

**Decreto-legge 69/2024
cd. "Salva casa"**

***Disposizioni urgenti in
materia di semplificazione
edilizia e urbanistica***

30 maggio 2024

I contenuti del decreto-legge

<i>PREMESSA.....</i>	<i>2</i>
<i>ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA (ART. 1, COMMA 1, LETT. A) – MODIFICA ART. 6 DPR 380/2001).....</i>	<i>3</i>
<i>STATO LEGITTIMO (ART. 1, COMMA 1, LETT. B) – MODIFICA ART. 9-BIS DPR 380/2001).....</i>	<i>5</i>
<i>CAMBI DI DESTINAZIONE D’USO (ART. 1, COMMA 1, LETT. C) – MODIFICA ART. 23-TER DPR 380/2001).....</i>	<i>7</i>
<i>TOLLERANZE COSTRUTTIVE ED ESECUTIVE (ART. 1, COMMA 1, LETT. F) – MODIFICA ART. 34-BIS DPR 380/2001)...</i>	<i>10</i>
<i>DIFFORMITÀ PARZIALI E NUOVO ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ IN SANATORIA (ART.1, COMMA 1, LETT. E), G), H), I) – MODIFICA ARTICOLI 34, 36, 36-BIS, 37 DPR 380/2001 E ART. 3, COMMA 4)</i>	<i>14</i>
<i>ALIENAZIONE IMMOBILI ABUSIVI (ART. 1, COMMA 1, LETT. D) – MODIFICA ART. 31 DPR 380/2001)</i>	<i>19</i>
<i>DESTINAZIONE DI UNA PARTE DEI PROVENTI DERIVANTI DALLE SANZIONI (ART. 1 COMMA 2 DECRETO-LEGGE)</i>	<i>20</i>
<i>STRUTTURE AMOVIBILI TEMPORANEE REALIZZATE DURANTE IL PERIODO DI EMERGENZA DA COVID-19 (ART. 2).....</i>	<i>21</i>

Premessa

Con il Decreto-legge 29 maggio 2024 n. 69 rubricato “*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica*” vengono approvate nuove modifiche al Dpr 380/2001 “Testo Unico Edilizia” con l’obiettivo, come dichiarato nella relazione illustrativa allegata al decreto, di superare le attuali rigidità che caratterizzano questa normativa e agevolare la commerciabilità degli immobili, soprattutto a destinazione residenziale, fino ad oggi resa difficile a causa della presenza di difformità minori rispetto allo stato legittimo dell’immobile, fondamentale al momento sia della compravendita, sia per l’esecuzione di interventi di riqualificazione e rigenerazione.

Si tratta di un provvedimento che per la prima volta cerca di affrontare alcune problematiche che avevano, come noto, trovato in passato delle soluzioni “straordinarie” (es. CILAS Superbonus).

L’attenzione al tema è, quindi, da valutare positivamente con la necessità di apportare dei miglioramenti che, si auspica, possano avvenire in sede di conversione.

In particolare, il Decreto Legge, in vigore dal 30 maggio 2024, contiene norme su:

-  attività edilizia libera
-  stato legittimo dell’immobile
-  cambi di destinazione d’uso
-  tolleranze costruttive ed esecutive
-  nuovo accertamento di conformità in sanatoria
-  alienazione immobili abusivi

Il Decreto prevede, inoltre, anche alcune disposizioni in materia di strutture amovibili realizzate durante l’emergenza Covid con l’obiettivo di mantenere quelle che si ritengono di utilità sociale (es. finalità sanitarie, assistenziali e educative), oltre ad alcune norme di chiusura volte ad un coordinamento con altre normative.

Di seguito l’analisi e le prime considerazioni sulle nuove norme come introdotte dal DL n. 69/2024 *(le modifiche sono riportate in rosso)*.

Attività edilizia libera (art. 1, comma 1, lett. a) – modifica art. 6 Dpr 380/2001)

DISPOSIZIONE NORMATIVA

Art. 6 (L) Attività edilizia libera

1. Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo:

(omissis)

b-bis) gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o di logge o di porticati rientranti all'interno dell'edificio, purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile. Tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche;

b-ter) le opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici la cui struttura principale sia costituita da tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola con telo retrattile anche impermeabile, tende a pergola con elementi di protezione solare mobili o regolabili, e che sia addossata o annessa agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera. In ogni caso, le opere di cui alla presente lettera non possono determinare la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici, devono avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e devono armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche;”;

(omissis)

COMMENTO

La norma apporta due modifiche all'articolo 6 del DPR 380/2001 che disciplina le attività eseguibili in regime di edilizia libera (ossia senza alcun titolo edilizio) in particolare su:

1. installazione delle vetrate panoramica (VEPA) - (lettera b-bis);
2. installazione di opere per la protezione dal sole o da agenti atmosferici (nuova lettera b-ter)

CHIUSURA PORTICATI CON VEPA

Con la prima modifica si interviene ad ampliare la possibilità di installazione delle VEPA (ossia le vetrate panoramiche scorrevoli) in regime di edilizia libera includendo **la chiusura di porticati** ossia “tutti gli elementi edilizi coperti al piano terreno degli edifici, intervallati da colonne o pilastri aperti

su uno o più lati verso i fronti esterni dell'edificio" (v. Definizioni uniformi dell'Allegato A del Regolamento Edilizio Tipo approvato con Intesa della Conferenza Unificata il 20 ottobre 2016). Si tratta di un'ulteriore semplificazione che interviene dopo la liberalizzazione di queste strutture finalizzata a chiarirne maggiormente l'ambito di applicazione in linea anche con l'obiettivo (come specificato nella relazione illustrativa) di migliorare le prestazioni acustiche ed energetiche degli edifici.

Naturalmente anche la chiusura di porticati con le VEPA è soggetta a tutte le condizioni riportate nell'art. 6, comma 1, lett. b-bis) del Dpr 380/2001 (inserita a suo tempo dal DL 115/2022 - [vedi news Ance del 28 settembre 2022](#)) già previste per balconi e logge:

- essere **amovibili e totalmente trasparenti**;
- **assolvere funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici**, di miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, di riduzione delle dispersioni termiche, di parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche;
- **non dare vita a spazi stabilmente chiusi** con conseguente variazione di volumi e di superfici che possano generare nuova volumetria;
- **non comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile** anche da superficie accessoria a superficie utile;
- **favorire una naturale micro-aerazione** dei vani interni domestici;
- avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da **ridurre al minimo l'impatto visivo** e l'ingombro apparente e da **non modificare le preesistenti linee architettoniche**.

OPERE PER LA PROTEZIONE DAL SOLE O DA AGENTI ATMOSFERICI

Quanto alle opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici **quando la struttura principale è costituita da tende**, il nuovo comma b-ter riporta una elencazione che non è chiaro se sia un numero chiuso (*da sole, da esterno, a pergola con telo retrattile anche impermeabile, a pergola con elementi di protezione solare mobili o regolabili*) e sono ammesse in regime di edilizia a determinate condizioni:

- devono essere **addossate o annesse** agli immobili o alle unità immobiliari anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera;
- **non possono determinare la creazione di uno spazio stabilmente chiuso** con conseguente variazione di volumi e superfici;
- devono avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da **ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente**;
- devono armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche.

Si evidenzia al riguardo che il **Glossario dell'attività edilizia libera, allegato al DM 2 marzo 2018**, già ricomprendeva l'installazione, la riparazione, la sostituzione e il rinnovamento di talune tipologie di tende (tenda, tenda a pergola, pergotenda, copertura leggera di arredo – cfr. Punto 50 del Glossario). Peraltro, vale la pena ricordare che il richiamato DM ricomprende in edilizia libera anche la realizzazione di: gazebo, di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo; pergolato di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo.

DISPOSIZIONI COMUNI

Rimane invariato quanto già specificato nella norma ossia che l'installazione delle VEPA e delle opere di protezione dagli agenti atmosferici, come previsto al comma 1 dell'articolo 6 TUE, è in ogni caso subordinata al rispetto delle:

- **prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali;**
- **normative di settore** fra cui quella in tema di vincoli paesaggistici. Si richiamano al riguardo alcune voci attinenti previste nell'**Allegato A del DPR 31/2017 che elenca le opere e gli interventi esclusi dal previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e cioè:**

- **A.2** relativa agli interventi sui prospetti degli edifici (*purché nel rispetto di specifiche condizioni e ad esclusione di alcune tipologie di immobili vincolati come ad esempio quelli ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), b) del D.lgs. 42/2004*);

- **A.12** *"l'installazione di serre ad uso domestico con superficie non superiore a 20 mq"* e la **voce A.17** che esclude le *"installazioni esterne poste a corredo di attività economiche... attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero, costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo"*.

- **A.22** che esenta invece l'installazione di tende parasole su terrazze, prospetti o in spazi pertinenziali ad uso privato.

L'installazione delle vetrate panoramiche potrebbe rientrare anche nell'Allegato B, punto B.3 del Dpr 31/2017 relativo agli *"interventi sui prospetti (...) comportanti alterazione dell'aspetto esteriore degli edifici mediante modifica delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali o delle finiture esistenti"* tra cui *"modifica delle facciate mediante realizzazione o riconfigurazione di aperture esterne; (...) realizzazione, modifica o chiusura di balconi o terrazze (...)"* e quindi essere soggetta ad autorizzazione paesaggistica semplificata.

L'installazione delle tende da sole e delle altre similari tipologie descritte dal nuovo comma b-ter) potrebbe, invece, rientrare nella **voce A.22** che esenta, come detto, l'installazione di tende parasole su terrazze, prospetti o in spazi pertinenziali ad uso privato.

Infine, per entrambe le nuove tipologie (VEPA porticati e Opere di protezione dagli agenti atmosferici) dovrà inoltre essere verificata la presenza di specifiche **disposizioni nell'ambito del regolamento condominiale**.

Stato legittimo (art. 1, comma 1, lett. b) – modifica art. 9-bis Dpr 380/2001)

DISPOSIZIONE NORMATIVA

Art. 9-bis Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili

(omissis)

1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa ~~e o~~ da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato ~~l'intero immobile o unità immobiliare~~ *l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, rilasciato all'esito di un procedimento idoneo a verificare l'esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Sono*

ricompresi tra i titoli di cui al primo periodo i titoli rilasciati o formati in applicazione delle previsioni di cui agli articoli 36, 36-bis e 38, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni. Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorre altresì il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 4, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui ~~al secondo periodo al quarto periodo~~ si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.

COMMENTO

La norma è finalizzata a facilitare la dimostrazione dello stato legittimo di un immobile o parte di esso apportando modifiche alla documentazione amministrativa che assume a tal riguardo valore probante.

Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare, secondo le modifiche introdotte può ora essere dimostrato:

- dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o **anche solamente dall'ultimo titolo edilizio relativo a lavori che abbiano interessato l'immobile o l'unità immobiliare**, senza quindi la necessità di risalire ai titoli abilitativi precedenti, in considerazione della nota difficoltà di reperimento di titoli edilizi cosiddetti datati; in tale ipotesi viene inserita una precisazione ossia che il titolo sia stato rilasciato **all'esito di un procedimento che abbia verificato l'esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o legittimato la stessa**. Tale inciso, come ampiamente spiegato nella relazione illustrativa del decreto-legge, serve a tutelare l'affidamento dell'interessato nei casi in cui il titolo edilizio "richiamato" - con il quale si intende attestare lo stato legittimo - è stato già oggetto di verifiche da parte della p.a. che ne abbia accertato la piena "legittimità" non rilevando difformità pregresse e non è quindi necessario procedere a nuove verifiche. Si ritiene, al momento, che ciò debba riferirsi indistintamente a titoli edilizi rilasciati a seguito di un procedimento "ordinario" come quello del permesso di costruire ma anche per CILA e SCIA che com'è noto seguono un iter diverso. Tale inciso e comunque i suoi aspetti applicativi dovranno essere maggiormente chiariti in sede di conversione;
- dagli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali;
- **dai titoli rilasciati a seguito dei procedimenti per l'accertamento di conformità in sanatoria di cui agli articoli 36 e nuovo 36bis (previo pagamento delle sanzioni/oblazioni);**

- **dal pagamento della sanzione pecuniaria dovuta a seguito di annullamento del permesso di costruire** (che, come indicato all'articolo 38 comma 2 produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria)
- **dal pagamento delle sanzioni previste per:**
 - per gli interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità (articolo 33 del TUE);
 - per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire (articolo 34 del TUE);
 - per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità (articolo 37 del TUE);
 - la dichiarazione di cui all'articolo 34-*bis* concernente le tolleranze costruttive.

Grazie alla modifica normativa sono, dunque, state ricomprese tra le modalità per certificare la regolarità edilizia e urbanistica, anche le diverse forme di fiscalizzazione dell'abuso edilizio che fino ad ora non consentivano, secondo la prevalente giurisprudenza, la piena regolarizzazione dell'immobile, oltre che le tolleranze.

Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, sembrerebbe restare invariato quanto già previsto ossia che stato legittimo è:

- quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto,
- da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza,
- e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Cambi di destinazione d'uso (art. 1, comma 1, lett. c) – modifica art. 23-ter Dpr 380/2001)

DISPOSIZIONE NORMATIVA

Art. 23-ter Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

- a) residenziale;*
- a-bis) turistico-ricettiva;*
- b) produttiva e direzionale;*
- c) commerciale;*
- d) rurale.*

1-bis. Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare senza opere all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di

settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

1-ter. Sono altresì sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso senza opere tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c) di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

1-quater. Per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-ter è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, qualora il mutamento sia finalizzato alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile. Il mutamento non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra il passaggio alla destinazione residenziale è ammesso nei soli casi espressamente previsti dal piano urbanistico e dal regolamento edilizio.

1-quinquies. Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto alla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ferme restando le leggi regionali più favorevoli. Restano ferme le disposizioni del presente testo unico nel caso in cui siano previste opere edilizie.

2. La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis.

*3. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso **di un intero immobile** all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito.*

COMMENTO

Il Decreto contiene una serie di modifiche ed integrazioni all'art. 23-ter del Dpr 380/2001 finalizzate, secondo quanto dichiarato nella relazione illustrativa del provvedimento, ad *“agevolare i cambi di destinazione d'uso di singole unità immobiliari senza opere, specialmente all'interno delle aree urbane”*.

In particolare, si prevede che il cambio d'uso “senza opere” di una singola unità immobiliare è sempre consentito:

- 1) all'interno della stessa categoria funzionale (**cd. cambio “orizzontale”** – ad es. il cambio dell'unità abitativa da residenza a studio o ufficio professionale), nel rispetto delle normative di settore e ferme restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni;
- 2) tra le diverse categorie elencate all'art. 23-ter, comma 1 (**cd. cambio “verticale”** – ad es. da residenza a turistico/ricettivo o da direzionale a produttivo, ecc., con esclusione della destinazione rurale) nell'ambito di immobili ubicati nelle **zone A, B e C come individuate dal DM 1444/1968**

(ovvero nelle zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali) a determinate condizioni:

- se la **nuova forma di utilizzo sia conforme a quella prevalente nell'immobile;**
- qualora l'**unità immobiliare sia ubicata al piano terra, il cambio d'uso a residenza è ammesso nei soli casi previsti dal piano urbanistico e dal regolamento edilizio comunale** (ossia vi deve essere una specifica previsione del piano per quella destinazione come già previsto oggi).

Il passaggio ad una diversa categoria funzionale **non comporta**, comunque, **obbligo di reperimento di ulteriori aree a standard** ai sensi del DM 1444/1968 o di **ulteriori spazi per parcheggi** ai sensi dell'art. 41 sexies Legge 1150/1942. Tale norma riproduce, anche se in una versione più limitata, quanto previsto di recente dal nuovo art. 1-quater della Legge 338/2000 come inserito dal DL 19/2024 in tema di agevolazione dei cambi d'uso per realizzare nuovi studentati finanziati con fondi PNRR ([vedi news Ance del 2 maggio 2024](#)).

Tutti i mutamenti d'uso senza opere relativi a singole unità immobiliari sono consentiti previa **presentazione al Comune competente di una SCIA** ai sensi dell'art. 19 Legge 241/1990 (il richiamo dovrebbe essere al Testo unico e non alla Legge 241/90), ferme restando le normative regionali più favorevoli. In presenza di opere edilizie, restano ferme le disposizioni del dpr 380/2001.

Sul cambio d'uso di interi edifici resta fermo quanto già previsto dall'art. 23-ter, comma 3, per quelli "orizzontali": *"Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito."*

Le nuove disposizioni si ritiene che, nel complesso, rappresentino una semplificazione minore e comunque parziale, dovendo essere valutate attentamente con riferimento agli impatti rispetto alle singole normative regionali che nel testo vengono fatte salve "se più favorevoli" ma sembrerebbe con riferimento solo al tema del titolo edilizio (SCIA). Restano pertanto ferme le previsioni regionali che consentono questi mutamenti previa CILA ovvero che li considerano attività edilizia libera ([vedi dossier Ance "Le regole per cambiare la destinazione d'uso" del 30 aprile 2024](#)).

Sembrerebbe, invece, superato, almeno per le singole unità immobiliari ubicate nelle zone A, B e C, quanto previsto dalla Tabella allegata al d.lgs. 222/2016 (Sezione II Edilizia, Punto 39) che, suscitando molti dubbi, assoggetta a permesso di costruire i mutamenti d'uso "verticali" realizzati anche senza opere.

In ogni caso, sarebbe stato opportuno un intervento più ampio e comprensivo anche di agevolazioni specifiche per i cambi d'uso anche con opere, fondamentali per far partire i processi di rigenerazione urbana, che si auspica possa essere oggetto di ripensamento in sede di conversione del decreto-legge.

Sotto il profilo tecnico si evidenzia che la Relazione illustrativa richiama una definizione di singola unità immobiliare che appare mutuata dalla materia fiscale più che dall'edilizia e cioè *"l'elemento minimo inventariabile che ha autonomia reddituale e funzionale, esistente su una particella nell'ambito del Catasto dei Fabbricati, ferma restando l'ipotesi di fabbricati costituiti da un'unica unità immobiliare"*.

Inoltre, occorre comprendere cosa si intende per “senza opere” e cioè se sono consentiti interventi che ricadono nella manutenzione ordinaria o comunque interventi da eseguire in edilizia libera nonché interventi finalizzati all’eliminazione delle barriere architettoniche o di adeguamento igienico- sanitario. Sia nei cambi “orizzontali” che in quelli “verticali” è spesso necessaria la realizzazione di opere, con il rischio di vanificare l’intento di agevolare il recupero degli edifici e destinarli ad usi più coerenti con i bisogni sociali ed economici di un territorio.

Da chiarire anche il riferimento alla possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni e in particolare se esso riguarda le condizioni già vigenti ovvero eventuali altre che in futuro potranno essere approvate dai Comuni.

Quanto ai cambi d’uso “verticali” occorre chiarire come sia possibile stabilire se la nuova forma di utilizzo dell’unità immobiliare è conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell’immobile.

Al riguardo, si evidenzia che nel 2020 è stato eliminato dall’art. 23-ter comma 2 il riferimento al criterio della **superficie utile** per stabilire la destinazione d’uso prevalente di un immobile o di una unità immobiliare (*“La destinazione d’uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile”*). Oggi l’art. 23-ter, comma 2 rinvia per questa necessità alla documentazione di cui all’art. 9-bis, comma 1-bis e cioè a quella che deve essere utilizzata per dimostrare lo stato legittimo degli edifici, fra cui prima di tutto i titoli abilitativi che hanno interessato l’immobile.

Tolleranze costruttive ed esecutive (art. 1, comma 1, lett. f) – modifica art. 34-bis Dpr 380/2001)

DISPOSIZIONE NORMATIVA

Art. 34-bis Tolleranze costruttive

1. 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 se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo.

1-bis. Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, 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 se contenuto entro i limiti:

- a) del 2 per cento delle misure previste dal titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 metri quadrati;*
- b) del 3 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 metri quadrati;*
- c) del 4 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 metri quadrati;*
- d) del 5 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 metri quadrati.*

1-ter. Ai fini del computo della superficie utile di cui al comma 1-bis, si tiene conto della sola superficie assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto di eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo.”;

2. Fuori dai casi di cui al comma 1, limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.

2-bis. Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, costituiscono inoltre tolleranze esecutive ai sensi e nel rispetto delle condizioni di cui al comma 2 il minore dimensionamento dell'edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne, la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.

3. Le tolleranze esecutive di cui ~~ai commi 1 e 2~~ al presente articolo realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, 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.

3-bis. Per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, il tecnico attesta altresì che gli interventi di cui al presente articolo rispettino le prescrizioni di cui alla sezione I del Capo IV della Parte II. Tale attestazione, corredata dalla documentazione tecnica sull'intervento predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall'articolo 93, comma 3, è trasmessa allo sportello unico per l'acquisizione dell'autorizzazione dell'ufficio tecnico regionale secondo le disposizioni di cui all'articolo 94, ovvero per l'esercizio delle modalità di controllo previsto dalle regioni ai sensi dell'art. 94-bis, comma 5, per le difformità che costituiscano interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza di cui al comma 1, lettere b) e c), del medesimo articolo 94-bis. Il tecnico abilitato allega alla dichiarazione di cui al comma 3 l'autorizzazione di cui all'articolo 94, comma 2 o l'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento rilasciata ai sensi dell'articolo 94, comma 2-bis ovvero, in caso di difformità che costituiscono interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza, una dichiarazione asseverata circa il decorso del termine del procedimento per i controlli regionali in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di esito negativo dei controlli stessi.

3-ter. L'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi. Il tecnico abilitato verifica la sussistenza di possibili limitazioni dei diritti dei terzi e provvede alle attività necessarie per eliminare tali limitazioni, presentando, ove necessario, i relativi titoli. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. La formazione dei titoli di cui al secondo periodo e la concreta esecuzione dei relativi interventi è condizione necessaria per la redazione della dichiarazione di cui al comma 3.”

COMMENTO

La norma introduce *in primis* il comma 1-bis dell'34 bis Dpr 380/2001 il quale prevede, **per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024**, una **riparametrazione dell'attuale tolleranza costruttiva in funzione della superficie utile dell'unità immobiliare**.

Per la determinazione della superficie utile si dovrà far riferimento alla sola superficie prevista dal titolo edilizio che ha abilitativo l'intervento escludendo gli eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo.

Lo scostamento dai parametri (altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta, ecc..) non è considerato violazione edilizia se contenuto entro i limiti del:

- 2% per una superficie utile superiore a 500 mq;
- 3% per una superficie utile tra i 300 e 500 mq;
- 4% per una superficie utile tra i 100 e 300 mq;
- 5% per una superficie inferiore a 100 mq.

Qualora tali tolleranze costruttive siano realizzate su immobili soggetti a vincolo paesaggistico l'art. 3, comma 1, del decreto-legge in esame prevede **l'esclusione dell'autorizzazione paesaggistica**.

Tale previsione nasce dall'esigenza, come evidenziata dalla relazione illustrativa, di allineare il regime delle tolleranze costruttive previsto dall'art. 34 bis Dpr 380/2001 a quello previsto Dpr 31/2017 (Allegato A., punto A. 31) che già include tra gli interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica *"le opere ed interventi edilizi eseguiti in variante a progetti autorizzati ai fini paesaggistici che non eccedano il due per cento delle misure progettuali quanto ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta o traslazioni dell'area di sedime"*.

Al riguardo, proprio in virtù dell'obiettivo di coordinamento normativo che la norma persegue, si esprimono perplessità sulla circostanza che tale coordinamento sia previsto solo con riferimento alle tolleranze costruttive ante 24 maggio 2024, senza prendere in considerazione anche quelle realizzate successivamente a tale data e quanto previsto a regime.

La norma introdotta nulla specifica poi con riferimento all'eventualità in cui gli scostamenti rientranti nelle tolleranze previste determinino il superamento dei parametri previsti sia dal **DM 2 aprile 1968, n. 1444/1968** *"Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765"* sia dal **DM 5 luglio 1975** *"Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione"*.

Al riguardo si evidenzia ad esempio che la **Regione Emilia-Romagna, con la Circolare del 27 dicembre 2011**, aveva già chiarito espressamente che non determina violazione edilizia:

- rispetto alle misure minime sulla distanza tra edifici previste dal DM 1444/1968 in caso di costruzione realizzata ad una distanza inferiore a quella prevista e progettata (es. la distanza effettiva è inferiore a 10 metri tra edifici con pareti finestrate), entro i limiti delle tolleranze;

- il divario in più o in meno, entro i limiti delle tolleranze, della misura dell'altezza (tra cui quella minima dei locali abitativi stabilita dal DM 5 luglio 1975).

Inoltre, sempre per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, il Decreto introduce il nuovo comma 2 bis dell'art. 34 bis Dpr 380/2001 il quale disciplina alcune casistiche rientranti nelle **tolleranze esecutive (c.d. geometriche o di cantiere)**. In particolare, sono considerate tolleranze:

- il minore dimensionamento dell'edificio
- la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali;
- le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni;
- la difforme ubicazione delle aperture interne;
- la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria;
- gli errori progettuali corretti in cantiere;
- gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.

Si evidenzia che alcune di tali casistiche sono **già previste a regime da alcune realtà regionali**, tra cui l'Emilia-Romagna (Lr 23/2004 e Circolare n. 410371 del 05/06/2018), il Piemonte (Lr 19/1999) e l'Umbria (Lr 1/2015). Per tale ragione si ritiene limitativo che tali previsioni siano state delimitate temporalmente ai soli interventi posti in essere in data antecedente al 24 maggio 2024.

Non è stato poi risolto il problema se tali tolleranze possano comunque superare eventuali diverse **prescrizioni previste a livello locale** (es. regolamenti edilizi o specifiche indicazioni previste nell'ambito di altri provvedimenti locali).

Inoltre, il testo del Decreto inserisce nell'articolo 34-bis il comma 3-bis che descrive i requisiti e le procedure per attestare la **conformità degli interventi edilizi in zone sismiche**, in presenza, appunto, delle tolleranze costruttive introdotte. Viene specificata la documentazione necessaria e il processo di approvazione/autorizzazione da parte delle autorità competenti.

In dettaglio, per le unità immobiliari situate nelle zone sismiche (escluse quelle a bassa sismicità), il tecnico deve **attestare** che gli interventi rispettino le prescrizioni della sezione I del Capo IV della Parte II del Testo Unico Edilizia, ovvero della Normativa tecnica per l'edilizia per le costruzioni in zone sismiche.

L'attestazione, corredata dalla documentazione tecnica sull'intervento (i contenuti minimi sono indicati dall'articolo 93, comma 3 del Testo Unico Edilizia), deve essere trasmessa allo sportello unico per ottenere l'autorizzazione dell'ufficio tecnico regionale. Per gli interventi considerati di minore rilevanza o privi di rilevanza, secondo l'articolo 94-bis, comma 1, la documentazione è trasmessa non per ottenere l'autorizzazione, bensì per l'esercizio delle modalità di controllo da parte della regione.

Una volta ottenuta l'autorizzazione, oppure decorso il termine del procedimento per i controlli regionali in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di esito negativo dei controlli stessi, il tecnico può effettuare la **dichiarazione sulle tolleranze costruttive**, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili.

L'attuale formulazione del comma 3-bis **non fornisce chiarezza in merito all'attestazione del rispetto delle Norme Tecniche delle Costruzioni**, richiamate nella sezione I del Capo IV della Parte II del Testo Unico Edilizia, da parte degli interventi interessati da tolleranze costruttive. Infatti, non

è specificato se le Norme Tecniche, cui il tecnico deve riferirsi nell'attestazione, debbano essere quelle vigenti al momento della realizzazione dell'intervento – come sarebbe logico – oppure quelle vigenti oggi, al momento della presentazione dell'istanza. Sarebbe opportuno che il testo facesse esplicito riferimento alle norme tecniche vigenti all'epoca dell'intervento, in maniera del tutto analoga al successivo articolo 36-bis relativo alle ipotesi di parziale difformità (dove si stabilisce che, per la conformità edilizia, *“la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento”*).

Il Decreto infine introduce un nuovo comma 3-ter in base al quale l'applicazione della disciplina delle tolleranze non può comportare limitazioni dei **diritti dei terzi**. Tali limitazioni dovranno essere verificate dal tecnico abilitato il quale dovrà eventualmente indicare le attività necessarie per eliminarle o presentare, se necessari, i relativi titoli edilizi.

Viene inoltre previsto che la formazione di tali titoli e la concreta esecuzione dei relativi interventi è condizione necessaria per la redazione da parte del tecnico abilitato della dichiarazione, prevista dal comma 3, necessaria ai fini dell'attestazione dello stato legittimo.

Si evidenzia che tale previsione, applicandosi a tutte le casistiche di tolleranze previste dall'art. 34 bis Dpr 380/2001, potrà implicare un aggravio sia a carico del privato sia del tecnico abilitato.

Difformità parziali e nuovo accertamento di conformità in sanatoria (art.1, comma 1, lett. e), g), h), i) – modifica articoli 34, 36, 36-bis, 37 Dpr 380/2001 e art. 3, comma 4)

DISPOSIZIONE NORMATIVA

Art. 34 (L) *Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire*

1. Gli interventi e le opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire sono rimossi o demoliti a cura e spese dei responsabili dell'abuso entro il termine congruo fissato dalla relativa ordinanza del dirigente o del responsabile dell'ufficio. Decorso tale termine sono rimossi o demoliti a cura del comune e a spese dei medesimi responsabili dell'abuso.
2. Quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al ~~doppio del costo di produzione~~ **triplo del costo di produzione**, stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al ~~doppio del valore venale~~ **triplo del valore venale**, determinato a cura della agenzia del territorio, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale.
- 2-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 01, eseguiti in parziale difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività.

Art. 36 (L) ~~Accertamento di conformità~~ **Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali**

1. In caso di interventi realizzati ~~in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in difformità da essa, in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali nelle ipotesi di cui all'articolo 31, ovvero in assenza di segnalazione certificata~~

di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in totale difformità da essa o con variazioni essenziali fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, ~~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 in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. ~~Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.~~

3. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata.

Art. 36-bis (L) Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità

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'articolo 34 ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 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.

2. Il permesso presentato ai sensi del comma 1 può essere rilasciato dallo Sportello unico per l'edilizia di cui all'articolo 5, comma 4-bis, subordinatamente alla preventiva attuazione, entro il termine assegnato dallo Sportello unico, degli interventi di cui al secondo periodo. In sede di esame delle richieste di permesso in sanatoria lo Sportello unico può condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, al superamento delle barriere architettoniche e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi del presente articolo. Per le segnalazioni certificate di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, lo Sportello unico individua tra gli interventi di cui al secondo periodo le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo della legge 7 agosto 1990, n. 241, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo.

3. La richiesta del permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesti le necessarie conformità. Per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento. L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, secondo e terzo periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata nel terzo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

4. Qualora gli interventi di cui al comma 1 siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente.

5. Il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione, di una somma pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi, in misura compresa tra 1.032 euro e 30.984 euro. Nelle ipotesi di cui al comma 4, qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una sanzione equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria di cui al secondo periodo è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui all'art. 167, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

6. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta. Alle segnalazioni di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, si applica il termine di cui all'articolo 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nelle ipotesi di cui al comma 4, i termini di cui al primo e secondo periodo sono sospesi fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica. Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci. Il termine è interrotto qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori. In caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per la sanatoria, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica le sanzioni previste dal presente testo unico.

Art. 37 (L) Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività ~~e accertamento di conformità~~

1. La realizzazione di interventi edilizi di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, in assenza della o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività comporta la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 euro.

2. Quando le opere realizzate in assenza di segnalazione certificata di inizio attività consistono in interventi di restauro e di risanamento conservativo, di cui alla lettera c) dell'articolo 3, eseguiti su immobili comunque vincolati in base a leggi statali e regionali, nonché dalle altre norme urbanistiche vigenti, l'autorità competente a vigilare sull'osservanza del vincolo, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti, può ordinare la restituzione in pristino a cura e spese del responsabile ed irroga una sanzione pecuniaria da 516 a 10329 euro.

3. Qualora gli interventi di cui al comma 2 sono eseguiti su immobili, anche non vincolati, compresi nelle zone indicate nella lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede al Ministero per i beni e le attività culturali apposito parere vincolante circa la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 1. Se il parere non viene reso entro sessanta giorni dalla richiesta, il

dirigente o il responsabile dell'ufficio provvede autonomamente. In tali casi non trova applicazione la sanzione pecuniaria da 516 a 10329 euro di cui al comma 2.

~~4. Ove l'intervento realizzato risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono ottenere la sanatoria dell'intervento versando la somma, non superiore a 5164 euro e non inferiore a 516 euro, stabilita dal responsabile del procedimento in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'agenzia del territorio.~~

5. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 23, comma 6, la segnalazione certificata di inizio attività spontaneamente effettuata quando l'intervento è in corso di esecuzione, comporta il pagamento, a titolo di sanzione, della somma di 516 euro.

6. La mancata segnalazione certificata di inizio attività non comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 44. Resta comunque salva, ove ne ricorrano i presupposti in relazione all'intervento realizzato, l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 31, 33, 34, 35 e 44 e dell'accertamento di conformità di cui all'articolo ~~36-36-bis~~.

Art. 3, comma 4 del Decreto-legge 69/2024

La presentazione della richiesta di permesso di costruire o della segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria ai sensi dell'articolo 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, non dà diritto alla restituzione delle somme versate a titolo di oblazione o per il pagamento di sanzioni già irrogate dall'amministrazione comunale o da altra amministrazione sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

COMMENTO

Le norme relative agli articoli 36, 36-bis e 37 del Dpr 380/2001 sono volte a riscrivere *“l'accertamento di conformità in sanatoria”* ossia l'istituto che regola i casi, le condizioni e il procedimento per ottenere la sanatoria “in via ordinaria” delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo edilizio ma previste e quindi consentite dalla strumentazione urbanistica e edilizia comunale.

In particolare, vengono individuate due tipologie di accertamento di conformità in sanatoria, differenziando:

1. gli **interventi eseguiti in assenza, totale difformità o in variazione essenziale dal permesso di costruire o dalla Scia alternativa al permesso di costruire di cui all'art. 23 Dpr 380/2001**, per i quali, in quanto fattispecie di maggiore gravità, **continua a permanere l'attuale regime della doppia conformità** urbanistica ed edilizia (previsioni di piano e normativa tecnica), ossia della necessità di rispettare la normativa prevista sia all'epoca della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda (art. 36);

2. gli **interventi in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla Scia alternativa al permesso di costruire nonché quelli realizzati in assenza o in difformità dalla Scia “semplice” di cui all'art. 22 Dpr 380/2001**, per i quali vi è il **superamento della doppia conformità**: si prevede che è sufficiente provare la **conformità urbanistica ad oggi** (al momento della presentazione della domanda) e la **conformità edilizia** (normativa tecnica) **all'epoca della realizzazione** (nuovo art. 36-bis).

In questi ultimi casi il titolare dell'opera può richiedere allo Sportello Unico dell'edilizia (ovvero, laddove non costituito, all'Ufficio tecnico comunale) il permesso di costruire o presentare la Scia in sanatoria che dovranno essere accompagnate da una **dichiarazione di un tecnico abilitato che attesti la necessaria conformità** come sopra descritta. L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione indicata dell'art. 9-bis, comma 1-bis, secondo e terzo periodo del Dpr 380/2001 ai fini dello stato legittimo ovvero, qualora non sia possibile accertarla, mediante dichiarazione del tecnico interessato.

Nel testo del Decreto-legge (art. 3, comma 4) si specifica espressamente che la presentazione della domanda di permesso di costruire o della Scia ai sensi del nuovo articolo 36-bis **non dà diritto alla restituzione di somme versate a titolo di oblazione o per il pagamento di sanzioni già irrogate** dal comune o da altra amministrazione sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del decreto. Sotto questo profilo si evidenzia che la norma è valutare attentamente sotto il profilo della diversità delle casistiche e della sua legittimità.

Nei casi di difformità parziali si introduce la cd. sanatoria condizionata (non consentita dalla giurisprudenza) in base alla quale il Comune può subordinare il rilascio del permesso/SCIA in sanatoria all'**esecuzione di interventi per rendere l'opera conforme alla normativa tecnica, edilizia, igienico sanitaria, nonché alla rimozione delle opere che non possono essere sanate**. Nonostante sia richiesta la conformità edilizia all'epoca della realizzazione dell'opera bisognerà capire come queste condizioni vadano di fatto a richiedere anche per la disciplina edilizia la relativa conformità alla normativa vigente alla domanda di presentazione.

Il rilascio del permesso in sanatoria è sempre subordinato al **pagamento, a titolo di oblazione, del doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile in seguito agli interventi (importi compresi fra 1.032 e 30.984 €)** e si prevede che una parte di queste entrate (in particolare 1/3 di esse) siano destinate obbligatoriamente alla demolizione delle opere abusive (fatta salva la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile), agli interventi di rigenerazione urbana e aree degradate, ecc. (art. 1, comma 2 del Decreto-legge – con riferimento alla destinazione dei proventi vedi anche quanto previsto in merito all'applicazione dell'articolo 31, comma 5, ultimo periodo del Dpr 380/2001 come modificato dal presente Decreto Legge).

Sul punto si evidenzia che **non esiste una definizione normativa di parziale difformità**. La stessa si ricava dalla giurisprudenza in rapporto a ciò che non è totale difformità e non è variazione essenziale e cioè si è in presenza di difformità parziale solo quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera (Consiglio di Stato, sentenza 30/03/2017, n. 1484) ([vedi dossier Ance "Variazioni essenziali: quadro normativo regionale" del 7 febbraio 2024](#)).

Vi è infine una norma per gli **immobili soggetti a vincolo paesaggistico** che **possono essere sanati** previo rilascio del **parere favorevole dell'autorità competente** e pagamento di una sanzione pari al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito attraverso la trasgressione. Sul punto non è stato chiarito il rapporto con l'articolo 167 del Dlgs 42/2004 che non consente l'accertamento di compatibilità paesaggistica se non in limitati casi minori nei quali non vi deve essere stato incremento di volume o superficie esistente.

Sempre con riferimento agli immobili vincolati sotto il profilo paesaggistico, si evidenzia inoltre **la divergenza con l'art. 32, comma 3 del Dpr 380/2001** in base al quale gli interventi realizzati con variazioni essenziali su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44. **Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali.** Quest'ultima norma contrasta evidentemente con la possibilità degli immobili vincolati di avere parziali difformità ed essere assoggettati alla nuova procedura di sanatoria dell'art. 36-bis. Tali aspetti dovranno essere chiariti in sede di conversione.

Quanto alla chiusura del procedimento, si prevede che, fatta salva nei casi di immobili soggetti a vincolo paesaggistico la sospensione del termine fino alla definizione della compatibilità paesaggistica, lo Sportello Unico provvede sulla domanda di sanatoria entro 45 gg, decorsi inutilmente i quali essa si intende accolta. Si è in presenza, dunque, di una importante innovazione rispetto a quanto tuttora previsto dall'art. 36 sull'accertamento di conformità in sanatoria delle fattispecie abusive più gravi, per le quali permane una forma di silenzio rigetto decorsi 60 gg dalla presentazione della domanda.

Quanto all'art. 37 (**interventi eseguiti in assenza o in difformità della SCIA**) esso viene modificato estendendo anche in questi casi il regime nuovo in merito all'eliminazione della "doppia conformità" con in questo caso lasciando invariata la sanzione pecuniaria prevista dalla normativa vigente (doppio aumento del valore venale e comunque in misura non inferiore a 516 euro).

Infine, viene modificato l'art. 34 in tema di interventi edilizi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla Scia alternativa al PdC, prevedendo un **incremento delle sanzioni pecuniarie** previste dal doppio al triplo del costo di produzione, in caso di immobili a destinazione residenziale e dal doppio al triplo del valore venale delle opere adibite ad usi diversi da quello residenziale.

Alienazione immobili abusivi (art. 1, comma 1, lett. d) – modifica art. 31 Dpr 380/2001)

DISPOSIZIONE NORMATIVA

Art. 31 (L) Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali

(omissis)

*5. L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiarino prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, **culturali, paesaggistici, ambientali** o di rispetto dell'assetto idrogeologico **previo parere delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nei casi in cui l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, il comune, previo parere delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge n. 241 del 1990, può, altresì, provvedere all'alienazione del bene e dell'area di sedime determinata ai sensi del comma 3, nel***

rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 12, comma 2 della legge 15 maggio 1997, n. 127, condizionando sospensivamente il contratto alla effettiva rimozione da parte dell'acquirente delle opere abusive. È preclusa la partecipazione del responsabile dell'abuso alla procedura di alienazione. Il valore venale dell'immobile è determinato dall'agenzia del territorio tenendo conto dei costi per la rimozione delle opere abusive.
(omissis)

COMMENTO

La norma modifica l'art. **31, comma 5, del Dpr 380/2001** prevedendo, in riferimento all'**opera abusiva** - ossia realizzata in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali – una procedura diversa da quella vigente.

In particolare, si prevede che qualora non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, il Comune, previo parere delle amministrazioni competenti, può procedere all'**alienazione del bene e della relativa area di sedime** condizionando sospensivamente il contratto alla effettiva rimozione da parte dell'acquirente delle opere abusive.

Al riguardo viene specificato che:

- **è preclusa la partecipazione del responsabile dell'abuso** alla procedura di alienazione;
- il **valore venale dell'immobile** è determinato dall'agenzia del territorio tenendo conto dei **costi per la rimozione delle opere abusive**.

L'art. **1, comma 2, del Decreto** obbliga inoltre i Comuni a destinare una quota pari ad un terzo delle entrate derivanti dall'alienazione di cui sopra (oltre che dalle sanzioni applicate a seguito del procedimento di accertamento di conformità in sanatoria per parziali difformità di cui al nuovo articolo 36-bis come sopra esposto):

- per la demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale, fatta salva, in questo caso la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile;
- per la realizzazione di opere e di interventi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e per iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.

Destinazione di una parte dei proventi derivanti dalle sanzioni (art. 1 comma 2 decreto-legge)

DISPOSIZIONE NORMATIVA

Art. 1

2. Le entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 31, comma 5, ultimo periodo e all'articolo 36-bis, comma 5, primo periodo, sono utilizzate, in misura pari ad un terzo, per la demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale, fatta salva la ripetizione

delle spese nei confronti del responsabile, e per la realizzazione di opere e di interventi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e per iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.

COMMENTO

La norma obbliga i Comuni a destinare una **quota pari ad un terzo** delle entrate derivanti da:

- **alienazione del bene immobile abusivo** ossia realizzato in assenza di permesso di costruire in totale difformità o con variazioni essenziali quando ciò sia consentito ai sensi delle nuove previsioni dell'articolo 31 comma 5 TUE;
- somme corrisposte a titolo di oblazione nell'ambito del procedimento di accertamento di conformità in sanatoria per parziali difformità di cui al nuovo articolo 36-bis.

Tali somme sono destinate alla:

- **demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale**, fatta salva, in questo caso la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile
- **realizzazione di opere e di interventi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e per iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.**

Strutture amovibili temporanee realizzate durante il periodo di emergenza da Covid-19 (art. 2)

DISPOSIZIONE NORMATIVA

Art. 2 (Strutture amovibili realizzate durante l'emergenza sanitaria da Covid-19)

1. Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le strutture amovibili realizzate per finalità sanitarie, assistenziali, educative durante lo stato di emergenza nazionale dichiarato in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili Covid-19 e mantenute in esercizio alla data di entrata in vigore della presente disposizione possono rimanere installate in deroga al vincolo temporale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in presenza di comprovate e obiettive esigenze idonee a dimostrarne la perdurante necessità.

2. Per le finalità di cui al comma 1, gli interessati presentano una comunicazione di inizio lavori asseverata ai sensi dell'articolo 6-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Resta ferma la facoltà per il Comune territorialmente competente di richiederne in qualsiasi momento la rimozione, con provvedimento motivato, nel caso in cui sia rilevata la non conformità dell'opera con le prescrizioni e i requisiti di cui al comma 1.

3. Nella comunicazione sono indicate le comprovate e obiettive esigenze di cui al comma 1 ed è altresì indicata l'epoca di realizzazione della struttura, con allegazione della documentazione di cui al comma 4.

4. Al fine di provare l'epoca di realizzazione dell'intervento il tecnico allega la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, secondo e terzo periodo del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della struttura con la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali comprese quelle previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

4. L'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi.

COMMENTO

La previsione normativa, che non costituisce in tal caso una modifica o integrazione del TUE, è finalizzata a rendere possibile il **mantenimento delle strutture amovibili** realizzate durante lo stato di emergenza nazionale dichiarato a seguito del diffondersi dell'epidemia da Covid-19.

Le condizioni necessarie per poter mantenere le predette strutture, anche **in deroga al limite temporale dei 180 giorni** previsto dall'articolo 6 comma 1 lettera e-bis, sono:

- rispetto delle prescrizioni urbanistiche comunali e delle normative di settore;
- utilizzo solo per finalità: sanitarie, assistenziali, educative (non sono dunque compresi i dehors realizzati da bar e ristoranti)
- dimostrazione comprovata della perdurante necessità di utilizzo.

Dal punto di vista procedurale occorre presentare una Comunicazione di inizio lavori asseverata dove andranno indicate le comprovate e obiettive esigenze di mantenimento e l'epoca di realizzazione della struttura.

Il Comune può richiedere la rimozione delle strutture non conformi con provvedimento motivato. L'applicazione delle disposizioni non deve limitare i diritti dei terzi.