977; di conseguenza, questa specifica ipotesi di regolarizzazione opera anche per interventi realizzati durante l'esecuzione dei lavori oggetto di titolo abilitativo rilasciato successivamente all'entrata in vigore della predetta L. n. 10 del 1977, ricorrendo agli altri presupposti stabiliti dalla disposizione.

³⁹ Cfr. Cons. St., Sez. V, 15 novembre 2024, n. 9200, in *DeJure*, secondo cui l'illiceità dell'immobile sotto il profilo urbanistico-edilizio non può essere sanata al conseguimento del certificato di agibilità, che riguarda aspetti diversi; i due provvedimenti svolgono funzioni differenti e hanno diversi presupposti che ne condizionano il rispettivo rilascio. Conforme, Cons. St., Sez. II, 08 febbraio 2024, n. 1297.

Come è noto, la possibilità di accedere alla sanatoria *ex post* di questi interventi abusivi dipendeva dalla possibilità di attestarne la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli interventi, sia al momento della domanda (c.d. doppia conformità).

Orbene, a seguito delle modifiche apportate al T.U.E. in seguito all'entrata in vigore della legge «Salva Casa», le ipotesi di abuso meno gravi quali: *i)* la parziale difformità e variazioni essenziali dal permesso o dalla S.C.I.A. alternativa (*i.e.* i casi di cui all'art. 34 T.U.E.); *ii)* l'assenza o la difformità dell'intervento rispetto alla S.C.I.A. semplice (casi che rientravano nell'art. 37, co. 4 T.U.E., contestualmente abrogato); *iii)* le variazioni essenziali di cui all'art. 32, sono ora ricomprese nell'ambito del nuovo regime di sanatoria introdotto con l'art. 36-*bis* T.U.E.⁴⁰.

L'introduzione di questa procedura di sanatoria «semplificata» rappresenta senz'altro una delle novità più significative apportate dalla riforma «Salva Casa» al T.U.E., provvedendo così ad attenuare gli stringenti parametri per poter ritenere sanate specifiche tipologie di abuso meno gravi⁴¹.

Invero, la nuova disciplina prevede che questa tipologia di interventi, caratterizzati da minor gravità di impatto rispetto a quelli realizzati in assenza o totale

⁴⁰ Si segnala, a questo proposito, una recentissima presa di posizione della Cassazione, che ha perimetrato l'ambito di applicazione oggettiva della norma in esame nei seguenti termini: «L'art. 36-*bis* T.U.E., avente ad oggetto un nuovo accertamento di conformità urbanistica, riguarda gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla S.C.I.A. alternativa o con variazioni essenziali, e gli interventi eseguiti in assenza o difformità dalla S.C.I.A. semplice, e non è, quindi applicabile a ipotesi di opere realizzate in totale assenza del permesso di costruire» (così, Cass., Sez. III, 6 maggio 2025, n. 16689, in *DeJure*).

⁴¹ Da un punto di vista pratico, come previsto dal c. 3 del nuovo art. 36-*bis* T.U.E., la richiesta di permesso di costruire e la S.C.I.A. in sanatoria devono essere accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesta le necessarie conformità alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento. Anche in questo caso viene previsto che, per ottenere il rilascio del titolo in sanatoria, dovranno essere corrisposti degli importi a titolo di oblazione (comma 5), che sono differenziati a seconda che l'intervento risulti conforme alla sola disciplina vigente al momento della realizzazione (conformità semplificata) ovvero alla disciplina edilizia e urbanistica vigente sia al momento di realizzazione dell'intervento che al momento della presentazione dell'istanza (doppia conformità «tradizionale»). La prova della ricorrenza di quest'ultima situazione è sempre a carico del privato, trattandosi di presupposti per accedere ad un trattamento sanzionatorio meno gravoso. Si segnala, inoltre, che, al comma 4 dell'articolo in esame si prevede un sub-procedimento di compatibilità paesaggistica, da attivare allorché gli interventi di cui al comma 1 siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica. Per ragioni di spazio, gli specifici aspetti concernenti la compatibilità paesaggistica degli immobili situati in zone soggette a questo tipo di vincolo non verranno trattati in questo lavoro.

difformità dal permesso di costruire o dalla S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire, possano, oggi, essere «sanati» tramite un regime meno stringente, che non richiede più il rispetto dei requisiti imposti dalla doppia conformità, tuttora necessaria per i casi che restano disciplinati dall'art. 36 T.U.E.

In sostanza, per effetto della nuova disposizione, nei casi di parziale difformità o variazione essenziale rispetto al titolo abilitativo il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso di costruire in sanatoria, ovvero presentare la S.C.I.A. in sanatoria, se l'intervento risulta conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento⁴².

Al pari delle altre ipotesi sopra esaminate, anche questa nuova sanatoria amministrativa avrà, chiaramente, l'effetto di inibire l'irrogazione dell'ordine di demolizione del manufatto abusivo (o comportarne la revoca), a patto che venga richiesta prima del decorso del termine di novanta giorni dalla notifica dell'ordine di demolizione di cui all'art. 31, co. 3 T.U.E., oltre il quale il bene è acquisito al patrimonio comunale⁴³.

Al pari di quanto accadeva in relazione alla sanatoria ex art. 36, T.U.E. (v.

⁴² La giurisprudenza ha già avuto modo di esprimersi in tema di regime intertemporale tra la vecchia e la nuova disciplina, nei casi di istanze di sanatoria presentate prima dell'entrata in vigore della legge «Salva Casa» e non ancora definite. Si segnala, a questo proposito, Cons. St., Sez. II, 19 febbraio 2025, n. 1394, Iacono, che ha chiarito quanto segue: «Deve escludersi - in ragione del principio *tempus regit actum* - l'applicabilità dello *ius superveniens* costituito dall'art. 36-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, introdotto dal d.l. n. 69/2024 (convertito con modificazioni dalla L. n. 105 del 2024), entrato in vigore il 30 maggio 2024, alle S.C.I.A. in sanatoria presentate in precedenza, giacché non si rinviene nel testo del d.l. n. 69/2024 (né la ditta ricorrente ha indicato) alcuna disposizione transitoria intesa a consentire l'applicazione in via retroattiva della nuova disciplina alle istanze presentate prima della sua entrata in vigore, sicché, in difetto di un'espressa statuizione di retroattività, non può che trovare applicazione la regola generale sancita dall'art. 11 disp. prel. c.c.» (conformi: Cons. St., Sez. IV, 11 agosto 2025, n. 7018; sulla stessa linea anche Cass., Sez. III, 03 aprile 2025, n. 17292, in *DeJure*).

⁴³ Cfr., a questo proposito, la recente Cass., Sez. III, 20 marzo 2025, n. 14130, Rv. 287776-01, secondo cui il proprietario o il responsabile dell'opera abusiva realizzata in assenza o in totale difformità del permesso di costruire è legittimato a presentare domanda di sanatoria, ex art. 36 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, prima del decorso del termine di novanta giorni dalla notifica dell'ordine di demolizione, oltre il quale il bene è acquisito al patrimonio comunale, posto che il riferimento alternativo, contenuto nel succitato articolo, alla comminazione di sanzioni amministrative o al termine stabilito dal responsabile dell'ufficio comunale per l'eliminazione degli interventi di ristrutturazione, attiene ai soli casi di ristrutturazione previsti dal precedente art. 10, co. 1, per i quali sia impossibile ripristinare l'originario stato dell'immobile e si imponga quindi, ai sensi dell'art. 33, co. 2, d.P.R. n. 380 del 2001, la comminazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

supra, par. 2.1.), il distinguo tra disciplina edilizia ed urbanistica rimane rilevante anche con riferimento alla nuova previsione di sanatoria introdotta dalla legge «Salva Casa» all'art. 36-*bis* T.U.E.⁴⁴.

Tuttavia, i riferimenti alla conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia assumono un significato diverso nella sanatoria prevista dall'art. 36 del T.U.E. rispetto a quella disciplinata dall'art. 36-*bis*. Come si è visto, infatti, nella sanatoria ex art. 36 T.U.E. è richiesta la conformità tanto alla disciplina *urbanistica* quanto *edilizia* vigenti al momento della realizzazione del manufatto, nonché al momento della presentazione della domanda di regolarizzazione dell'abuso. Dall'altra parte, per il rilascio della nuova sanatoria ex art. 36-*bis* T.U.E. prevista per gli abusi meno gravi sarà sufficiente comprovare il rispetto della disciplina *urbanistica* - *i.e.* la sussistenza delle condizioni per il rilascio del titolo abilitativo - *al momento della presentazione della domanda*, nonché il rispetto della disciplina *edilizia* vigente *al momento della realizzazione del manufatto*. Con riferimento a quest'ultimo accertamento, il comma 3 dell'art. 36-*bis* T.U.E. specifica altresì che «per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento», con ciò intendendo, come già chiarito, il rispetto delle norme previste nella Parte II del T.U.E.

Come avviene nel caso dell'art. 36 T.U.E., anche per la concessione della sanatoria ex art. 36-*bis* sembrerebbe, pertanto, necessario attestare che la costruzione risulti *già* conforme alla normativa tecnica di cui alla Parte II T.U.E., con conseguente impossibilità di pervenire a sanatoria *ex post* anche dei profili di irregolarità strutturale.

La disposizione di cui al comma 3 dell'art. 36-*bis* va, nondimeno, coordinata con il comma 2 del medesimo articolo, che introduce la c.d. «sanatoria con opere». Si tratta di una procedura con cui si attribuiscono specifici poteri con-

⁴⁴ A questo proposito, le citate Linee di indirizzo di accompagnamento al testo della legge «Salva Casa» forniscono un'ulteriore definizione (29), secondo cui nella normativa edilizia rientrano, in sostanza, le norme tecniche sulle costruzioni, i regolamenti edilizi e le altre regole aventi incidenza sull'attività edilizia, compresa la normativa antisismica (che non può ritenersi afferente alla disciplina urbanistica), mentre nella normativa urbanistica, rientrerebbe la disciplina relativa alle volumetrie e agli indici edificatori, alle destinazioni d'uso e agli standard, compresi gli strumenti urbanistici comunali. Ad una più puntuale definizione dei concetti di «urbanistica» ed «edilizia» concorre altresì la giurisprudenza formatasi in ordine all'art. 36 T.U.E. (v. *supra*, par. 2.1.).

formativi agli uffici comunali, che possono essere esercitati sia in caso di richiesta di permesso di costruire in sanatoria che in caso di S.C.I.A. in sanatoria, condizionando, in quest'ultimo caso, la formazione del titolo. Nella specie, in particolare, si prevede che lo sportello unico possa subordinare il rilascio del titolo in sanatoria alla preventiva attuazione degli interventi edilizi, *anche strutturali*, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, nonché alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi dell'articolo 36-*bis* e che precluderebbero il rilascio o la formazione del titolo.

Questa specifica previsione sembra segnare, a ben vedere, una sostanziale differenza tra la procedura di sanatoria prevista all'art. 36 e il neo-introdotta meccanismo di cui all'art. 36-*bis* T.U.E., a fronte della possibilità, prevista solo nel secondo caso, di subordinare il rilascio del titolo in sanatoria alla regolarizzazione *ex post* della normativa tecnica di settore⁴⁵.

Sotto il profilo della possibilità di regolarizzare a posteriori aspetti di irregolarità tecnica, acquista un ruolo chiave la disposizione inserita nel comma 3-*bis* dell'art. 36-*bis* T.U.E., relativa al rispetto della normativa antisismica di cui al Capo IV della Parte II T.U.E. La citata disposizione, operando un rimando al contenuto dell'art. 34-*bis*, co. 3-*bis* T.U.E., prevede la possibilità di pervenire ad una sanatoria *ex post* con specifico riguardo agli aspetti di irregolarità sotto il profilo della violazione della normativa antisismica.

Rimandando per una più approfondita analisi della sanatoria dei profili tecnici ai paragrafi dedicati alla normativa antisismica e statica (v. *infra*, parr. 5 e 6), è ora opportuno soffermarsi sui profili di coordinamento tra la nuova disciplina della sanatoria delle violazioni formali prevista all'art. 36-*bis* e le correlate disposizioni di natura penale.

3.5. *Profili di rilevanza penale: problemi di coordinamento tra la nuova disci-*

⁴⁵ Al contrario di quanto accade(va) con riferimento alla sanatoria ex art. 36 T.U.E.; chiarissima sul punto Cass., Sez. III, 7 luglio 2020, n. 28666, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 6, 1667, che specifica quanto segue: «Il rilascio di un permesso di costruire in sanatoria condizionato all'esecuzione di specifici interventi finalizzati a ricondurre il manufatto abusivo nell'alveo di conformità agli strumenti urbanistici non determina l'estinzione del reato edilizio di cui al d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, art. 44, comma 1, lett b), in quanto detta subordinazione contrasta ontologicamente con la ratio della sanatoria, collegabile alla già avvenuta esecuzione delle opere e alla loro integrale rispondenza alla disciplina urbanistica».

plina e le norme relative all'esercizio dell'azione penale. Come già chiarito (v. *supra*, par. 2.3.), le condotte di abuso edilizio per parziale difformità e variazioni essenziali, ora sanabili tramite la nuova procedura prevista all'art. 36-*bis* T.U.E., rilevano anche penalmente a norma di quanto previsto dall'art. 44, co. 1, lett. a) T.U.E.

Pare, dunque, opportuno chiedersi se il rilascio della nuova sanatoria prevista all'art. 36-*bis* T.U.E. per queste specifiche tipologie di abuso meno gravi determini l'estinzione del reato contravvenzionale ivi ravvisabile, del pari a quanto previsto dall'art. 45, co. 3 T.U.E. a seguito del rilascio della sanatoria "tradizionale" di cui all'art. 36 T.U.E.

Preliminarmente, è rilevante constatare che, anche a seguito dell'entrata in vigore della riforma del 2024, la formulazione dell'art. 45, co. 1 T.U.E. è rimasta immutata, prevedendo tuttora la sospensione dell'azione penale fino all'esaurimento dei soli procedimenti di sanatoria ex art. 36 T.U.E. e non anche ex art. 36-*bis* T.U.E. Anche la disposizione del comma 3 non è mutata, facendo discendere dal solo rilascio del permesso di costruire in sanatoria ex art. 36 T.U.E. l'estinzione dei reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti (*i.e.* quelli di cui all'art. 44 T.U.E.).

Va tuttavia sottolineato come, a fronte dell'immutata formulazione dell'art. 45 T.U.E., l'art. 36 ivi richiamato è stato invece modificato nel contenuto dalla riforma del 2024: ed infatti, nell'elencare quali ipotesi possano essere sanate, l'attuale art. 36 T.U.E. non fa più riferimento al generico concetto di «difformità», ma fa ora espresso richiamo alla sola «totale difformità», dal momento che le ipotesi di parziale difformità sono oggi, invece, espressamente regolate dal nuovo art. 36-*bis*. Anche le ipotesi di variazione essenziale dal titolo abilitativo, prima pacificamente ricomprese in via interpretativa nell'ambito dell'art. 36 T.U.E.⁴⁶, a seguito dell'entrata in vigore del «Salva Casa» sono espressamente sanabili tramite la nuova sanatoria semplificata. È chiaro, dunque, che, con l'introduzione della nuova ipotesi di sanatoria di cui all'art. 36-*bis* T.U.E., il contenuto sostanziale della previsione di cui all'art. 36 T.U.E.

⁴⁶ Anche gli interventi eseguiti con variazioni essenziali rispetto al titolo edilizio erano considerati sanabili ex art. 36 T.U.E. (v. Tar Sicilia, Catania, Sez. I, 16 febbraio 2015, n. 526; Tar Basilicata, Potenza, Sez. I, 2 ottobre 2013, n. 574, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 6, 1272).

abbia subito, di riflesso, delle modifiche nel suo contenuto.

Ebbene, ad una lettura strettamente rigorosa del dettato normativo dell'art. 45 T.U.E., l'effetto estintivo dei reati urbanistici sembrerebbe ancora oggi collegato al solo rilascio del permesso in sanatoria previsto per le più gravi violazioni dell'assenza o totale difformità dal permesso di costruire, che costituiscono, lo si ripete, gli unici casi a tutt'oggi ricompresi nella sanatoria di cui all'art. 36 T.U.E.

Come è evidente, ciò tuttavia equivarrebbe a sostenere che il rilascio della sanatoria semplificata ex art. 36-*bis* non produrrebbe il medesimo effetto estintivo del reato di cui all'art. 44, co. 1, lett. a) T.U.E., in relazione alle meno gravi ipotesi di parziale difformità e variazioni essenziali dal titolo edilizio, con un effetto sostanzialmente analogo a quanto accade(va) in caso di ottenimento della c.d. sanatoria giurisprudenziale impropria. Ed infatti, nella prassi applicativa si diceva – e continua tuttora a dirsi – che la c.d. sanatoria giurisprudenziale impropria, concessa con riferimento ai manufatti di cui è possibile attestare la conformità alle (sole) norme vigenti al momento della richiesta di regolarizzazione, produce effetti solo sul fronte amministrativo, non rilevando quale causa estintiva dei reati contravvenzionali ravvisabili. Come si è ricordato, invero (v. *supra*, par. 2.2.), il disposto dell'art. 45 T.U.E. non si riteneva applicabile a questo tipo di sanatoria di origine pretoria, in quanto ne sarebbero difettati i presupposti ivi previsti (*i.e.* la possibilità di pervenire ad accertamento di doppia conformità).

Sulla base di queste premesse, potrebbe in prima battuta risultare giustificato il mancato richiamo all'art. 36-*bis* T.U.E. nell'ambito dell'art. 45, atteso che, per il rilascio della nuova sanatoria semplificata, non è richiesto il requisito della doppia conformità della costruzione.

Ad un più attento esame, tuttavia, l'accertamento di conformità richiesto dall'art. 36-*bis*, pur meno gravoso di quello previsto all'art. 36 T.U.E., risulta comunque più complesso rispetto alla mera attestazione di conformità alle norme urbanistiche vigenti al momento della domanda, bastevole per la concessione della c.d. sanatoria impropria. L'art. 36-*bis* richiede, invero, di fornire la più stringente prova della conformità e alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, e ai requisiti prescritti dalla

disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione.

A ben vedere, una lettura eccessivamente rigida dell'art. 45 T.U.E. condurrebbe a un esito interpretativo del tutto irragionevole, secondo cui il rilascio in sanatoria ex art. 36-*bis* T.U.E. di titolo abilitativo connesso agli abusi meno gravi non consentirebbe di ritenere estinto il reato ex art. 44, co. 1, lett. a) T.U.E., a differenza di quanto accade con riferimento alle più gravi irregolarità della disciplina urbanistica che, ove sanate secondo la procedura prevista all'art. 36 T.U.E., perderebbero rilevanza penale.

Nonostante l'art. 45 T.U.E. non richiami espressamente la sanatoria di cui all'art. 36-*bis* quale nuova ed ulteriore causa di estinzione dei reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti, non pare, tuttavia, necessario invocare un intervento correttivo del legislatore in tal senso.

È pur vero, infatti, che il comma 1° dell'art. 45 T.U.E. menziona espressamente i procedimenti di sanatoria ex art. 36 T.U.E. quali cause di sospensione dell'azione penale relativa alle violazioni edilizie.

Cionondimeno, al comma 3 dell'art. 45 si menziona quale causa di estinzione dei reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti il generico «rilascio in sanatoria del permesso di costruire».

Ebbene, appare coerente interpretare questa ultima perifrasi nel senso che qualunque generico rilascio di permesso di costruire in sanatoria, a prescindere dalla specifica tipologia di sanatoria adottata, comporta l'estinzione dei reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti. La formulazione dell'art. 45, co. ult. T.U.E. sembra, invece, permettere di ricomprendere tra le cause estintive dei reati urbanistici anche il rilascio della sanatoria ex art. 36-*bis* T.U.E. senza determinare alcuna forzatura del dato normativo.

Ciò posto, nell'ottica di fornire una lettura coordinata dei commi 1 e ultimo dell'art. 45, non paiono frapporsi ostacoli alla inclusione in via interpretativa della nuova sanatoria di cui all'art. 36-*bis* tra le cause di sospensione dell'azione penale, tramite una semplice operazione di analogia *in bonam partem*.

In ultima analisi, pur se la legge «Salva Casa» non ha previsto di includere nell'art. 45 un espresso richiamo all'art. 36-*bis* T.U.E., pare comunque possibile pervenire ad una interpretazione sistematica del dato normativo, che ri-

sulti coordinata con le nuove ipotesi di sanatoria amministrativa previste dalla recente riforma.

Questa ipotesi ricostruttiva sembra, invero, trovare conforto in un passaggio della motivazione di una recente sentenza di legittimità, con il quale la Corte di cassazione pare aver chiarito, pur solo *incidenter tantum*, che la sanatoria ex art. 36-*bis* è valevole a determinare l'estinzione dell'ipotesi contravvenzionale ex art. 44, co. 1, lett. a) configurabile in presenza delle violazioni ivi ricomprese (*i.e.* difformità parziale dal permesso e variazioni essenziali). In questa prima sentenza di legittimità in argomento, è possibile leggere quanto segue: «[...] va evidenziato, innanzitutto, che la mera demolizione dell'opera abusiva, quand'anche realizzata nei termini di legge ex art. 181, co. 1-*quinqüies* citato (insussistenti alla luce di quanto di seguito indicato), non estingue comunque il reato edilizio, le cui cause normative di estinzione sono altre (*sanatoria ex artt. 36 e 36-bis del d.P.R. 380/01 e condono*)»⁴⁷.

Nel menzionare espressamente, quale causa di estinzione dei reati edilizi, anche la sanatoria ex art. 36-*bis* T.U.E., la Corte di legittimità offre un primo e importante segnale di avallo di una lettura sistematica dell'art. 45 T.U.E., che è prevedibile troverà seguito anche in ulteriori pronunce (di merito e di legittimità) in argomento.

Ridimensionata la portata dei rilievi problematici relativi al mancato richiamo espresso all'art. 36-*bis* T.U.E. nell'ambito dell'art. 45 T.U.E., è opportuno fare una precisazione sulle conseguenze della disciplina «Salva Casa» con riguardo all'ordine di demolizione dell'immobile abusivo eventualmente contenuto nella sentenza di condanna del giudice penale per i reati ex art. 44 T.U.E.

Sul tema, si è già avuto modo di specificare che, ove venga avviato un procedimento penale per i reati contravvenzionali con riferimento alle ipotesi di parziale difformità o variazione essenziale rispetto al titolo edilizio e non sia già stato eseguito l'ordine amministrativo di demolizione del manufatto di cui all'art. 31 T.U.E., dovrà provvedervi il giudice penale, ordinando egli stesso la demolizione con l'eventuale sentenza di condanna (v. *supra*, par. 2.3).

Anche la disposizione di cui all'art. 31, co. 9 T.U.E. va necessariamente

⁴⁷ Così, Cass., Sez. III, 29 maggio 2025, n. 20071, in *DeJure* (corsivo aggiunto).

coordinata con quella di cui all'art. 45 T.U.E., a norma della quale l'ottenimento del permesso in sanatoria ex art. 36 T.U.E. determina l'estinzione del reato contravvenzionale ravvisabile e, di conseguenza, l'inibizione dell'ordine di demolizione, sia in sede penale che amministrativa. Ebbene, ove si accolga una interpretazione dell'art. 45 T.U.E. nel senso che (anche) il rilascio della sanatoria ex art. 36-*bis* T.U.E. determina l'estinzione del reato di cui all'art. 44, co. 1, lett. a) T.U.E., decadrà anche l'obbligo per il giudice penale di ordinare la demolizione del manufatto abusivo.

4. *La sanatoria delle irregolarità sismiche e statiche: la frammentarietà della nuova disciplina prevista nella legge «Salva Casa».* Con riguardo alla disciplina delle costruzioni in cemento armato e a struttura metallica e a quella delle costruzioni in zona sismica (compresa nella «Normativa tecnica per l'edilizia», contenuta nella Parte II), il T.U.E. non prevedeva specifiche norme per la regolarizzazione a posteriori degli interventi eseguiti abusivamente, come invece avviene per gli abusi edilizi di natura formale secondo quanto previsto dall'art. 36 T.U.E. (v. *supra*, par. 2.1.).

La legge «Salva Casa» che, come si è visto, è intervenuta sul fronte delle sanatorie edilizie, non ha, tuttavia, previsto una disciplina del tutto chiara e organica con riferimento ai due ulteriori aspetti delle irregolarità sismiche e statiche. Nella specie, in particolare, come si avrà subito modo di vedere, mentre la nuova disciplina della sanatoria edilizia prevede un riferimento ai profili sismici, nulla viene invece specificato con riguardo agli aspetti della sanatoria delle opere in conglomerato cementizio e a struttura metallica.

5. *Sanatoria sismica.*

5.1. *Scenario ante legge «Salva Casa».* La disciplina relativa alle costruzioni insistenti su zone sismiche è attualmente regolata dagli artt. 83-106 del Testo Unico dell'edilizia, che hanno recepito, senza modifiche, il contenuto delle previsioni normative già contenute nella Legge n. 64/1974⁴⁸.

⁴⁸ Per una più ampia panoramica in tema di abusi edilizi in zone sismiche ed opere in conglomerato cementizio ed a struttura metallica si rimanda, *ex plurimis*, a BRESCIANO, *I reati edilizi ed urbanistici*, cit., 393; CENTOFANTI-MONDINI, *Il codice dell'edilizia, dell'urbanistica e delle espropriazioni*, Piacen-

Con specifico riguardo al provvedimento di c.d. «nulla osta sismico», il cui rilascio è necessario affinché la costruzione possa essere ritenuta conforme alla normativa antisismica, la disciplina di riferimento è dettata agli artt. 93 ss. T.U.E.

Nella specie, in particolare, a norma di quanto previsto dall'art. 93 T.U.E., si stabilisce che, nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione (comma 1). Nel successivo comma secondo si precisa, altresì, che alla domanda deve essere allegato il progetto, firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori, specificando, ai commi successivi, quale contenuto debba avere il progetto.

L'art. 94 T.U.E dispone, inoltre, che, fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche (ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83) non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione.

In sostanza, per gli interventi edilizi ricadenti in aree classificate come sismiche è necessario presentare una denuncia di inizio lavori al competente ufficio tecnico regionale, il quale provvede al rilascio della specifica autorizzazione necessaria all'avvio dei lavori, volta a certificare la conformità del progetto alla normativa antisismica vigente.

Come è noto, la violazione delle disposizioni in tema di costruzioni in zone sismiche è anche presidiata da apposite sanzioni penali unitariamente previste all'art. 95 T.U.E., rubricato, per l'appunto, «Sanzioni penali».

za, 2007; D'ANGELO, *Diritto dell'edilizia e dell'urbanistica*¹³, Padova, 2012; LAURICELLA-MARABINI, *Il permesso di costruire*, Padova, 2004; MONACO-PALMA-SANTELLI, *Il nuovo testo unico in materia edilizia*, Napoli, 2004; PERAGO, *La nuova normativa antisismica degli edifici*, Rimini, 2005; SALVIA-TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2002; *Testo Unico dell'Edilizia*, a cura di Sandulli, cit.; CROSETTI, *La normativa antisismica quale strumento preventivo dell'incolumità pubblica*, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 2, 275; BARTOLI, *Permanenza del reato e costruzioni in zone sismiche*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, 470; BLANC, *La violazione delle norme sulle costruzioni in zone sismiche*, in *Corr. Mer.*, 2009, 777; PECCIOLI, *Le cause di estinzione dei reati urbanistici ed edilizi*, in *Reati contro l'ambiente e il territorio*, a cura di Pellissero, in *Trattato Teorico Pratico di Diritto Penale*, cit., 603.

A norma di quanto previsto da questo articolo, «*Chiunque violi le prescrizioni contenute nel presente capo e nei decreti interministeriali di cui agli articoli 52 e 83 è punito con l'ammenda da euro 206 a euro 10.329*».

L'art. 95 T.U.E. prevede, di fatto, una pluralità di contravvenzioni attraverso il combinato disposto della norma sanzionatoria con le diverse disposizioni extra-penali contenute nel capo II del T.U.E.⁴⁹. Nella specie, in particolare, dalla lettura congiunta degli artt. 93 e 95 T.U.E. si ricava la punibilità di chi, intendendo procedere a costruire nelle zone sismiche indicate all'art. 83, omette di darne preavviso scritto allo sportello regionale competente. Ancora, l'art. 95 T.U.E. punisce anche la violazione di quanto previsto all'art. 94, ossia l'inizio dei lavori nelle località sismiche prima del rilascio dell'autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione.

Se la disciplina contenuta nel T.U.E. prevede la possibilità di regolarizzare gli abusi edilizi di natura formale, ossia tutte le attività edilizie realizzate in assenza dei relativi titoli abilitativi o in difformità da quanto in essi prescritto, nulla si diceva, quantomeno prima dell'entrata in vigore della legge «Salva Casa», con riferimento alla possibilità di regolarizzare irregolarità sotto il profilo della conformità sismica.

Nel silenzio della legge sull'ipotesi di sanatoria sismica, a questo riguardo è già stato sottolineato come la Corte di cassazione si sia sempre espressa nel senso di escludere la possibilità di pervenire a sanatoria *ex post* delle irregolarità «sismiche»⁵⁰.

Va, tuttavia, segnalato che la disciplina prevista a livello statale nel T.U.E. è stata variamente recepita nelle diverse legislazioni regionali che, in alcuni casi,

⁴⁹ Cfr. RAMACCI, *I reati edilizi e paesaggistici*, cit., 483. Come messo in evidenza da A. Melchionda (in *I «riflessi» penalistici del nuovo assetto normativo dell'edilizia*, cit., 526), nella sostanza, l'art. 95 T.U.E. riproduce in tutta la sua problematica ampiezza il tenore del precedente art. 20 della legge n. 64/1974, che già prevedeva e puniva i reati concernenti le violazioni della c.d. normativa antisismica. Non appena introdotto il T.U.E., anche con riferimento alla fattispecie penale di cui all'art. 95 T.U.E. sono state, dunque, formulate le medesime obiezioni sollevate con riferimento all'ipotesi precedentemente in vigore: anche l'ipotesi di cui all'art. 95 T.U.E. conserverebbe, invero, un problematico grado di genericità e indeterminatezza (la cui constatazione sollevò già in precedenza dubbi di legittimità costituzionale), continuando a rimettere all'interprete l'onere di individuare volta per volta le singole disposizioni rispetto alle quali potrebbe concretamente configurarsi l'integrazione di questo reato. Per una rassegna di sintesi delle criticità qui solo accennate, si rimanda, per tutti, a BRESCIANO, *I reati edilizi ed urbanistici*, cit., 393.

⁵⁰ V. *supra*, n. 13.

hanno introdotto disposizioni più “miti”, tali da consentire il rilascio *ex post* di autorizzazione sismica e denuncia inizio lavori ex art. 65 T.U.E.

A titolo di esempio, può essere presa in esame la situazione della Regione Sicilia. Nella specie, in particolare, all’art. 110 della L.R. n. 4/2003 si dispone quanto segue: «Per tutti gli interventi edilizi sanabili ai sensi e per gli effetti dell'articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modifiche ed integrazioni, come recepito dall'articolo 1 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, ai fini dell'idoneità statica e sismica di cui all'articolo 4 delle legge 5 novembre 1971, n. 1086, e degli articoli 17 e 18 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, si applicano le procedure di cui alla lettera b) del comma 3 dell'articolo 26 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37 e successive modifiche ed integrazioni e all'articolo 7 della legge regionale 27 maggio 1987, n. 26».

In altri termini, questa disposizione introdotta con legge regionale prevede che sia possibile ottenere la certificazione di idoneità «statica» e «sismica» dell'intervento edilizio a posteriori, secondo quanto previsto dall’art. 4 L. n. 1086/1971 (attuale art. 65 T.U.E.) e dagli artt. 17 e 18 L. n. 64/1974 (attuali artt. 93 e 94 T.U.E.), tramite la procedura di «accertamento di conformità» di cui al richiamato art. 13 L. n. 47/1985 (attuale art. 36 T.U.E.) e, quindi, doppia conformità.

Ancora, si può prendere ad ulteriore titolo di esempio la situazione della Regione Emilia-Romagna in cui, con L.R. n. 6/2009, è stato previsto che la richiesta o la presentazione del titolo edilizio in sanatoria è *subordinata alternativamente all'asseverazione del professionista abilitato che le opere realizzate non comportano modifiche alle parti strutturali dell'edificio o agli effetti dell'azione sismica sulle stesse ovvero all'asseverazione del professionista che le medesime opere rispettano la normativa tecnica per le costruzioni vigente al momento della loro realizzazione* (art. 22, L.R. n. 6/2009). In altri termini, si prevede espressamente la possibilità che la sanatoria dei profili di irregolarità formale possa essere ottenuta solo previa regolarizzazione degli aspetti di irregolarità c.d. tecnica (tra cui si annoverano quelli sismici e statici), verificando la compatibilità dell'intervento con la normativa tecnica vigente al momento di realizzazione del manufatto.

Anche la Regione Toscana ha introdotto delle specifiche previsioni in argo-

mento con la L.R. n. 65/2014 che, all'art. 182 e 182-*bis*, prevede una apposita disciplina per l'accertamento di conformità in sanatoria per gli interventi realizzati nelle zone sismiche e nelle zone a bassa sismicità, previo accertamento della conformità alle norme tecniche vigenti, sia al momento della realizzazione delle opere, sia al momento della presentazione dell'istanza⁵¹.

Posto che, secondo alcuna legislazione regionale, già prima della legge «Salva Casa» era possibile pervenire a sanatoria sismica, nonché in taluni casi anche statica, ci si era chiesti se questa differente ipotesi di sanatoria dei profili «tecnici» fosse idonea a determinare l'estinzione dei reati sismici e statici contenuti nella Parte II del T.U.E., del pari a quanto previsto dall'art. 45 T.U.E. per la regolarizzazione dei profili formali.

Orbene, sotto questo aspetto, la giurisprudenza è sempre stata chiara nel ribadire che il rilascio di certificazione di idoneità statica e sismica in sanatoria con le modalità dettate dall'art. 36 T.U.E., così come previsto da alcuna legislazione regionale, non costituisce causa di estinzione dei reati connessi alla violazione delle prescrizioni di cui alle L. nn. 1086/1971 e 64/1974.

Invero, secondo quanto chiarito a più riprese dalla Corte di cassazione con riguardo al reato ex art. 93 T.U.E., «Il deposito allo sportello unico, dopo la realizzazione delle opere e, quindi, "a sanatoria", della comunicazione richiesta dall'art. 93 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e degli elaborati progettuali non estingue la contravvenzione antisismica, che punisce l'omesso deposito preventivo di detti elaborati, in quanto l'effetto estintivo è limitato dall'art. 45 del medesimo d.P.R. alle sole contravvenzioni urbanistiche»⁵².

Anche in altre occasioni la Corte di legittimità ha potuto chiarire quanto se-

⁵¹ Risulta interessante rilevare come la richiesta di doppia conformità anche per la procedura di sanatoria sismica ivi prevista sia stata introdotta dalla legislazione della Regione Toscana solo a seguito di pronuncia della Corte costituzionale (Corte Cost., 22 maggio 2013, n. 101), con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, co. 3 Cost., dell'art. 5 della L.R. toscana n. 1 del 2005, nella parte in cui prevedeva la possibilità di ottenere il permesso in sanatoria per le opere edilizie che risultassero conformi alla normativa tecnico-sismica vigente soltanto al momento della loro realizzazione, e non anche al momento della presentazione dell'istanza di accertamento di conformità, nonché per le opere realizzate in difformità dalla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione, purché le stesse venissero adeguate alle norme vigenti. Ad avviso della Corte, con questa previsione, la Regione Toscana avrebbe ecceduto le proprie competenze in materia, ponendo in essere una violazione della norma statale, che impone il rispetto del principio sulla doppia conformità sancito all'art. 36 T.U.E.

⁵² In questi termini, Cass., Sez. III, 26 febbraio 2019, n. 19196, in *DeJure*.

gue: «il conseguimento del permesso di costruire in sanatoria ai sensi del D.P.R. n. 380/2001, art. 36, comporta l'estinzione dei reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti, ma non quelli previsti dalla normativa antisismica e sulle opere di conglomerato cementizio»⁵³.

Pertanto, prima dell'entrata in vigore della legge «Salva Casa», quandanche fosse stato possibile accertare la conformità di un intervento edilizio alla normativa sismica e statica vigente sia ai tempi di costruzione dell'immobile, sia al momento della presentazione della domanda, siffatta attestazione non sarebbe comunque valsa ad estinguere le fattispecie di reato «sismico» o «statico» eventualmente sussistenti.

La perdurante rilevanza penale delle violazioni della disciplina antisismica e delle opere in conglomerato cementizio e a struttura metallica, non ostante l'avvenuta regolarizzazione degli aspetti relativi alle irregolarità di natura formale, comporta anche delle ulteriori conseguenze di fondamentale rilevanza agli effetti più puramente pratici.

Invero, a norma di quanto previsto dall'art. 96 T.U.E., contenuto nel titolo dedicato alla disciplina della sismica, l'ufficio tecnico regionale che riceve la richiesta di «sanatoria», avvedendosi così della sussistenza di profili di irregolarità, ha l'onere di trasmettere il processo verbale di constatazione di tali violazioni alla competente Procura della Repubblica per l'esercizio dell'azione penale nei confronti dei responsabili degli illeciti.

In altri termini, nello scenario vigente prima dell'entrata in vigore della L. «Salva Casa», poiché il rilascio della sanatoria sismica (ove prevista dalla legislazione regionale) non implicava l'estinzione della contravvenzione ex art. 95 T.U.E., nei confronti di coloro che intendevano procedere alla regolarizzazione degli abusi sotto il profilo edilizio avrebbe comunque potuto essere avviato d'ufficio un procedimento per gli illeciti penali astrattamente riscontrabili nel caso di specie.

Rimane, a questo punto, da capire se lo scenario sia mutato con l'entrata in vigore della legge «Salva Casa».

⁵³ Così, Cass., Sez. III, 7 dicembre 2018, n. 54707, cit. Conformi: Cass., Sez. III, 26 febbraio 2019, n. 19196, cit.; Cass., Sez. VII, 13 marzo 2018, n. 11254, in *DeJure*; Cass., Sez. III, 7 agosto 2017, n. 38953, cit.

5.2. *Lo scenario successivo all'approvazione della legge «Salva Casa».* Con riferimento agli aspetti di irregolarità sotto il profilo sismico, lo scenario normativo appare significativamente mutato dalla riforma del 2024.

Se, come già rilevato, prima dell'entrata in vigore della legge «Salva Casa» non era prevista alcuna ipotesi di «sanatoria sismica», è oggi possibile attivare una procedura per la regolarizzazione dei profili di abuso sismico, contestualmente all'accertamento di conformità semplificato in relazione a determinati tipi di abusi edilizi, nella specie, le tolleranze costruttive ex art. 34-*bis* T.U.E. e le parziali difformità e variazioni essenziali, ex art. 36-*bis* T.U.E.⁵⁴.

Nella specie, in particolare, la riforma del 2024 ha inserito un ulteriore comma 3-*bis* all'interno dell'art. 34-*bis* T.U.E., il cui contenuto è interamente richiamato dall'art. 36-*bis*, co. 3-*bis*. A norma di tale previsione, un tecnico abilitato potrà essere incaricato di attestare che gli interventi edilizi rientranti nelle soglie di tolleranza ex art. 34-*bis*, ovvero realizzati in parziale difformità o variazione essenziale rispetto al titolo edilizio, di cui all'art. 36-*bis*, rispettino le prescrizioni delle norme per le costruzioni in zone sismiche poste dal Testo Unico. Come richiesto dalla disposizione normativa, questa attestazione dovrà essere riferita al rispetto delle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della realizzazione dell'intervento, «fermo restando quanto previsto dall'art. 36-*bis*, co. 2».

A fronte di questo esplicito richiamo, il contenuto dell'art. 34-*bis*, co. 3-*bis* T.U.E. va, pertanto, coordinato con la previsione dell'art. 36-*bis*, co. 2, che, come si è visto, prevede l'innovativa possibilità – sinora mai prevista dalla legislazione nazionale quanto al più regionale⁵⁵ – di subordinare l'ottenimento della nuova ipotesi di sanatoria edilizia alla preventiva attuazione degli interventi anche strutturali necessari ad assicurare l'osservanza della normativa

⁵⁴ Nulla, invece, viene specificato sotto questo profilo nell'ambito dell'art. 34-*ter* T.U.E. che, come visto, concerne la regolarizzazione di «casi particolari» di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo. Del resto, come specificato nelle Linee di indirizzo di accompagnamento al testo della legge «Salva Casa», la procedura di regolarizzazione di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 34-*ter* riguarda esclusivamente gli aspetti edilizi; nei casi in cui l'intervento sia stato effettuato in area sottoposta ad altri regimi – ad esempio, sismico o paesaggistico – sarà, comunque, necessario coinvolgere le altre Autorità competenti per ottenere le prescritte autorizzazioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati.

⁵⁵ V. *supra*, par. 5.1., con riguardo alla situazione della Regione Emilia-Romagna.

tecnica di settore.

In buona sostanza, il combinato disposto di queste nuove previsioni normative sembra espressamente introdurre per la prima volta la possibilità di pervenire a sanatoria *ex post* anche delle irregolarità sismiche, in relazione alle tipologie di abuso edilizio meno gravi, quali quelle rientranti nelle c.d. soglie di tolleranza, ovvero le ipotesi di parziale difformità o variazioni essenziali rispetto al titolo edilizio.

A differenza di quanto previsto per l'accertamento di conformità edilizia di cui agli artt. 36 e 36-*bis* T.U.E., la neo-introdotta attestazione di conformità sismica va riferita al solo rispetto delle norme tecniche per le costruzioni vigenti «al momento della realizzazione dell'intervento», come previsto dall'art. 34-*bis*, co. 3-*bis* T.U.E., fermi restando i poteri conformativi attribuiti agli sportelli unici edilizi indicati all'art. 36-*bis*, co. 2. Non è, dunque, necessario, nemmeno per la procedura di regolarizzazione degli aspetti sismici, l'accertamento della c.d. «doppia conformità» dell'intervento alla disciplina vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda, ma è sufficiente un accertamento «semplificato», parametrato sul rispetto della sola disciplina vigente al momento della realizzazione dell'intervento.

L'attestazione di idoneità sismica *ex post* dovrà, inoltre, essere corredata della documentazione tecnica sull'intervento, predisposta dal tecnico sulla base del contenuto minimo richiesto dall'art. 93, co. 3 T.U.E. L'attestazione, unitamente alla richiesta documentazione, andrà poi inviata allo sportello unico per l'acquisizione «postuma» dell'autorizzazione sismica da parte dell'ufficio tecnico regionale.

Il tecnico incaricato di procedere alla regolarizzazione degli aspetti riguardanti la sismica dovrà, dunque, attestare che gli interventi rispettino le prescrizioni di cui alla sezione I del Capo IV della Parte II del d.P.R. n. 380/01 in materia di normativa per le costruzioni in zone sismiche.

5.3. Profili di rilevanza penale. Le nuove previsioni che ammettono la configurabilità di una sanatoria «sismica» hanno, invero, un impatto di non poco conto anche sotto il più specifico profilo della rilevanza penale delle relative

condotte di abusivismo sismico.

Da un lato, è d'uopo chiarire sin d'ora che la nuova procedura di regolarizzazione prevista dalla legge «Salva Casa» non implica, in ogni caso, l'estinzione dei reati potenzialmente ravvisabili ex art. 95 T.U.E. La riforma del 2024 ha, invero, lasciato immutata la previsione di cui all'art. 45 T.U.E., secondo cui l'ottenimento del permesso di costruire in sanatoria determina l'estinzione delle sole contravvenzioni «previste dalle norme urbanistiche vigenti», e non anche quelle previste dalle norme tecniche (che racchiudono sia la disciplina della statica che della sismica).

Posta la perdurante rilevanza penale dell'abuso «sismico», è un altro l'aspetto sul quale le nuove previsioni segnano un'importante differenza rispetto alla disciplina previgente.

Ed infatti, come sopra precisato, nella vigenza della disciplina precedente all'approvazione della legge «Salva Casa», anche laddove la legislazione regionale consentisse di procedere a sanatoria degli aspetti sismici, il Genio civile era comunque tenuto a segnalare alla competente Procura della Repubblica la riscontrata violazione della disciplina sismica, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 96 T.U.E.

A seguito dell'entrata in vigore della legge «Salva Casa», invece, questa segnalazione alla competente Procura della Repubblica non pare più costituire necessario automatismo conseguente all'avvio della neo-introdotta procedura di sanatoria sismica. Ed invero, come precisato nelle Linee di indirizzo di accompagnamento al testo della legge in esame, la nuova disposizione dell'art. 34-*bis*, co. 3 *bis* T.U.E., avrebbe introdotto un procedimento autonomo e speciale, differente rispetto a quelli previsti nella Sezione II del Capo IV della Parte II del T.U.E. («Vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche»). Come si legge nelle «Linee guida», «La specificità del procedimento e l'assenza di un integrale richiamo alle previsioni racchiuse nel capo IV conduce ad escludere che, in relazione al procedimento di cui all'art. 34-*bis*, co. 3-*bis*, possa venire in rilievo una violazione delle prescrizioni del capo IV, che è presupposto per l'applicazione delle regole di cui alla sezione III, tra cui quelle contenute nell'articolo 96. Pertanto, a titolo esemplificativo, deve escludersi che l'applicazione del procedimento di cui all'articolo 34-*bis*, co. 3-*bis*, comporti

la trasmissione del processo verbale (all'Autorità Giudiziaria, *ndt*) di cui all'articolo 96, co. 2, del Testo unico»⁵⁶.

L'esclusione dell'onere, in capo al Genio civile, di trasmettere la segnalazione dell'abuso all'Autorità giudiziaria ha un notevole impatto pratico, sotto più punti di vista.

Da un lato, pur a fronte della perdurante rilevanza dell'abuso «sismico» non ostante la positiva conclusione della procedura di sanatoria, la «scampata» segnalazione alla Procura della Repubblica può, concretamente, evitare la (tempestiva) contestazione delle contravvenzioni sismiche rilevanti nel caso di specie.

D'altro canto, questa possibilità può rappresentare un incentivo ad avviare nuove pratiche di sanatoria, anche sotto il profilo sismico, favorendo così la regolarizzazione di situazioni abusive.

Si auspica, dunque, che i Comuni in procinto di adattarsi alla nuova normativa adottino una regolamentazione allineata alle indicazioni interpretative preliminarmente provenienti dalle linee guida.

6. *La grande assente: la previsione di una sanatoria dei profili di irregolarità statica.*

6.1. *Scenario ante legge «Salva Casa».* La disciplina delle opere in conglomerato cementizio armato, normale, precompresso e a struttura metallica è contenuta nel Capo II, della Parte II del T.U.E., segnatamente agli artt. 64-82 T.U.E.⁵⁷.

⁵⁶ «Linee di indirizzo», cit., 23.

⁵⁷ Cfr., in tema di disciplina delle opere in conglomerato cementizio armato, normale, precompresso e a struttura metallica, *ex multis*, RAMACCI, *I reati edilizi e paesaggistici*, cit., 489 ss.; ANNUNZIATA, *La costruzione edilizia*, Padova, 1989; BRESCIANO, *I reati edilizi ed urbanistici*, Milano, 1993, 347 ss.; BUFARINI-D'ARIA-GIACCHETTI, *Il controllo strutturale degli edifici in cemento armato e muratura*, Roma, 2005; CARINGELLA-DE MARZO, *L'attività edilizia nel testo unico. Concessione, denuncia di inizio attività, certificato di agibilità*, Milano, 2006; CICALA, *Le opere in cemento armato ed a struttura metallica nella legge 5.11.1971, n. 1086 e decreti ministeriali successivi*, Napoli, 1981; ID., *La disciplina giuridica delle opere in cemento armato ed a struttura metallica*, Torino, 1980; FERRARA-FERRARI, *Commentario al testo unico dell'edilizia*, Padova, 2005; MONACO A.-MONACO R., *Norme tecniche per le costruzioni*, Milano, 2006; RAMACCI, *I reati edilizi e paesaggistici*, cit.; REYNAUD, *La disciplina dei reati urbanistico-edilizi*, cit., 591; TANDA, *I reati urbanistico-edilizi*, Milano, 2022, 515; PECCIOLI, *Le cause di estinzione dei reati urbanistici ed edilizi*, in *Reati contro l'ambiente e il territorio*, a cura di Pellissero, in *Trattato Teorico Pratico di Diritto Penale*, cit., 603.

A norma di quanto previsto dall'art. 64 T.U.E., l'esecuzione di queste opere deve essere realizzata sulla base di un progetto redatto da un professionista abilitato e sotto la sua direzione.

Nella specie, in particolare, ai co. 2 e 3 dell'art. 64 T.U.E. si prevede che: «La costruzione delle opere di cui all'art. 53, co. 1, deve avvenire in base ad un progetto esecutivo redatto da un tecnico abilitato, iscritto nel relativo albo, nei limiti delle proprie competenze stabilite dalle leggi sugli ordini e collegi professionali. L'esecuzione delle opere deve aver luogo sotto la direzione di un tecnico abilitato, iscritto nel relativo albo, nei limiti delle proprie competenze stabilite dalle leggi sugli ordini e collegi professionali».

Ai commi 4 e 5 dell'art. 64 si prevede, altresì, che il progettista abbia la responsabilità diretta della progettazione di tutte le strutture dell'opera comunque realizzate, mentre il direttore dei lavori e il costruttore, ciascuno per la parte di propria competenza, abbiano la responsabilità della rispondenza dell'opera al progetto, dell'osservanza delle prescrizioni di esecuzione del progetto, nonché della qualità dei materiali impiegati e, per quanto riguarda gli elementi prefabbricati, della posa in opera.

Sempre con riguardo alle opere c.d. strutturali, l'art. 65, co. 1, richiede che le opere realizzate con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle norme tecniche in vigore debbano, prima del loro inizio, essere denunciate dal costruttore allo sportello unico tramite posta elettronica certificata o portale telematico di riferimento, specificando poi, agli ulteriori commi, il contenuto di tale denuncia.

La denuncia di inizio lavori all'ufficio regionale è propedeutica all'avvio delle pratiche finalizzate all'ottenimento del certificato di collaudo statico dell'opera, di cui all'art. 67 T.U.E. Ed infatti, a norma dell'art. 67, co. 3 T.U.E., contestualmente alla denuncia prevista dall'articolo 65, il direttore dei lavori è tenuto a presentare presso lo sportello unico l'atto di nomina del collaudatore scelto dal committente e la contestuale dichiarazione di accettazione dell'incarico, corredati da certificazione attestante le condizioni di cui al comma 2.

Come avviene per gli aspetti relativi alle irregolarità sismiche, il T.U.E. prevede che la violazione delle disposizioni di cui agli artt. 64 ss. comporti dei pro-

fili di responsabilità penale⁵⁸.

Nella specie, in particolare, gli artt. 71-76 del T.U.E. sanzionano penalmente l'abusività della costruzione, l'omessa denuncia dei lavori e l'assenza del certificato di collaudo, estendendo la responsabilità penale anche al direttore dei lavori e al collaudatore.

Prima dell'entrata in vigore della legge «Salva Casa», come avveniva con riferimento alle irregolarità sismiche, anche con riguardo alla disciplina delle costruzioni in cemento armato e a struttura metallica il T.U.E. non prevedeva specifiche norme per la regolarizzazione a posteriori degli interventi eseguiti abusivamente.

Come nel caso della «sismica», va segnalato che il recepimento delle disposizioni del T.U.E. era avvenuto diversamente di regione in regione, in taluni casi prevedendo comunque la possibilità di rilascio *ex post* di certificazione di idoneità «statica» ex art. 65 T.U.E., tramite un accertamento di doppia conformità.

A titolo di esempio, quanto già messo in rilievo per la sismica con l'esempio della legislazione della Regione Sicilia (v. *supra*, par. 5.1.), vale anche per la sanatoria «statica», laddove, nel citato art. 110, L.R. n. 4/2003, si prevede esplicitamente la possibilità di procedere a sanatoria dei profili di idoneità *statica* e *sismica*.

Questa procedura di regolarizzazione dell'abuso sotto il profilo statico presentava altresì le medesime conseguenze, per come sopra richiamate nell'ambito della sismica, dal punto di vista della rilevanza penale del fatto e delle relative conseguenze.

Anche in questo caso, infatti, l'avvenuta regolarizzazione degli aspetti di irregolarità statica non estingueva le corrispondenti ipotesi di reato, dal momento che l'art. 45 T.U.E. prevede la possibilità che il rilascio di permesso di costruire in sanatoria estingua le sole ipotesi contravvenzionali previste dalle norme urbanistiche (e non anche tecniche). Ancora, a norma di quanto previ-

⁵⁸ Per un approfondimento degli aspetti relativi a queste fattispecie di reato si rimanda a TANDA, *I reati urbanistico-edilizi*, cit., 663 ss.; RAMACCI, *I reati edilizi e paesaggistici*, cit., 471 ss.; MELCHIONDA, *La disciplina penale degli abusi edilizi. Profili generali*, cit., 100; NITTI-ROSSI, *Edilizia e urbanistica. Profili penali*, Padova, 2002; D'ANGELO, *Abusi e reati edilizi*, cit.

sto dall'art. 69, l'ufficio tecnico regionale che riceveva la richiesta di sanatoria «statica» aveva comunque l'onere di trasmettere il processo verbale di constatazione relativo a tali violazioni alla competente Procura della Repubblica, per l'esercizio dell'azione penale nei confronti dei responsabili degli illeciti.

Con riferimento al duplice profilo della sanatoria statica e sismica, il quadro normativo a livello nazionale in vigore *ante* legge «Salva Casa» risultava, dunque, pienamente sovrapponibile.

6.2. *Lo scenario successivo all'approvazione della legge «Salva Casa».* A differenza di quanto rilevato sotto il profilo sismico, la legge «Salva Casa» non pare, sorprendentemente, aver introdotto alcuna analoga sanatoria “postuma” per l'ottenimento del certificato di collaudo statico richiesto dall'art. 67 T.U.E. per le opere in cemento armato e a struttura metallica.

Il neo introdotto co. 3-*bis* dell'art. 34-*bis* T.U.E. (interamente richiamato dall'art. 36-*bis*, co. 3-*bis* T.U.E.) fa, infatti, espresso riferimento alla necessità che il tecnico abilitato attesti la conformità degli interventi edilizi abusivi alle prescrizioni di cui alla Sezione I del Capo IV della Parte II del T.U.E. («Norme per le costruzioni in zone sismiche»), senza fare riferimento alla possibilità di attestare anche la conformità dell'opera alle previsioni di cui alla Sezione I del Capo II della Parte II, ossia alla disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, precompresso e a struttura metallica.

A questo riguardo, nemmeno nelle linee guida di accompagnamento al testo è possibile reperire alcuna delucidazione su questo profilo, evidentemente, trascurato dalla legge «Salva Casa».

Cionondimeno, l'assenza di una previsione analoga a quella prevista dall'art. 34-*bis*, co. 3-*bis* e richiamata dall'art. 36-*bis*, co. 3-*bis* con riferimento alla sismica, mal si coordina con alcune nuove previsioni introdotte nel T.U.E. dalla legge «Salva Casa».

Si rammenta, infatti, che l'art. 36-*bis*, co. 3 T.U.E. richiede che l'intervento edilizio, per poter essere «sanato» *ex post*, sia conforme alle norme *tecniche* vigenti al momento della realizzazione dell'intervento, tra le quali sono ri-

comprese anche quelle relative alla statica⁵⁹.

Inoltre, all'art. 36-*bis*, co. 2 T.U.E. si prevede che lo sportello unico possa subordinare il rilascio del titolo edilizio in sanatoria alla preventiva attuazione degli interventi anche *strutturali* necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, tra cui rientra, come da costante giurisprudenza⁶⁰, anche la normativa relativa ai profili statici. A fronte dei richiami alla necessaria conformità dell'intervento edilizio anche alle norme tecniche previste dal T.U.E., nonché alla possibilità di subordinare la concessione della sanatoria ex art. 36-*bis* all'attestazione di conformità a tali profili, risulta, dunque, quantomeno singolare che non sia stata espressamente introdotta dalla legge «Salva Casa» la possibilità di ottenere *ex post* il certificato di collaudo statico previsto dall'art. 67 T.U.E., alla stregua di quanto previsto per l'accertamento di conformità sismica.

Dall'esame delle previsioni introdotte con la legge «Salva Casa» emerge, dunque, un disallineamento tra la disciplina della regolarità «sismica», in relazione alla quale è ora possibile procedere ad accertamento di conformità *ex post*, e la disciplina relativa alla conformità «statica», aspetto che non pare tuttora possibile regolarizzare a posteriori.

Sorge, pertanto, spontaneo chiedersi se l'assenza di specifiche previsioni con riguardo agli aspetti relativi all'idoneità «statica» sia frutto di una precisa, benché singolare, scelta legislativa, ovvero di una mera «svista», colmabile ancora una volta a livello regionale in fase di recepimento e attuazione della nuova disciplina.

Va comunque segnalato che, da quanto è stato possibile verificare, le disposizioni della legge «Salva Casa» sono ancora in fase di recepimento da parte dei diversi competenti uffici regionali, che sono chiamati ad adottare apposite misure di adeguamento alle nuove previsioni introdotte a livello nazionale.

Nell'attesa di poter verificare e confrontare le scelte di recepimento e le modalità attuative che verranno adottate dalle singole regioni, dall'analisi della normativa trasposta nel T.U.E. sembra comunque possibile ipotizzare, in linea di prima approssimazione, un duplice scenario alternativo di futura appli-

⁵⁹ V. *supra*, par. 2.1.

⁶⁰ *Ibid.*

cazione della normativa in esame:

i) il possesso del certificato di collaudo statico ex art. 67 T.U.E. è da considerarsi implicitamente richiesto, quantomeno per ottenere la sanatoria edilizia ex art. 36-*bis* T.U.E.

Si consideri, invero, che, per il conseguimento della nuova sanatoria semplificata, l'art. 36-*bis*, co. 3 T.U.E. richiede l'attestazione del rispetto delle «norme tecniche» vigenti al momento della realizzazione dell'intervento, all'interno delle quali si annoverano anche quelle relative alle opere in cemento armato e a struttura metallica. Inoltre, il comma 2 della medesima disposizione prevede, come detto, la possibilità di condizionare le richieste di permesso in sanatoria alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche *strutturali*, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica.

Pertanto, pur nel silenzio del legislatore, esigenze di coordinamento sistematico tra le disposizioni introdotte dalla legge «Salva Casa» potrebbero portare ad ammettere comunque la possibilità di ottenere il certificato di collaudo statico *ex post*, con riguardo alle opere in conglomerato cementizio e a struttura metallica. Come nel caso dell'accertamento sismico, anche quello relativo alla conformità statica dell'immobile verrebbe concesso verificando la rispondenza del manufatto alle sole norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento (art. 34-*bis*, co. 3-*bis* T.U.E.)⁶¹.

ii) Nell'assenza di specifiche previsioni della legge «Salva Casa» sulla possibilità di accertare a posteriori l'idoneità statica degli immobili, la disciplina di riferimento resterebbe la previgente, con il seguente esito: mancando una disciplina generale prevista nel T.U.E., si farà riferimento alla legislazione regionale di attuazione che, come nel caso delle regioni esaminate, potrebbe eventualmente consentire l'accesso alla procedura prevista dall'art. 36 T.U.E. anche per l'ottenimento del certificato di idoneità statica.

Questa ultima soluzione potrebbe, tuttavia, creare un disallineamento rispetto

⁶¹ È questa la soluzione che pare essere stata adottata, a titolo di esempio, dalla Regione Sicilia che, con il decreto attuativo n. 44 di data 1/09/2025 e in continuità con quanto già previsto con L.R. n. 4/2003, ha espressamente previsto la possibilità di procedere a sanatoria semplificata (e, dunque, senza necessità di ottenere attestazione di doppia conformità), tanto dei profili di irregolarità sismica quanto statica, andando dunque a colmare la lacuna normativa lasciata aperta dalla L. «Salva Casa» con riguardo all'assenza di specifiche previsioni relative alla sanatoria statica.

alla procedura attualmente vigente con riguardo all'ottenimento del certificato di idoneità sismica: mentre, in quest'ultimo caso, come poc'anzi rilevato sub *h*), sarà sufficiente la verifica del rispetto delle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della realizzazione dell'intervento (come richiesto dal nuovo art. 34-*bis*, co. 3-*bis* T.U.E.), la procedura di cui all'art. 36 T.U.E. – a cui ad esempio rinviano le leggi regionali siciliana e toscana (v. *supra*, par. 5.1.) per l'ottenimento del certificato di idoneità statica – richiede, invece, la più gravosa attestazione di doppia conformità agli strumenti tecnici in vigore al tempo della realizzazione dell'intervento, nonché al momento della presentazione della domanda.

In considerazione di questo ultimo profilo di potenziale distonia applicativa sarebbe, dunque, auspicabile che il vuoto normativo relativo all'assenza di una specifica ipotesi di sanatoria dei profili statici venisse colmato a livello nazionale, introducendo una ipotesi analoga a quella sismica, anche con riferimento al requisito dell'accertamento di conformità richiesto per il suo ottenimento.

6.3. *Profili di rilevanza penale.* Sotto il profilo più strettamente penalistico, si precisa che, pur ammettendo in via interpretativa la possibilità di ottenere anche la sanatoria «statica», a ciò non corrisponde l'estinzione dei reati contravvenzionali di cui agli artt. 71-75 T.U.E., del pari a quanto avviene anche con riferimento alle irregolarità sismiche che, pur sanate ex post, mantengono rilevanza ai fini penali.

Nondimeno, in assenza di specifiche previsioni normative, l'introduzione surrettizia di un'ipotesi di sanatoria «statica» postuma potrebbe determinare un'ulteriore discrasia rispetto alla sanatoria «sismica» oggi prevista.

Nella specie, in particolare, questo profilo di incongruenza tra le due discipline si ravvisa con riferimento all'obbligo, per l'ufficio tecnico regionale competente a conoscere della richiesta di sanatoria sia sismica che statica, di trasmettere il processo verbale di constatazione relativo a tali violazioni alla competente Procura della Repubblica, per l'esercizio dell'azione penale nei confronti dei responsabili degli illeciti.

Nonostante la legge «Salva Casa» non sia formalmente intervenuta sul conte-

nuto delle disposizioni che prevedono detto obbligo di segnalazione in Procura (artt. 69 e 96 T.U.E.), la neo-introdotta disciplina della sanatoria richiede un coordinamento con quanto ivi previsto.

Ed infatti, se, come è stato possibile rilevare (v. *supra*, par. 5.3.), l'avvio delle pratiche di sanatoria sismica non pare più comportare l'obbligo di comunicazione alla Procura della Repubblica dei profili di rilevanza penale dell'abuso sismico (quantomeno stando all'interpretazione della legge «Salva Casa» resa nell'ambito delle Linee di indirizzo citate), non è chiaro se l'analogo obbligo previsto dall'art. 69 T.U.E. per le irregolarità statiche permane o meno nel caso in cui si ammetta – a livello regionale – un'ipotesi di sanatoria «statica».

A ben vedere, non si tratta di conseguenza di scarsa importanza, dal momento che, come è intuitivo comprendere, l'obbligo di comunicazione della notizia di reato all'Autorità giudiziaria può comportare delle conseguenze potenzialmente afflittive di estrema rilevanza a carico del responsabile dell'illecito.

Nel silenzio della legge «Salva Casa» su questo profilo, si può rilevare come anche una potenziale ipotesi di sanatoria statica implementata da parte delle singole regioni rimarrebbe comunque priva di un (necessario) coordinamento con la previsione di cui all'art. 69 del T.U.E., che spiega effetti diretti in punto di procedibilità – in senso lato – dell'azione penale per le violazioni della disciplina della statica.

7. Considerazioni conclusive. All'esito dell'analisi della disciplina della sanatoria edilizia prevista nel T.U.E., così come riformata dalla legge «Salva Casa» del 2024, è possibile ricapitolare qualche considerazione di massima.

Sotto un primo profilo, si accoglie con favore la differenziazione tra le ipotesi di sanatoria edilizia, attuata in particolare tramite l'introduzione della nuova ipotesi di cui all'art. 36-*bis* T.U.E. L'alleggerimento del requisito della doppia conformità edilizia, nell'ottica di una semplificazione delle procedure di sanatoria relative ai casi meno gravi di abuso edilizio, può risultare invero funzionale a promuovere ed incentivare maggiormente l'accesso alle pratiche di regolarizzazione, determinando un equilibrio più sostenibile tra l'esigenza repressiva dell'abuso e quella, di segno opposto, di recupero e valorizzazione

del costruito⁶².

Nondimeno, come è stato possibile evidenziare, la legge «Salva Casa» presenta anche alcuni profili di più complessa lettura, soprattutto con riferimento ai rilevati problemi di disallineamento tra la nuova disciplina relativa alle norme «tecniche» della sismica, da un lato, e della statica, dall'altro. Invero, la mancata previsione espressa di una sanatoria degli aspetti «statici» risulta di difficile coordinamento con la contestuale introduzione di una sanatoria relativa ai profili sismici, obbligando così a riempire di contenuto questa lacuna in via

⁶² A questo proposito si segnala che, in data 4 dicembre 2025, il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge recante «delega al governo per l'adozione del codice dell'edilizia e delle costruzioni», suddiviso in cinque articoli, con cui si affida al Governo il compito di adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge delega, uno o più decreti legislativi diretti alla creazione del Codice dell'edilizia e delle costruzioni. L'obiettivo che emerge dalla lettura del disegno di legge delega è quello di realizzare una «riforma organica e una semplificazione complessiva delle norme in materia edilizia e di sicurezza delle costruzioni», da coordinare con la disciplina paesaggistica, sanitaria, fiscale e con la normativa settoriale di riferimento. Le aree di intervento sono molteplici. Come si legge dal disegno di legge, la nuova disciplina ambisce, tra le altre cose, a definire a livello nazionale una «comune classificazione delle tipologie di difformità dal titolo abilitativo edilizio, includendo in questa rivisitazione anche la disciplina delle tolleranze edilizie». L'intento pare dunque essere quello di incoraggiare l'adozione di una disciplina unitaria delle difformità edilizie, per evitare differenziazioni di disciplina a livello locale e regionale – fenomeno ad oggi, come si è visto, piuttosto diffuso. Inoltre, sotto lo specifico profilo della regolarizzazione degli abusi edilizi, la legge delega mira anche a ulteriormente riformare le modalità di ottenimento della sanatoria edilizia, tramite l'individuazione di procedure semplificate per la regolarizzazione degli abusi realizzati prima dell'entrata in vigore della L. 6 agosto 1967, n. 765 (i c.d. «abus storici»). Di sicuro interesse per questa indagine anche la previsione contenuta all'art. 2, lett. n) n. 8, che impone di prevedere, «nei limiti di quanto consentito dalla normativa vigente, procedure in sanatoria che permettano la regolarizzazione di lievi difformità, a condizione che l'intervento edilizio risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda e ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione nonché che il rilascio del titolo in sanatoria sia subordinato alla realizzazione, da parte del proprietario o avente titolo, 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». La proposta di riforma pare, dunque, continuare nella direzione già indicata dalla legge «Salva Casa», proponendo il superamento dell'accertamento di doppia conformità agli strumenti urbanistici ed edilizi per pervenire alla regolarizzazione di situazioni definite come di «lievi difformità». Va peraltro segnalato come, con specifico riferimento alla sanatoria di irregolarità nelle costruzioni in zona sismica, il disegno di legge richiede che l'intervento risulti «conforme alle norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche vigenti sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento del rilascio del titolo in sanatoria». Questa richiesta di doppia conformità «sismica» pare, invero, discostarsi dalla disciplina recentemente introdotta con la legge «Salva Casa» per la sanatoria «sismica», il cui rilascio è subordinato alla semplice attestazione del rispetto delle norme tecniche per le costruzioni *vigenti al momento della realizzazione dell'intervento*, come previsto dal nuovo art. 34-bis, co 3-bis T.U.E. (v. *supra*, par. 5) Resta, dunque, da attendere il completamento dell'iter di adozione del decreto legislativo di attuazione della legge delega, per poter verificare l'effettivo coordinamento tra le disposizioni del T.U.E., comprensive anche delle novità introdotte dalla legge «Salva Casa» e la nuova disciplina della sanatoria edilizia.

interpretativa, con il rischio di lasciare spazio alla diffusione di interpretazioni pratiche potenzialmente tra loro diseguali.

Alla luce del quadro emerso da questa analisi, parrebbe auspicabile che il legislatore proceda a colmare la lacuna evidenziata sotto il profilo dell'omessa previsione della sanatoria «statica», introducendo un'ipotesi analoga a quella prevista per gli aspetti di irregolarità sismica. Non paiono, invero, sussistere ragioni per mantenere differenziate le due discipline, entrambe afferenti alla normativa tecnica e, soprattutto, per non estendere il trattamento di *favor* introdotto tramite la previsione di sanatoria sismica anche all'ambito della statica, permettendo, così, un'omogenea e composita definizione degli aspetti di irregolarità connessi ai profili «tecnici». D'altra parte, devolvere il compito di parificazione tra le due discipline alle singole regioni può aprire ad ulteriori profili di frammentaria e disomogenea applicazione, non da ultimo sotto il profilo dell'obbligo di comunicazione all'autorità giudiziaria della notizia di reato, obbligo che, stando all'attuale struttura della legge «Salva Casa», sembra difficile potersi ritenere obliterato con riguardo alle irregolarità statiche.

Non secondarie sono, poi, le conseguenze di rilievo penalistico derivanti dall'adozione della disciplina della legge «Salva Casa» che, lo si è visto, ha lasciato intatte le previsioni normative relative all'azione penale per i reati urbanistici ed edilizi previsti dal T.U.E.

L'analisi della nuova disciplina ha, infatti, condotto all'emersione di una potenziale incongruenza applicativa derivante dalla formulazione dell'art. 45 T.U.E., secondo cui l'effetto estintivo dei reati urbanistici è unicamente connesso al rilascio del permesso in sanatoria delle più gravi violazioni dell'assenza o totale difformità dal permesso di costruire (ad oggi, gli unici casi ricompresi nella sanatoria di cui all'art. 36 ivi richiamato).

Come è evidente, ciò equivarrebbe tuttavia a sostenere che il rilascio della sanatoria ex art. 36-*bis* non produrrebbe il medesimo effetto estintivo delle contravvenzioni relative alle meno gravi ipotesi di parziale difformità e variazioni essenziali dal titolo edilizio, conducendo a un esito interpretativo irragionevole e paradossale.

Siffatte derive interpretative paiono, come si è visto, arginabili anche senza invocare un intervento legislativo che aggiunga il riferimento alla sanatoria di cui

all'art. 36-*bis* T.U.E. nell'ambito dell'art. 45 T.U.E. relativo all'azione penale per i reati urbanistici. Come si è visto, è lo stesso art. 45 T.U.E. a valorizzare quale causa estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal T.U.E. il rilascio «in sanatoria» del permesso di costruire, senza operare distinzione di sorta sulla specifica tipologia di sanatoria ottenuta. Con l'avvallo di una recentissima pronuncia di legittimità espressasi in questa direzione⁶³, sembra legittimamente possibile includere anche la sanatoria di cui all'art. 36-*bis* T.U.E. tra quelle il cui rilascio consente di addivenire all'estinzione dei reati eventualmente configurabili, pervenendo così ad una interpretazione correttiva del dato normativo in esame, senza necessità di ulteriori specificazioni legislative.

⁶³ Cass., Sez. III, 29 maggio 2025, n. 20071, cit.