La differenza tra urbanistica ed edilizia nell'articolo 36-bis del DPR 380 del 2001

Introduzione

Il comma 1 dell'articolo 36-bis del DPR 380 del 2001 stabilisce quanto segue:

1. *"In caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 34 ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 37, fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile possono ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32".*

L'art. 36-bis, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001 introduce una forma di **doppia conformità attenuata**, nella quale i due parametri di verifica non coincidono temporalmente:

- la disciplina urbanistica deve essere quella vigente al momento della presentazione della domanda;
- i requisiti prescritti dalla disciplina edilizia devono essere quelli vigenti al momento della realizzazione dell'intervento.

La distinzione non è sempre agevole perché, nella legislazione e nella prassi, le espressioni «urbanistico» ed «edilizio» sono spesso utilizzate congiuntamente, come nella disciplina ordinaria dell'accertamento di conformità. Segnaliamo fin d'ora, per esempio, che nel corso della presente nota si dirà che una prescrizione regolamentare sull'altezza massima dell'edificio può richiedere un esame più attento: se è collegata all'indice di edificabilità e all'assetto della zona, opera come parametro urbanistico; se è invece una prescrizione costruttiva o igienico-sanitaria, opera sul piano edilizio.

Tuttavia, il comma 3 dello stesso art. 36-bis fornisce un'indicazione importante, stabilendo espressamente che, **per la conformità edilizia, la dichiarazione del tecnico è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento** (art. 36-bis d.P.R. n. 380/2001).

1. La disciplina urbanistica

La disciplina urbanistica riguarda essenzialmente la **localizzazione dell'intervento nel territorio e la sua compatibilità con l'assetto pianificatorio**, cioè con le scelte di governo del territorio contenute negli strumenti urbanistici e nelle relative norme tecniche di attuazione.

Rientrano normalmente in questo ambito, a titolo esemplificativo:

- la destinazione urbanistica dell'area, quale residenziale, agricola, produttiva, commerciale o altra;
- la zona territoriale omogenea o la diversa classificazione prevista dalla pianificazione regionale o comunale;
- la compatibilità dell'intervento con il piano regolatore, il piano urbanistico comunale, il piano operativo o gli altri strumenti urbanistici vigenti;
- la destinazione d'uso urbanisticamente rilevante;
- gli indici e i parametri urbanistici, come l'indice di edificabilità, la volumetria massima, la superficie coperta, l'altezza massima e il rapporto di copertura;
- i distacchi e le distanze, quando previsti dalla disciplina urbanistica o dagli strumenti di pianificazione;
- la necessità di un piano attuativo;
- la compatibilità con le prescrizioni urbanistiche di dettaglio contenute nelle norme tecniche di attuazione;
- la disponibilità o la previsione delle opere di urbanizzazione, nei casi in cui esse costituiscano presupposto per l'edificazione;
- la compatibilità con eventuali vincoli urbanistici di inedificabilità o con destinazioni a servizi, attrezzature o spazi pubblici.

In questa prospettiva, l'accertamento consiste nel chiedersi:

L'intervento, per caratteristiche, consistenza, destinazione e ubicazione, è oggi ammesso dallo strumento urbanistico applicabile all'area?

Per l'art. 36-bis, la risposta deve essere positiva con riferimento alla disciplina urbanistica **vigente al momento della presentazione della domanda**. Ciò significa, ad esempio, che l'intervento potrebbe essere urbanisticamente ammissibile oggi anche se non lo era quando fu realizzato. Questa è, appunto, una delle differenze rispetto all'art. 36, che richiede la conformità urbanistica sia al momento della realizzazione sia al momento della domanda (art. 36 d.P.R. n. 380/2001).

La giurisprudenza formatasi sull'art. 36 — pur riferita alla diversa disciplina della doppia conformità piena — conferma che le prescrizioni dello strumento urbanistico, comprese quelle delle norme tecniche di attuazione, costituiscono un parametro autonomo e vincolante. Il Consiglio di Stato ha, ad esempio, ritenuto che il contrasto dell'opera con le norme tecniche di attuazione del piano regolatore impedisca il rilascio della sanatoria ordinaria e che l'effettivo sviluppo del territorio, anche se caratterizzato da diffuso abusivismo, non possa sostituire le prescrizioni della pianificazione vigente (Consiglio di Stato, sentenza n. 7964 del 2026).

Analogamente, è stato ritenuto che, ai fini della verifica della conformità urbanistica al momento della domanda, rilevi la disciplina urbanistica effettivamente vigente ed efficace,

non una pianificazione soltanto adottata o approvata ma non ancora perfezionata secondo le forme previste (TAR Lombardia, Milano, sentenza n. 841 del 2023).

2. La disciplina edilizia

La disciplina edilizia riguarda invece il modo in cui l'opera è stata **materialmente realizzata**, le sue caratteristiche costruttive e il rispetto delle norme tecniche applicabili all'intervento.

Il dato testuale più significativo è che l'art. 36-bis, comma 3, collega espressamente la conformità edilizia alle **norme tecniche vigenti al momento della realizzazione** (art. 36-bis d.P.R. n. 380/2001).

In questo ambito possono rientrare, in funzione della tipologia dell'opera:

- le norme tecniche per le costruzioni;
- la normativa antisismica e strutturale;
- le prescrizioni relative alla sicurezza delle costruzioni;
- la normativa antincendio;
- i requisiti igienico-sanitari;
- la disciplina sull'efficienza energetica;
- le norme sull'accessibilità e sul superamento delle barriere architettoniche;
- le norme sulla sicurezza degli impianti;
- le prescrizioni tecniche relative ai materiali, alle strutture e agli elementi costruttivi;
- i requisiti di agibilità, salubrità, sicurezza e risparmio energetico;
- le altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

L'art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001, pur riferendosi al procedimento ordinario per il rilascio del permesso di costruire, offre una significativa esemplificazione sistematica delle normative che incidono sull'attività edilizia: norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie ed energetiche (art. 20 d.P.R. n. 380/2001).

Perciò, la domanda da porsi, sotto il profilo edilizio, è diversa:

L'opera, nel modo in cui è stata effettivamente costruita, rispettava le norme tecniche e i requisiti edilizi vigenti quando fu realizzata?

In questo caso il legislatore non pretende, per la conformità edilizia richiesta dall'art. 36-bis, che l'opera rispetti anche le norme tecniche sopravvenute al momento della domanda. Il riferimento temporale è quello della realizzazione.

La ratio è evidente: non si pretende che un'opera eseguita in passato venga necessariamente adeguata a ogni successivo standard tecnico, ma si verifica se essa rispettasse i requisiti edilizi e tecnici applicabili all'epoca della sua realizzazione. Restano naturalmente ferme le discipline speciali e gli eventuali obblighi di adeguamento o di messa in sicurezza previsti dalla normativa vigente.

3. Una distinzione operativa

La distinzione può essere sintetizzata nel seguente modo:

Profilo	Domanda da porsi	Momento temporale
Disciplina urbanistica	L'intervento è ammesso oggi in quella zona, con quella destinazione, volumetria, superficie, altezza e consistenza?	Presentazione della domanda
Disciplina edilizia	L'opera, così come fu concretamente realizzata, rispettava le norme tecniche e i requisiti edilizi allora applicabili?	Realizzazione dell'intervento

Ne deriva che l'art. 36-bis consente, in linea generale, la seguente combinazione:

- non conformità urbanistica al momento della realizzazione, purché l'intervento sia conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della domanda;
- conformità edilizia e tecnica al momento della realizzazione, senza necessità, per questo specifico profilo, di conformità agli standard tecnici sopravvenuti.

Non sarebbe invece sufficiente che l'opera sia urbanisticamente consentita oggi se, al momento della sua realizzazione, violava le norme tecniche edilizie allora applicabili. In tal caso mancherebbe il requisito richiesto dall'art. 36-bis.

4. Il rapporto con i regolamenti edilizi

Una difficoltà particolare riguarda i **regolamenti edilizi comunali**, perché possono contenere sia prescrizioni propriamente urbanistiche sia prescrizioni tecniche.

La denominazione formale della fonte non è quindi decisiva. Non è sufficiente dire che una prescrizione si trova nel «regolamento edilizio» per qualificarla automaticamente come disciplina edilizia ai fini dell'art. 36-bis.

Occorre guardare al contenuto concreto della prescrizione:

- se la regola stabilisce dove, quanto e per quale uso si può costruire, essa ha natura prevalentemente urbanistica;
- se la regola stabilisce come deve essere costruita l'opera, quali caratteristiche tecniche deve avere o quali requisiti di sicurezza, igiene, impiantistica o prestazione deve rispettare, essa ha natura prevalentemente edilizia o tecnico-edilizia.

Ad esempio:

- il limite di volumetria previsto dalla norma di zona è normalmente un parametro urbanistico;

- il divieto di realizzare un intervento in una determinata zona agricola per incompatibilità con la destinazione di zona è urbanistico;
- il requisito relativo alla resistenza al fuoco di una struttura è edilizio-tecnico;
- il rispetto delle norme antisismiche applicabili all'epoca della costruzione è edilizio-tecnico;
- il requisito igienico-sanitario relativo all'altezza minima o all'aeroilluminazione riguarda il profilo edilizio, anche se può concorrere alla valutazione dell'agibilità;
- una prescrizione regolamentare sull'altezza massima dell'edificio può richiedere un esame più attento: se è collegata all'indice di edificabilità e all'assetto della zona, opera come parametro urbanistico; se è invece una prescrizione costruttiva o igienico-sanitaria, opera sul piano edilizio.

La qualificazione deve quindi essere **funzionale**, non meramente nominale.

5. Le tolleranze e le difformità esecutive

Prima di applicare l'art. 36-bis occorre anche verificare se la difformità rientri nelle **tolleranze costruttive o esecutive** dell'art. 34-bis. Le tolleranze, infatti, non costituiscono violazioni edilizie e possono rendere superfluo il ricorso alla sanatoria, nei limiti e alle condizioni previste dalla norma (art. 34-bis d.P.R. n. 380/2001).

L'art. 34-bis considera, tra l'altro, determinate variazioni relative ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta e altri parametri, nonché specifiche irregolarità esecutive. Per gli interventi ricadenti nelle zone sismiche, sono inoltre previste verifiche relative alle norme tecniche per le costruzioni.

La sequenza logica dovrebbe quindi essere:

- individuare con precisione l'opera realizzata e la difformità rispetto al titolo;
- verificare se la difformità è irrilevante perché rientra nelle tolleranze;
- stabilire se l'intervento rientra nell'ambito applicativo dell'art. 36-bis, cioè parziale difformità, assenza o difformità dalla SCIA nei casi previsti, oppure variazione essenziale;
- verificare la conformità urbanistica alla disciplina vigente al momento della domanda;
- verificare la conformità edilizia e tecnica alla disciplina vigente al momento della realizzazione;
- esaminare separatamente gli eventuali profili paesaggistici, sismici, idrogeologici, ambientali o di altra normativa di settore.

L'art. 36-bis, inoltre, consente allo sportello unico di subordinare il rilascio del permesso alla realizzazione di interventi edilizi, anche strutturali, necessari ad assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, nonché alla rimozione delle opere non sanabili (art. 36-bis, comma 2, d.P.R. n. 380/2001). Questo profilo conferma che la conformità edilizia non riguarda soltanto la qualificazione astratta dell'intervento, ma può coinvolgere anche le condizioni tecniche di sicurezza dell'opera.

6. Un esempio applicativo

Si consideri un ampliamento realizzato nel 1995 in una zona allora agricola, nel rispetto delle norme antisismiche e igienico-sanitarie vigenti nel 1995, ma in contrasto con la destinazione urbanistica allora prevista.

Se, al momento della domanda di sanatoria, lo strumento urbanistico consente in quella zona un intervento avente la medesima destinazione, consistenza e volumetria, potrebbe sussistere:

- la conformità urbanistica richiesta dall'art. 36-bis, perché valutata secondo la disciplina vigente al momento della domanda;
- la conformità edilizia, se l'opera rispettava le norme tecniche applicabili nel 1995.

La sanatoria potrebbe quindi essere astrattamente esaminata ai sensi dell'art. 36-bis, sempre che l'intervento rientri nell'ambito oggettivo della disposizione e siano rispettati gli ulteriori presupposti.

Al contrario, se l'ampliamento oggi fosse urbanisticamente compatibile, ma fosse stato realizzato nel 1995 in violazione della normativa antisismica allora vigente o di requisiti strutturali obbligatori, la sola conformità urbanistica attuale non sarebbe sufficiente.

7. Attenzione ai vincoli e alle altre normative di settore

La distinzione tra urbanistica ed edilizia non assorbe ogni altro profilo di legittimità dell'intervento.

L'art. 36-bis disciplina separatamente il caso di interventi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, prevedendo il procedimento di accertamento della compatibilità paesaggistica (art. 36-bis, comma 4, d.P.R. n. 380/2001).

Parimenti, il comma 3-bis richiama, per gli immobili ubicati in zone sismiche, la disciplina dell'art. 34-bis, comma 3-bis, relativa alla verifica delle prescrizioni della sezione I del capo IV della parte II del testo unico (art. 36-bis, comma 3-bis, d.P.R. n. 380/2001). La conformità urbanistica attuale e quella edilizia storica non eliminano quindi automaticamente la necessità di acquisire o regolarizzare gli eventuali titoli e adempimenti richiesti dalla normativa sismica o paesaggistica.

Conclusione

La distinzione può essere formulata così:

La disciplina urbanistica stabilisce se l'intervento è compatibile con l'assetto del territorio e con le scelte pianificatorie applicabili all'area; la disciplina edilizia stabilisce se l'opera, nel modo in cui è stata costruita, rispetta le norme tecniche e i requisiti costruttivi applicabili.

Nel sistema dell'art. 36-bis:

- la prima verifica è ancorata alla disciplina urbanistica vigente al momento della domanda;
- la seconda è ancorata ai requisiti edilizi e alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione.

La qualificazione deve essere condotta esaminando il contenuto concreto della singola prescrizione, non la sua collocazione formale in una legge, in uno strumento urbanistico o in un regolamento edilizio. In pratica, per ogni difformità occorre predisporre una tabella che indichi: prescrizione violata, natura urbanistica o tecnico-edilizia della prescrizione, momento temporale rilevante e conseguenza della verifica.