

Genova, 7 maggio 2026

**D.L. 69/2024, CONVERTITO IN L. N.
105/2024
«SALVA-CASA»**



STUDIO LEGALE
DAMONTE

SD's Lawyers

Avv. Roberto Damonte

Avv. Matteo Barabino

PREAMBOLO AL D.L. n. 69/2024 («SALVA-CASA»)

«...Ritenuto necessario e indifferibile provvedere all'introduzione di disposizioni di semplificazione in materia edilizia e urbanistica, volte a superare le incertezze interpretative e consentire la **riqualificazione e la valorizzazione economica degli immobili e delle unità immobiliari**;

Ritenuta la necessità di **far fronte al crescente fabbisogno abitativo**, supportando nel contempo gli obiettivi di recupero del patrimonio edilizio esistente e di riduzione del consumo del suolo;

Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di **rilanciare il mercato della compravendita immobiliare**, anche nell'ottica di stimolare un andamento positivo dei valori sia di acquisto che di locazione dei beni immobili ad uso residenziale...»;

DEROGHE AI LIMITI DI DISTANZA TRA FABBRICATI
Art. 2-*bis* del T.U. ed.

Art. 2-bis, commi 1, 1-bis e 1-ter T.U. Ed.

«1. Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

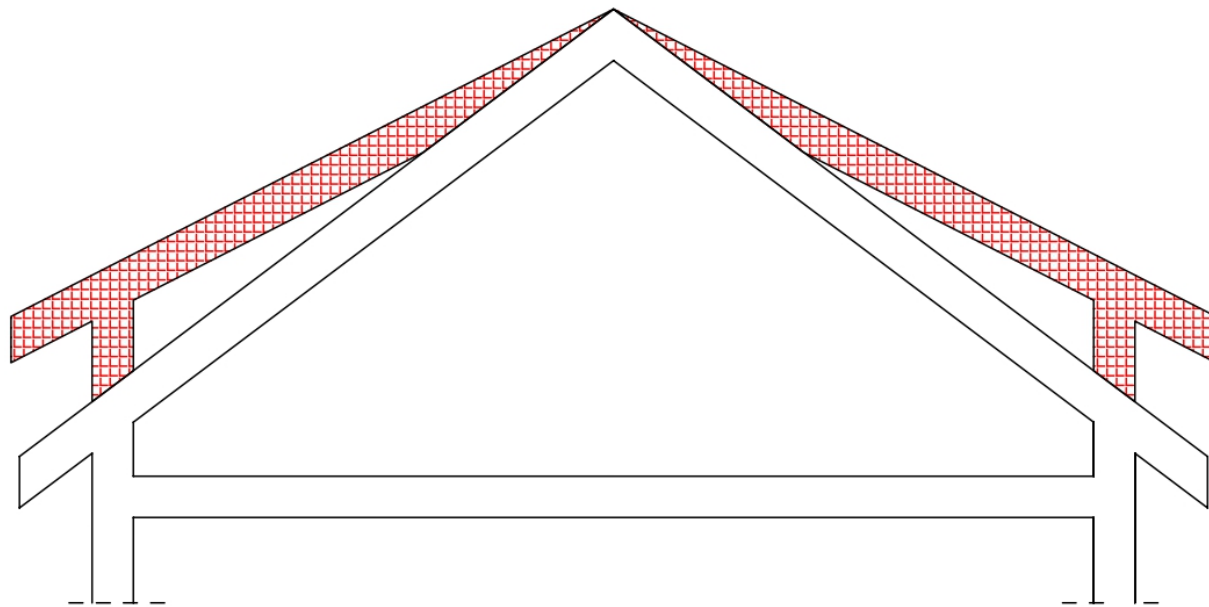
1-bis. Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio.

1-ter. In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela».

Art. 2-bis, comma 1-quater del T.U. Ed. (introdotto dal «salva-casa»)

«1-quater. Al fine di incentivare l'ampliamento dell'offerta abitativa limitando il consumo di nuovo suolo, gli interventi di recupero dei sottotetti sono comunque consentiti, nei limiti e secondo le procedure previsti dalla legge regionale, anche quando l'intervento di recupero non consenta il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, a condizione che siano rispettati i limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio, che non siano apportate modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto, come delimitata dalle pareti perimetrali, e che sia rispettata l'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ne ha previsto la costruzione. Resta fermo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli».

altezza di colmo



altezza di gronda

Art. 18 della L.R. Liguria 6 giugno 2008, n. 16

«1. Negli interventi di nuova costruzione, di sostituzione edilizia e di ristrutturazione edilizia comportanti sopraelevazioni o ampliamenti in senso orizzontale della volumetria dell'edificio preesistente, la distanza minima tra pareti finestrate e pareti di edifici frontistanti, misurata in senso ortogonale alle pareti che si fronteggiano, non può essere inferiore a 10 metri, salva la possibilità di fissare nel Piano Urbanistico Comunale (PUC), con riferimento a gruppi di edifici, distanze inferiori purché le relative previsioni abbiano contenuto di indicazioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive di dettaglio, equivalenti alle prescrizioni progettuali contenute nei Piani Urbanistici Operativi (PUO), contrassegnate da efficacia vincolante in sede attuativa e che risultino idonee a garantire, sotto il profilo igienico-sanitario, urbanistico e paesaggistico, un equilibrato assetto, sulla base di apposite analisi a corredo del PUC».

Cons. Stato, Sez. IV, Ord. 17 marzo 2022, n. 1949

Il Consiglio di Stato, con l'Ordinanza collegiale 17.03.2022, n. 1949, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis* del D.P.R. 380/01 (t.u. edilizia) nella parte in cui consente alle Regioni e alle Province autonome di derogare gli *standard* urbanistici di cui al D.M. 1444/68 emanato ai sensi dell'art. 41-*quinques* della Legge 17 agosto 1942, n. 1150.

In particolare, in Lombardia, tale norma statale è stata recepita dalla L.R. 12/2005 («Legge per il governo del territorio»), la quale, all'art. 103, co. 1-*bis*, prevede la disapplicazione degli *standard* urbanistici fissati dal D.M. 1444/1968.

Art. 1127 cod. civ. – Costruzioni sopra l'ultimo piano dell'edificio

«Il proprietario dell'ultimo piano dell'edificio può elevare nuovi piani o nuove fabbriche, salvo che risulti altrimenti dal titolo. La stessa facoltà spetta a chi è proprietario esclusivo del lastrico solare.

La sopraelevazione non è ammessa se le condizioni statiche dell'edificio non la consentono.

I condomini possono altresì opporsi alla sopraelevazione, se questa pregiudica l'aspetto architettonico dell'edificio ovvero diminuisce notevolmente l'aria o la luce dei piani sottostanti.

Chi fa la sopraelevazione deve corrispondere agli altri condomini un'indennità pari al valore attuale dell'area da occuparsi con la nuova fabbrica, diviso per il numero dei piani, ivi compreso quello da edificare, e detratto l'importo della quota a lui spettante. Egli è inoltre tenuto a ricostruire il lastrico solare di cui tutti o parte dei condomini avevano il diritto di usare».

Art. 1120 cod. civ – Innovazioni

«I condomini, con la maggioranza indicata dal quinto comma dell'articolo 1136, possono disporre tutte le innovazioni dirette al miglioramento o all'uso più comodo o al maggior rendimento delle cose comuni.

I condomini, con la maggioranza indicata dal secondo comma dell'articolo 1136, possono disporre le innovazioni che, nel rispetto della normativa di settore, hanno ad oggetto:

- 1) le opere e gli interventi volti a migliorare la sicurezza e la salubrità degli edifici e degli impianti;
- 2) le opere e gli interventi previsti per eliminare le barriere architettoniche, per il contenimento del consumo energetico degli edifici e per realizzare parcheggi destinati a servizio delle unità immobiliari o dell'edificio, nonché per la produzione di energia mediante l'utilizzo di impianti di cogenerazione, fonti eoliche, solari o comunque rinnovabili da parte del condominio o di terzi che conseguano a titolo oneroso un diritto reale o personale di godimento del lastrico solare o di altra idonea superficie comune;
- 3) l'installazione di impianti centralizzati per la ricezione radiotelevisiva e per l'accesso a qualunque altro genere di flusso informativo, anche da satellite o via cavo, e i relativi collegamenti fino alla diramazione per le singole utenze, ad esclusione degli impianti che non comportano modifiche in grado di alterare la destinazione della cosa comune e di impedire agli altri condomini di farne uso secondo il loro diritto.

L'amministratore è tenuto a convocare l'assemblea entro trenta giorni dalla richiesta anche di un solo condomino interessato all'adozione delle deliberazioni di cui al precedente comma. La richiesta deve contenere l'indicazione del contenuto specifico e delle modalità di esecuzione degli interventi proposti. In mancanza, l'amministratore deve invitare senza indugio il condomino proponente a fornire le necessarie integrazioni.

Sono vietate le innovazioni che possano recare pregiudizio alla stabilità o alla sicurezza del fabbricato, che ne alterino il decoro architettonico o che rendano talune parti comuni dell'edificio inservibili all'uso o al godimento anche di un solo condomino».

Art. 1136 cod. civ. – Costituzione dell'assemblea e validità delle deliberazioni

«L'assemblea in prima convocazione è regolarmente costituita con l'intervento di tanti condomini che rappresentino i due terzi del valore dell'intero edificio e la maggioranza dei partecipanti al condominio.

Sono valide le deliberazioni approvate con un numero di voti che rappresenti la maggioranza degli intervenuti e almeno la metà del valore dell'edificio.

Se l'assemblea in prima convocazione non può deliberare per mancanza di numero legale, l'assemblea in seconda convocazione delibera in un giorno successivo a quello della prima e, in ogni caso, non oltre dieci giorni dalla medesima. L'assemblea in seconda convocazione è regolarmente costituita con l'intervento di tanti condomini che rappresentino almeno un terzo del valore dell'intero edificio e un terzo dei partecipanti al condominio. La deliberazione è valida se approvata dalla maggioranza degli intervenuti con un numero di voti che rappresenti almeno un terzo del valore dell'edificio.

Le deliberazioni che concernono la nomina e la revoca dell'amministratore o le liti attive e passive relative a materie che esorbitano dalle attribuzioni dell'amministratore medesimo, le deliberazioni che concernono la ricostruzione dell'edificio o riparazioni straordinarie di notevole entità e le deliberazioni di cui agli articoli 1117-*quater*, 1120, secondo comma, 1122-*ter* nonché 1135, terzo comma, devono essere sempre approvate con la maggioranza stabilita dal secondo comma del presente articolo.

Le deliberazioni di cui all'articolo 1120, primo comma, e all'articolo 1122-*bis*, terzo comma, devono essere approvate dall'assemblea con un numero di voti che rappresenti la maggioranza degli intervenuti ed almeno i due terzi del valore dell'edificio.

L'assemblea non può deliberare, se non consta che tutti gli aventi diritto sono stati regolarmente convocati.

Delle riunioni dell'assemblea si redige processo verbale da trascrivere nel registro tenuto dall'amministratore».

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

In quali regioni opera la semplificazione in materia di sottotetti introdotta dal DL Salva Casa?

Solo nelle regioni che sono intervenute con proprie disposizioni a regolare gli interventi di recupero dei sottotetti. Quindi il recupero dei sottotetti è consentito **qualora esista una norma regionale che definisca le condizioni che consentano tale recupero** (e.g. in tema di definizione di sottotetto, condizioni per la realizzazione degli interventi, disciplina del rapporto aeroilluminante). La disciplina semplificatrice introdotta, pertanto, non deve essere intesa come una liberalizzazione ma piuttosto, nei limiti e secondo le procedure previste dalle esistenti leggi regionali, come un quadro regolatorio minimo di condizioni necessarie per considerare ammissibili gli interventi di recupero dei sottotetti, quando questi non consentono il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, derogabile in presenza di leggi regionali più favorevoli. Numerose Regioni si sono dotate di disposizioni sul recupero a scopo abitativo dei sottotetti. **Solo in relazione a queste ultime, pertanto, troveranno applicazione le disposizioni di semplificazione minima di cui al DL Salva Casa.** In merito all'applicabilità della disposizione in esame, a nulla rileva la data di emanazione della disposizione regionale (antecedente o successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL Salva Casa). Ciò che il legislatore statale richiede è l'esistenza di una disciplina legislativa regionale che disciplini le modalità di recupero dei sottotetti, individuando le relative procedure e i criteri. Eventuali parziali dichiarazioni di incostituzionalità della legislazione regionale sul recupero dei sottotetti da parte della Corte costituzionale non possono indurre automaticamente a ritenere insoddisfatto il rinvio legislativo alla disciplina regionale di settore, nella misura in cui la disciplina regionale di risulta sia comunque idonea a individuare i presupposti essenziali per il recupero dei sottotetti. **Di converso, per quelle Regioni che non si sono dotate di tale disciplina, la norma in esame è volta a stimolare l'adozione di una normativa in materia di recupero di sottotetti, ciò sempre nell'ottica di incentivare l'ampliamento dell'offerta abitativa.**

Schede Regione Liguria

«La disposizione in esame **non produce effetti innovativi nell'ordinamento regionale** e pertanto continua a trovare applicazione la l.r. n. 24/2001 e s.m. nei casi e nei limiti dalla stessa previsti, nonché la disciplina urbanistica dei vigenti strumenti urbanistici comunali che regola tali interventi in applicazione e sostituzione della medesima l.r. 24 del 2001».

Linee Guida Regione Liguria

«In considerazione dell'espresso richiamo fatto dal citato comma 1-*quater* dell'articolo 2-*bis* del DPR n. 380/2001 all'applicazione "di quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli" deve ritenersi che gli interventi di recupero dei sottotetti possano comportare anche modificazioni delle altezze di colmo e di gronda al fine di assicurare il parametro dell'altezza media interna pari a mt 2,30 purché nel rispetto dell'altezza massima degli edifici prevista dal vigente strumento urbanistico comunale o, in assenza di tale parametro, nel rispetto dell'altezza massima degli edifici ad uso abitativo esistenti al contorno.

Pertanto, in ragione di quanto sopra e della prevista applicazione della legge regionale più favorevole, è da ritenersi non operante la sopra richiamata limitazione, prevista dal riportato art. 2-*bis*, comma 1-*quater* del DPR 380/2001, del rispetto dell'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ne ha previsto la costruzione. **Le sopraelevazioni delle altezze di colmo e di gronda, contenute nella misura strettamente necessaria al raggiungimento del parametro di altezza media interna sopra ricordato, possono quindi ritenersi ragionevolmente compatibili con la semplificazione introdotta in materia di distanze**, fermo restando il rispetto di tutte le condizioni richieste dalla legge regionale e ovviamente fatti salvi i diritti dei terzi».

LO STATO LEGITTIMO DELL'IMMOBILE
Art. 9-*bis* del T.U. ed.

Modifiche all'art. 9-bis T.U. Ed.

«1. Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

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 da quello~~ la stessa o da quello, **rilasciato o assentito**, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, **a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi**, 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 disposizioni di cui agli articoli 34-ter, 36, 36-bis e 38**, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni. Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare, **concorrono**, altresì, il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 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~~ quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, ~~non sia disponibile copia~~ **non siano disponibili la copia o gli estremi**.

1-ter. **Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio, di cui all'articolo 1117 del codice civile. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso».**

T.A.R. Campania-Salerno, Sez. II, 31 maggio 2021, n. 1358

«Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare – recita la norma in parola – è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello 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. 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 si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia»; tale disposizione non può interpretarsi se non nel senso che lo «stato legittimo dell'immobile» è quello riveniente dal «titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa», nonché, se a questo siano susseguiti ulteriori titoli abilitativi, dal titolo «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»; con l'innovazione introdotta dall'art. 10, comma 1, lett. d, n. 2, del d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni), conv. in l. n. 120/2020, il legislatore ha inteso semplicemente chiarire che lo «stato legittimo dell'immobile» è quello corrispondente ai contenuti dei sottesi titoli abilitativi, relativi non solo alla sua originaria edificazione, ma anche alle sue successive vicende trasformative; non altro; perché, se altro il legislatore avesse inteso stabilire, e cioè se avesse ricollegato portata totalmente abilitante al titolo «che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare», a prescindere dal relativo oggetto, avrebbe abbandonato il principio ordinamentale basilico di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, operante nel campo processuale, ma ragionevolmente esportabile anche nel campo dei procedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati e, soprattutto, avrebbe surrettiziamente introdotto una sorta di sanatoria implicita per tutti i manufatti assistiti da (qualsivoglia) titolo abilitativo, seppure non riferibile alla loro integrale consistenza e conformazione».

T.A.R. Piemonte, Sez. II, 2 febbraio 2026, n. 171

È illegittimo, per inattendibilità dell'istruttoria, il provvedimento con il quale il Comune ha ordinato la demolizione di alcuni manufatti edilizi, ritenuti abusivi, nel caso in cui l'Ente locale, ai fini dell'adozione del provvedimento di ripristino dello stato dei luoghi: *a)* abbia preso le mosse dalla premessa secondo cui in assenza di titoli abilitativi depositati presso l'archivio edilizio si è provveduto ad accertare lo stato legittimo delle unità immobiliari attraverso l'estrazione presso l'Agenzia delle Entrate, Ufficio del territorio delle planimetrie catastali di primo impianto datata 13/02/1053; *b)* abbia omesso di considerare l'approvata istanza della parte, protocollata presso gli Uffici comunali nel 1954 per l'assenso a costruire «un locale uso magazzino con soprastante terrazzo» e l'antecedente titolo edilizio conseguente all'istanza datata 1952 per l'edificazione di un «balcone in calcestruzzo cementizio, poggiante su tre modiglioni, delle dimensioni di mt. 5,00 x 1,00». Entrambi i titoli richiamati sono stati espressamente ignorati dall'Amministrazione, rendendo così incompleta la ricostruzione dei luoghi su cui si è basato il provvedimento gravato.

T.A.R. Lombardia-Milano, Sez. IV, 25 gennaio 2025, n. 227

«...l'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, del D.P.R. n. 380 del 2001 che, nella versione attualmente vigente, stabilisce che “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 o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali”: **la norma quindi subordina la sussistenza dello stato legittimo dell'immobile alla condizione che l'Amministrazione, in sede di rilascio di un titolo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, non ammettendosi una implicita attestazione della loro regolarità».**

«Come correttamente evidenziato dal Comune nel provvedimento impugnato, le domande edilizie non investivano in alcun modo i manufatti preesistenti (casa rurale e magazzino-rimessa), sebbene questi fossero rappresentati negli elaborati grafici allegati. Da ciò discende che l'amministrazione non era tenuta, in quell'occasione, a effettuare alcuna valutazione istruttoria sulla conformità urbanistico-edilizia dei fabbricati preesistenti, poiché l'art. 20 D.P.R. n. 380 del 2001 circoscrive l'oggetto dell'istruttoria alla verifica delle opere per le quali il titolo è richiesto. L'art. 9-bis del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, prevedeva che *"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 da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare..."*. Con l'art. 1, comma 1, lett. b), del D.L. n. 69 del 2024, convertito con modifiche dalla L. n. 105 del 2024, il legislatore ha deciso di tutelare l'affidamento del privato consentendo, a determinate condizioni, di dare rilevanza esclusiva alle risultanze dell'ultimo titolo, comprese quindi le dichiarazioni rese dal progettista nella relativa pratica e concernenti lo stato di fatto. Stabilisce, infatti, l'art. 9-bis, comma 1-bis, del D.P.R. n. 380 del 2001, nella formulazione successiva alle modifiche introdotte dalla citata norma, che *"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 o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali"*. **La norma, in sostanza, impedisce all'amministrazione di contestare precedenti abusi non riscontrati in tale sede a condizione, però, che l'intervento abbia interessato l'immobile nella sua interezza. Nel caso di specie, tuttavia, i provvedimenti prodotti dalla parte ricorrente concernono interventi parziali -se non marginali- e non recano alcuna attestazione o accertamento della regolarità dei titoli edilizi precedenti. Deve, pertanto, ritenersi che la rappresentazione del preesistente nelle tavole di un titolo edilizio abbia funzione meramente descrittiva e non possa costituire titolo di legittimazione delle opere ivi indicate. Risulta, pertanto, corretto l'approccio dell'amministrazione comunale che ha evidenziato come non può esistere né è giuridicamente configurabile un atto di assenso implicito ad opere abusive, non fondato sull'esplicito e consapevole riconoscimento della loro esistenza difforme dagli strumenti urbanistici o dai titoli edilizi»**

Cons. Stato, Sez. II, 13 novembre 2025, n. 8908

«La rappresentazione di un illecito già realizzato nelle pratiche edilizie non può comportarne la regolarizzazione postuma, né fonda l'affidamento "legittimo" del privato, il quale richiede comunque un pronunciamento, anche tacito o implicito, dell'amministrazione: sotto questo profilo, il comma 1-*bis* nell'art. 9-*bis* nel t.u. dell'edilizia, come modificato dal D.L. 29 maggio 2024, n. 69, convertito in L. 24 luglio 2024, n. 105, ha chiarito che lo stato legittimo dell'immobile può essere stabilito dal titolo che ha assentito l'ultimo intervento solo *"a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi"*, pertanto si deve ribadire che lo stato legittimo delle preesistenze edilizie non poteva estendersi alle opere meramente rappresentate nell'elaborato grafico prodotto a corredo del titolo edilizio presentato o rilasciato per altre e diverse opere».

Cons. Stato, Sez. VII, 18 febbraio 2025, n. 1382

«In realtà la censura di cui al ricorso proposto in primo grado faceva e fa riferimento al fatto che il Comune, approvando e rilasciando il permesso di costruire, avrebbe riconosciuto l'esistenza delle opere denunciate e raffigurate negli elaborati tecnici licenziati con la propria approvazione.

L'appellante, quindi, contesta un intervento sanzionatorio di opere indicate, descritte e raffigurate nel permesso di costruire sopraccitato rilasciato a quell'edificio dopo l'istruttoria di rito ed i conseguenti accertamenti tecnici.

Il motivo è destituito di fondamento.

L'elaborato grafico prodotto a sostegno dell'istanza di autorizzazione edilizia rappresentava anche le opere che sono state ritenute abusive con l'ordinanza di demolizione impugnata e, a detta dell'appellante, il mero fatto della rappresentazione di dette opere in quell'elaborato grafico equivale a loro legittimazione o, comunque, approvazione da parte dell'autorità comunale.

La conclusione cui giunge l'appellante, tuttavia, è priva di fondamento perché **non può esistere né è giuridicamente configurabile un atto di assenso implicito ad opere abusive**, non fondato sull'esplicito, e consapevole, riconoscimento della loro esistenza difforme dagli strumenti urbanistici e/o dai titoli edilizi e, nel caso di specie, semplicemente rappresentate in un elaborato grafico a corredo di una istanza volta ad ottenere l'autorizzazione per altre e diverse opere, poi regolarmente, queste sole sì, assentite dall'amministrazione comunale.

Era dunque preciso dovere dell'amministrazione comunale perseguire anche a distanza di tempo l'abbattimento di opere abusive, mai assentite né esplicitamente né implicitamente, **né il d.l. n. 69 del 2024, conv. in l. n. 105 del 2024, può avvalorare tale tesi, non potendosi far coincidere per le ragioni sopra dette, la predetta autorizzazione edilizia con lo stato legittimo dell'immobile come quello risultante dall'ultimo progetto approvato dal Comune e, dunque, con il qui preteso riconoscimento dall'esistente».**

Cons. Stato, Sez. VI, 22 gennaio 2025, n. 482

«Occorre rilevare che le opere abusive che siano state regolarizzate con **condono edilizio** - e non con accertamento di conformità - **non possono costituire il presupposto per ulteriori interventi edilizi**. La sanatoria straordinaria disciplinata al Capo IV della L. n. 47/85, richiamata dalle leggi n. 724/94 e n. 326/2003 (c.d. “condono edilizio”) ha natura del tutto eccezionale, consentendo il mantenimento di opere edilizie, non altrimenti regolarizzabili, dietro pagamento di una sanzione, oltre che degli oneri concessori: **tale straordinaria sanatoria opera solo nel senso che viene evitata la demolizione dei manufatti abusivi e ne viene consentita anche la circolazione giuridica, ma nulla di più**, trattandosi di manufatti realizzati in difformità dalla normativa edilizia ed urbanistica. In altre parole: **il condono edilizio non rende l’opera condonata legittima, ne evita solo la demolizione e ne consente il trasferimento, che sarebbe altrimenti vietato; conseguentemente le opere condonate non possono costituire il presupposto per la realizzazione di ulteriori interventi edilizi, che ne mutano inevitabilmente la natura illegittima**: opinando diversamente si finirebbe per attribuire al titolo edilizio rilasciato in sede di condono una sorta di “ultrattività indeterminata”, cioè una estensione oggettiva e temporale che va ben al di là dei limiti indicati nella L. 47/85 (e dalle successive leggi che hanno reso possibile la ripresentazione di domande di condono, i.e. la L. n. 724/904 e la L. n. 326/2003), limiti che nel caso della L. n. 47/85 consentivano di condonare solo le opere realizzate prima del 1° ottobre 1983 e alla condizione che la domanda fosse presentata entro 30 novembre 1985, poi prorogato fino al 31 marzo 1986.

Debbono quindi ritenersi ammissibili, sui beni oggetto di condono edilizio, solo gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e risanamento conservativo, per mera coerenza con il consenso che il legislatore ha dato al mantenimento delle opere medesime».

Cons. Stato, Sez. IV, 9 aprile 2026, n. 2848

In primo luogo, pur se secondo una consolidata ma risalente giurisprudenza un immobile condonato può essere oggetto solo di interventi manutentivi e non di nuove opere, **appare preferibile ritenere, sulla base dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001, che un immobile condonato acquisisce piena legittimità urbanistica e può essere oggetto degli stessi interventi consentiti a un immobile legittimamente assentito**, ivi inclusa la ristrutturazione edilizia, posto che il rilascio del titolo in sanatoria, pur costituendo una fattispecie eccezionale di legge, alla luce del generale principio dell'ordinamento italiano ed eurounitario di certezza del diritto, che non ammette zone “grigie” e che è stato recentemente confermato dalla Corte Costituzionale come bene munito di tutela costituzionale, ed in conformità alle previsioni costituzionali di cui agli articoli 41 e 42 di tutela dell'iniziativa economica e della proprietà, deve necessariamente conferire al bene una **piena legittimità giuridica sotto il profilo edilizio**, ai fini di un suo godimento e di un suo commercio giuridico rispettosi delle esigenze di interesse pubblico generale sottese alla qualità, sicurezza e salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, al diritto alla casa e al benessere economico dei lavoratori, delle comunità locali e dell'intero Paese.

Art. 31, comma 1, della legge 31 ottobre 1942, n. 1150 (in vigore fino al 31/8/1967)

«Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto **nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione** di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del comune».

Art. 31, comma 1, della legge 31 ottobre 1942, n. 1150 (in vigore dal 1° settembre 1967)

«Chiunque intenda **nell'ambito del territorio comunale** eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco»

Cons. Stato, Sez. VI, 7 agosto 2015, n. 3899

«Il Collegio osserva che, a fronte di opinione minoritaria, che ritiene una valenza abrogatrice svolta dalla legge 1150 del 1942 sui precedenti regolamenti edilizi, la giurisprudenza maggioritaria, negando tale portata abrogante o disapplicativa della normativa edilizia, ha evidenziato l'assoggettamento alla sanzione della demolizione per le costruzioni realizzate in assenza del titolo edilizio, anche se eseguite al di fuori del centro abitato o delle zone di espansione, ove l'obbligo sia previsto dai regolamenti edilizi comunali (tra varie, Cons. Stato, 5141 del 21 ottobre 2008; n.287 del 14 marzo 1980). Di tale regola hanno fatto applicazione il Comune e il primo giudice.

Ad opinione del Collegio, tuttavia, tale articolato regime normativo, che impone l'obbligo di munirsi del titolo abilitativo (da intendersi come licenza edilizia o simile), dovendosi intendere tale dovere in senso ristretto - e cioè laddove espressamente tipizzato e obiettivamente riconoscibile dalla disciplina *ratione temporis* vigente-, non può rinvenirsi in norma regolamentare quale quella presa in esame dal giudice di primo grado: ed infatti, in disparte la questione della titolarità dell'asserito potere permissivo (perché esercitato dalla Giunta Provinciale, valevole per i Comuni della Provincia di Savona, ma non certo di livello comunale), nei suoi contenuti, prevedeva soltanto un "obbligo di denuncia" al Podestà, sicché pare del tutto irragionevole desumerne la violazione dell'obbligo (operante solo in quanto, appunto, normativamente tipizzato anteriormente alla legge urbanistica del 1942) di munirsi di titolo abilitativo edilizio e sostenere la conseguente afflittiva abusività dei manufatti allora realizzati.

E' vero che, in caso di manufatto realizzato al di fuori del centro abitato, colui che contesta l'ordine di demolizione deve fornire almeno un principio di prova in ordine al tempo di realizzazione e ultimazione dello stesso, se si asserisce la precedenza rispetto alla entrata in vigore della legge-ponte n.765 del 1967, e cioè per quando per tali tipi di costruzione non era prescritta alcuna licenza edilizia (in tal senso, tra varie, Cons. Stato, V, 13 febbraio 1998, n.157); nella specie, la collocazione temporale della realizzazione dei manufatti all'inizio degli anni sessanta non è in sé contestata dal Comune, che ha appuntato la sua attenzione sulla previgenza del su richiamato regolamento».

È stata sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 7 della L.R. Veneto, n. 19 del 2021 che ha introdotto l'art. 93-*bis* nella L.R. Veneto n. 61 del 1985. Con particolare riguardo al comma 2 del citato art. 93-*bis* la Corte ha precisato che esso «presenta discrasie rispetto ai principi enunciati nell'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia. Tale comma, nel regolare gli immobili realizzati, in epoca antecedente al 1° settembre 1967, in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori, dispone che la condizione di stato legittimo sia attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, mentre viene esclusa l'efficacia dell'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente. La norma, nel dissociare lo stato legittimo dell'immobile dal titolo abilitativo edilizio, apparentemente si correla al secondo periodo dell'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, che esclude, ai fini dello stato legittimo, la necessità di tale documentazione per il periodo in cui il titolo edilizio non era obbligatorio. E, in effetti, prima della legge n. 765 del 1967, entrata in vigore proprio il 1° settembre 1967, l'art. 31 della legge n. 1150 del 1942 imponeva in via generale la licenza di costruzione solo nei centri abitati e, per i comuni dotati di un piano regolatore generale, nelle zone di espansione esterne a essi. Senonché, pure al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione, nonché prima della legge n. 1150 del 1942, la necessità di un titolo abilitativo edilizio veniva, a ben vedere, disposta anche da altre fonti...l'obbligo di previa autorizzazione alla costruzione poteva essere disposto dal regolamento edilizio comunale, emanato in esecuzione della potestà regolamentare attribuita ai comuni nella materia edilizia dai testi unici della legge comunale e provinciale susseguiti nel tempo...Se ne desume, dunque, che, prima della data indicata nel comma 2 della disposizione regionale impugnata, vi erano comuni nei quali era obbligatorio munirsi di un titolo abilitativo edilizio, sia sulla base di fonti primarie riferite a territori sismici, sia sulla base di fonti non primarie, che però attingevano la loro legittimazione dalla fonte primaria attributiva del potere regolamentare. Ne consegue che l'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, là dove si riferisce alla obbligatorietà del titolo, abbraccia certamente anche le citate fonti, il che determina il disallineamento dell'art. 93-*bis*, comma 2, della legge regionale impugnata che, viceversa, ascrive tali casi, in cui era obbligatorio il titolo, alla modalità semplificata di attestazione dello stato legittimo. A ciò si aggiunga che il citato art. 93-*bis*, comma 2, non si limita a riconoscere – ai fini dello stato legittimo – la possibilità di avvalersi di altri documenti in mancanza del titolo edilizio, ma dispone altresì d'imperio la non efficacia di titoli abilitativi rilasciati in adempimento di obblighi previsti da fonti primarie speciali o da fonti non primarie. Senonché, altro è consentire – come fa l'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, secondo periodo, t.u. edilizia – l'attestazione semplificata dello stato legittimo per gli immobili realizzati in epoche in cui il titolo non era obbligatorio, altro è negare l'efficacia di titoli abilitativi legittimamente rilasciati. Questo, peraltro, non sarebbe in sintonia con la giurisprudenza amministrativa che ha ribadito la persistente vigenza dei regolamenti comunali emanati anteriormente all'approvazione della legge urbanistica (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 luglio 2019, n. 5330 e, sezione sesta, sentenza 28 luglio 2017, n. 3789).

Ne discende che anche il comma 2 dell'art. 93-*bis* compromette le funzioni che la norma statale interposta attribuisce all'attestazione dello stato legittimo, finendo addirittura con l'incidere su titoli abilitativi edilizi pienamente validi ed efficaci».

T.A.R. Liguria, 17 dicembre 2014, n. 1848

Al di là del richiamo dell'art. 31 l.u. 1150/1942, che circoscrive l'obbligo di licenza edilizia per la sola esecuzione di nuove costruzioni nei centri abitati ove sia vigente il piano regolatore comunale – che, secondo la prospettazione, sarebbe *ex se* dirimente, essendo l'immobile localizzato fuori dal perimetro del centro urbano e non essendosi in allora dotato il Comune del P.R.G. – rileva il fatto – pacificamente acquisito in giudizio – che, stando al contenuto dell'atto impugnato, al più l'immobile sarebbe ab origine irregolare dal (solo) punto di vista formale.

Non è affatto indicata la disciplina che, riferita alla zona, stabilisca l'irregolarità sostanziale del manufatto nella sua originaria consistenza. In altri termini il generico ed astratto riferimento al regolamento edilizio comunale, che fin dal 1929 subordinava la realizzazione di costruzioni al conseguimento della licenza edilizia, non supplisce all'assenza della disciplina urbanistica sostanziale, la cui violazione comporta in parallelo l'illegittimità o illiceità sostanziale dell'*opus*. Che – va sottolineato – è contenuta ordinariamente negli strumenti urbanistici (ossia in primo luogo nei piani regolatori ed anche – ma solo per specifiche prescrizioni – nei regolamenti edilizi) per ciascuna zona del territorio.

Le prescrizioni, contenute nel piano regolatore generale o nel programma di fabbricazione concorrono infatti, a monte, a determinare la disciplina urbanistica sostanziale da osservare nell'elaborazione dei progetti edilizi; e di cui, a sua volta, il titolo edilizio, a valle, ne attesta la conformità.

Sicché, la mancanza di titolo abilitativo, in assenza della (corrispondente) disciplina urbanistica sostanziale, non depone affatto per l'illiceità della costruzione. Ossia: irregolarità formale, per difetto di titolo abilitativo, e irregolarità sostanziale, per violazione della disciplina che individua nel caso concreto gli interventi consentiti, sono categorie giuridiche disomogenee non affatto sovrapponibili.

Non a caso la disciplina sanzionatoria degli abusi edilizi è congegnata e gradata (cfr., artt. 31 e 32 d.P.R. 380/2001) in relazione al tipo e alla misura della violazione delle prescrizioni urbanistiche. Tant'è che – in opposta direzione – l'accertamento di conformità (cfr., art. 37, comma 4, d.P.R. 380/2001) è subordinato alla c.d. doppia conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia (sostanziale) al momento dell'esecuzione delle opere e al momento della presentazione della domanda».

«Al fine di agevolare la prova di tale stato legittimo dell'immobile, laddove si tratti di manufatti che insistono *in loco* da molti anni, il legislatore ha introdotto il comma *2-bis* nell'art. *9-bis* del d.P.R. n. 380 del 2001 (d.l. n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 120 del 2020), che consente di attingere ai titoli abilitativi relativi non solo alla sua originaria edificazione, ma anche alle sue successive vicende trasformative...

Del resto, neppure è stata data prova che per quella zona la «licenza del podestà» fosse davvero necessaria a far data dal 1942, stante che l'ubicazione del fabbricato nel c.d. "borgo antico" non implica affatto la sua riconduzione a ciò che, secondo le indicazioni pianificatorie dell'epoca, doveva essere perimetrato come centro abitato...

Come questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di precisare (Cons. Stato, sez. IV, 19 agosto 2016, n. 3656), la definizione di centro abitato non è rinvenibile in termini univoci, per cui occorre far riferimento a criteri empirici elaborati dalla giurisprudenza. Esso trova ora riscontro nell'art. 3 del c.d. nuovo codice della strada, che lo identifica in un «insieme di edifici, delimitato lungo le vie di accesso dagli appositi segnali di inizio e fine», che tuttavia nasce per esigenze di diversificazione delle regole di circolazione stradale. Va dunque individuato nella situazione di fatto costituita dalla presenza di un aggregato di case continue e vicine, comunque suscettibile di espansione, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili. La sua rilevanza urbanistica discende dalla legge n. 765 del 1967 (cosiddetta legge ponte) che introducendo l'art. *41-quinquies* nella l. n. 1150 del 1942, lo utilizza quale concetto per disciplinare l'edificazione nei comuni privi di piano regolatore o di programma di fabbricazione e, quindi, dal D.M. 1° aprile 1968, n. 1404, in ordine alle distanze dell'edificazione dal nastro stradale. Non risponde dunque al preciso disposto del richiamato art. *41-quinquies*, comma 6, della l. 17 agosto 1942, n. 1150, assimilare ciò che nel lessico comune fa pensare all'originario nucleo abitato (il "borgo antico", appunto), alla necessaria perimetrazione di una zona espressamente richiesta dalla legge. Scolorano quindi le considerazioni del Comune di Bari sull'irrilevanza della vetustà della chiusura, in quanto non risulta affatto provata la necessita del titolo edificatorio in quella zona del Comune di Bari sin dal 1942, ammesso e non concesso essa sia sopravvenuta alla realizzazione originaria del manufatto».

T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II-bis, 24 aprile 2025, n. 8031

Dall'esame degli atti risulta che il Comune, in fase di refertazione di una CILA ha rilevato che le opere indicate venivano inserite per la prima volta nella documentazione catastale e che non risultano supportate da alcun titolo edilizio.

In merito occorre rilevare che ai sensi dell'art. 9-bis del DPR 380/01 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 o da quello rilasciato o assentito che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio.

L'art. 9-bis, comma 1-bis individua due ipotesi di chiusura del sistema, caratterizzate dal fatto che il titolo abilitante: a) manca, perché l'immobile risale ad un periodo storico in cui non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio (es. ante 1942 o ante 1967); b) non è reperibile, ma sussistono principi di prova circa la sua esistenza.

In entrambi i casi, lo stato legittimo **può essere dimostrato in via indiziaria**, attraverso le informazioni catastali di primo impianto ed 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, integrato con eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Nel caso di specie il privato ha fornito una **planimetria rinvenuta nell'atto di compravendita** del 18 luglio 1958 che fa risalire a tale data lo stato di fatto dell'immobile.

Tale situazione di fatto comportava per l'amministrazione l'onere di provare che a tale data fosse necessario il titolo edilizio con riferimento a tale immobile ed alle opere in questione, essendoci un principio di prova della data massima di realizzazione delle opere stesse.

Cons. Stato, Sez. VI, 14 maggio 2025, n. 4135

«Questo Consiglio di Stato si è già più volte espresso sulla legittimità del regolamento edilizio del Comune di Venezia del 1929-1930 e sulla sua perdurante validità ed efficacia anche alla luce della normativa sopravvenuta (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV n. 5330 del 29/07/2019, id. n. 2006 del 1/03/2024, cfr., anche, sez. VI 1254 del 2021 e sez. VII 115 del 2023). Nell'esaminare e respingere censure di tenore analogo a quelle formulate in questa sede, la giurisprudenza sopra richiamata ha statuito che:

i) il regolamento del Comune di Venezia del 12 novembre 1929 **non è stato abrogato dalla legge urbanistica del 1942**, non essendovi incompatibilità tra la fonte legislativa successiva e quella regolamentare anteriore;

ii) se è vero che il Consiglio di Stato ha precisato che nel periodo tra la legge urbanistica e la legge ponte **non sussisteva – sulla base della sola legge n. 1150 del 1942 – l'obbligo di licenza per edificare fuori dai centri abitati** (Cons. Stato, sez. VI, n. 3899 del 2015 e n. 435 del 2014), è altrettanto vero, tuttavia, che, nel caso di specie operava, l'**art. 2 del regolamento comunale del 12 novembre 1929**, per cui *“Chiunque intende, per conto proprio, o di altri eseguire o far eseguire lavori edilizi sottoindicati, deve ottenere prima l'autorizzazione del Podestà da chiedersi con domanda scritta: costruire nuovi edifici, modificare progetti approvati, ingrandire, riformare, demolire, o ricostruire in tutto od in parte edifici esistenti”*;

iii) non può fondatamente sostenersi che tale regolamento fosse stato abrogato o fosse divenuto illegittimo e non più applicabile una volta entrata in vigore la legge n. 1150/1942, che, all'art. 31, limitava la necessità della licenza edilizia all'attività edificatoria svolta all'interno dei centri abitati e nelle zone di espansione previste dai piani. Ed invero, la previsione di una pianificazione e di un controllo obbligatori, limitata ai centri abitati, **certamente non impediva ai Comuni – nell'esercizio del proprio potere, rimarcato dal regolamento statale n. 297 del 1911 – di estendere all'intero territorio comunale (anticipando così il contenuto della legge n. 765 del 1967) il potere di pianificazione e controllo dell'attività edilizia, con il conseguente obbligo di licenza, trattandosi di una tipica prerogativa ad essi spettante;**

...SEGUE...Cons. Stato, Sez. VI, 14 maggio 2025, n. 4135

iv) in tale ambito non vi è stata alcuna valenza abrogativa o disapplicativa della legge n. 1150/1942 sui precedenti regolamenti edilizi, sicché la giurisprudenza maggioritaria **ha evidenziato l'assoggettamento alla demolizione delle costruzioni realizzate in assenza del titolo edilizio, anche se eseguite al di fuori del centro abitato o delle zone di espansione, ove l'obbligo fosse stato previsto dai regolamenti edilizi comunali** (in tal senso cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 5141 del 2008; sez. VI n. 13 e n. 3899 del 2015);

v) non si può condividere la tesi circa la mancanza, nel 1929, in capo all'amministrazione comunale del potere di assoggettare l'edilizia privata ad autorizzazioni. In proposito, si rileva che l'articolo 111 r.d. n. 297/1911 sui regolamenti edilizi comunali, pur non riferendosi espressamente all'imposizione di un regime autorizzatorio in materia edilizia, stabiliva che: *“Sono materie dei regolamenti edilizi le norme concernenti: (...) 3° le costruzioni, i restauri, le demolizioni, gli scavi, i depositi di materiale per simili cause, e gli obblighi relativi dei proprietari”*, cosicché si può agevolmente ritenere che, se l'amministrazione comunale aveva il potere di emanare norme in tema di costruzioni, essa ben poteva vagliare preventivamente la conformità dei progetti edilizi a dette norme tramite procedimenti autorizzatori;

vi) ne discende che, prima della legge n. 765/1967, per edificare nuovi manufatti nelle aree agricole del Comune di Venezia, occorreva, ai sensi del citato regolamento del 1929, l'autorizzazione dell'amministrazione comunale».

T.A.R. Campania-Napoli, Sez. I, 17 aprile 2025, n. 3211

In materia di edilizia ed urbanistica e, in particolare di abusi edilizi, deve ritenersi che la regola generale secondo cui è attribuito al privato l'onere di provare l'epoca di realizzazione di un'opera, onde dimostrare che si tratta di manufatto per cui non era richiesto un titolo edilizio *ratione temporis*, subisce un **temperamento secondo ragionevolezza nel caso, da un lato, il privato porti a sostegno della propria tesi sulla realizzazione dell'intervento prima del 1967 elementi dotati di un alto grado di plausibilità (aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive di edificazione ante 1.9.1967) e, dall'altro, il Comune fornisca elementi incerti in ordine alla presumibile data della realizzazione del manufatto privo di titolo edilizio, o con variazioni essenziali**. Pertanto, nel caso in cui l'intervento contestato non abbia consistenza materiale, trattandosi di un frazionamento dell'immobile in più unità immobiliari, senza che siano specificate le opere realizzate a tal scopo, non possono rinvenirsi prove fotografiche dell'epoca della sua realizzazione, mentre, di certo, la peculiare genesi dei corpi di fabbrica nei quali gli appartamenti sono collocati e la presenza di un'utenza per ognuna delle unità immobiliari, in data anteriore al 1967, nonché le descrizioni dei medesimi rinvenute nella perizia giurata e nell'autorizzazione paesaggistica, rendono ragionevole ritenere che gli appartamenti siano stati frazionati in un'epoca anteriore al 1967.

Cons. Stato, Sez. VI, 25 settembre 2023, n. 8496

«Le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà non rappresentano elementi di prova che consentono con certezza di circoscrivere l'epoca di realizzazione dei manufatti abusivi.

In particolare, in materia di prova civile, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà non può costituire, nel giudizio in cui è prodotta, prova della verità del suo contenuto, ma solo un indizio, valutabile dal giudice in relazione agli altri elementi acquisiti».

Art. 1117 cod. civ. – Parti comuni dell'edificio

«Sono oggetto di proprietà comune dei proprietari delle singole unità immobiliari dell'edificio, anche se aventi diritto a godimento periodico e se non risulta il contrario dal titolo:

- 1) tutte le parti dell'edificio necessarie all'uso comune, come il suolo su cui sorge l'edificio, le fondazioni, i muri maestri, i pilastri e le travi portanti, i tetti e i lastrici solari, le scale, i portoni di ingresso, i vestiboli, gli anditi, i portici, i cortili e le facciate;
- 2) le aree destinate a parcheggio nonché i locali per i servizi in comune, come la portineria, incluso l'alloggio del portiere, la lavanderia, gli stenditoi e i sottotetti destinati, per le caratteristiche strutturali e funzionali, all'uso comune;
- 3) le opere, le installazioni, i manufatti di qualunque genere destinati all'uso comune, come gli ascensori, i pozzi, le cisterne, gli impianti idrici e fognari, i sistemi centralizzati di distribuzione e di trasmissione per il gas, per l'energia elettrica, per il riscaldamento ed il condizionamento dell'aria, per la ricezione radiotelevisiva e per l'accesso a qualunque altro genere di flusso informativo, anche da satellite o via cavo, e i relativi collegamenti fino al punto di diramazione ai locali di proprietà individuale dei singoli condomini, ovvero, in caso di impianti unitari, fino al punto di utenza, salvo quanto disposto dalle normative di settore in materia di reti pubbliche».

Come è possibile concretamente provare il requisito della verifica della legittimità dei titoli pregressi?

La verifica della legittimità dei titoli pregressi da parte dell'amministrazione competente può essere **presunta qualora nella modulistica relativa all'ultimo titolo edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare siano stati indicati gli estremi dei titoli pregressi** sulla base del presupposto che, in sede di rilascio di ciascun titolo, l'Amministrazione è chiamata a verificare puntualmente, in base alla documentazione tecnica fornita dal richiedente, eventuali situazioni di difformità che ostano al rilascio del medesimo. Il riferimento alla verifica della "legittimità dei titoli pregressi" **non può, quindi, comportare alcun riesame da parte dell'Amministrazione dei precedenti titoli**, con la conseguenza che eventuali difformità tra lo stato di fatto e i progetti indicati nelle richieste di rilascio dei titoli o nelle segnalazioni certificate di inizio attività **non potranno essere contestate quali mancanza di stato legittimo dell'immobile**, ove non contestate in precedenza al fine di negare il titolo edilizio. Pertanto, la verifica richiesta dalla norma in esame deve intendersi come esclusivamente volta ad accertare che l'immobile o l'unità immobiliare siano stati interessati da titoli validi ed efficaci; situazione nella quale dovrà, quindi, affermarsi la sussistenza dello stato legittimo dell'immobile... **In presenza di eventuali difformità non rilevate dall'Amministrazione in sede di rilascio dei titoli pregressi non potrà, quindi, contestarsi la mancanza di stato legittimo dell'immobile**. Nel merito, sulle condizioni per far valere il titolo edilizio più recente che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, si ritiene possibile assumere che l'amministrazione competente abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi in tali circostanze: **b1)** laddove il titolo più recente sia stato rilasciato dall'amministrazione con formale provvedimento, che – anche mediante ricorso a clausole-tipo – attesti esplicitamente che il medesimo è stato adottato previa verifica della legittimità dei titoli pregressi; **b2)** con riferimento ai titoli rilasciati con formale provvedimento ovvero formati implicitamente, per silenzio-assenso (come nel caso della SCIA, della SCIA alternativa al permesso di costruire), laddove sia stata fornita l'indicazione degli estremi del titolo originario e di quelli successivi relativi all'immobile o unità immobiliare, e, in considerazione della documentazione prodotta, non sia stata formulata alcuna contestazione dall'Amministrazione su eventuali difformità rispetto allo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare oggetto dell'intervento.

SEGUE... Resta ovviamente implicita la possibilità per l'Amministrazione di attivare gli opportuni strumenti di tutela giuridica nei confronti di comportamenti elusivi delle norme edilizie fondate sulla presentazione di una documentazione incompleta o non corrispondente allo stato di fatto, ove sussistano i presupposti per l'annullamento in autotutela dei precedenti titoli. Tanto premesso, la modulistica dovrà richiedere l'indicazione degli estremi dei titoli pregressi a supporto dell'istanza al fine di garantire un'applicazione generalizzata delle semplificazioni introdotte dall'articolo in commento. Resta fermo il potere dell'Amministrazione di richiedere eventuali integrazioni documentali che si rendessero necessarie nel caso specifico, nel rispetto delle precisazioni sopra indicate in ordine all'impossibilità di utilizzare la verifica dello stato legittimo per contestare difformità non rilevate in sede di rilascio dei titoli precedenti. Resta ferma, altresì, la possibilità per il richiedente, che si ritrovi nell'impossibilità di ricostruire l'iter documentale dei titoli pregressi per verificare la conformità ad una delle condizioni *sub-b1*) o *sub-b2*), di fare richiesta di accesso agli atti presso gli archivi dell'Amministrazione, secondo le regole vigenti.

Come posso comprovare gli interventi regolarizzati mediante pagamento di una sanzione?

Mediante l'indicazione degli estremi o della ricevuta del pagamento della sanzione, come previsto dalla modulistica

In che modo il pagamento di sanzioni (cd. fiscalizzazioni) e le dichiarazioni sulle tolleranze si rapportano allo stato legittimo?

Il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6 (cd. fiscalizzazioni) e le dichiarazioni sulle tolleranze di cui all'articolo 34-*bis* “**concorrono**” alla dimostrazione dello stato legittimo. Ne deriva che a seguito delle modifiche introdotte dal DL Salva Casa **le difformità oggetto di fiscalizzazione o rientranti nella disciplina sulle tolleranze potranno essere considerate pienamente sanate anche ai fini della dimostrazione dello stato legittimo attraverso la mera esibizione delle predette attestazioni** (il pagamento della sanzione o la dichiarazione del tecnico asseveratore). Tale innovazione consente di superare le incertezze risultanti dalla precedente normativa, che portavano a “tollerare”, ma non a “sanare” le difformità interessate da fiscalizzazioni o dalla disciplina sulle tolleranze. Tuttavia, le predette attestazioni (il pagamento delle sanzioni e le dichiarazioni sulle tolleranze), non costituendo “titoli abilitativi”, **non potranno essere utilizzate per dimostrare, a monte, la legittimità dei titoli pregressi**, secondo quanto previsto dal meccanismo di semplificazione formale di cui al primo periodo del comma 1-*bis*. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo, **tali atti potranno affiancare (in funzione integrativa) il titolo originario ovvero l'ultimo titolo, che sono i soli dal quale può essere avviata la dimostrazione dello stato legittimo**. Ne deriva che non tutti gli atti citati al comma 1-*bis* possono essere fatti valere automaticamente dal legittimo proprietario o dall'avente titolo coerentemente con l'obiettivo di semplificazione formale che consente di dimostrare lo stato legittimo anche solo con l'ultimo titolo che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare.

SEGUE...In particolare, si osserva che gli obiettivi di semplificazione formale non possono automaticamente essere associati:

- al pagamento delle sanzioni di cui articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, del Testo unico, che per loro natura non sono idonee ad attestare la verifica dei titoli pregressi da parte delle competenti amministrazioni. Fa eccezione il pagamento della sanzione prevista dall'articolo 38, comma 1, per il caso di intervento eseguito in base a permesso di costruire annullato, che produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria;

- alle dichiarazioni relative alle tolleranze presentate da un tecnico abilitato, in quanto esclusivamente funzionali alla rappresentazione di lievi scostamenti non costituenti violazione edilizia. A titolo esemplificativo, si pensi al caso in cui un immobile sia stato interessato dai seguenti interventi: (a) costruzione, previo rilascio del permesso di costruire;

(b) manutenzione straordinaria 'pesante' sull'intero immobile, previa SCIA; (c) difformità rispetto alla SCIA *sub-b*), seguiti dal pagamento della sanzione prevista dall'articolo 37 del Testo unico. Volendo avvalersi della semplificazione formale introdotta dal primo periodo dell'articolo 9-*bis*, comma 1-*bis* del DL Salva Casa, lo stato legittimo dell'immobile sarà quello stabilito dalla SCIA (lettera b). Tuttavia, essendo stato eseguito un intervento difforme rispetto alla SCIA, lo stato di fatto non coinciderà con quello di diritto e, pertanto, occorrerà affiancare al predetto titolo anche la fiscalizzazione operata ai sensi dell'articolo 37. In questi termini deve essere interpretata la locuzione "concorre" di cui all'articolo 9-*bis*, comma 1-*bis*, terzo periodo, del Testo unico.

Schede Regione Liguria

«Tale disciplina [sullo stato legittimo dell'immobile n.d.r.] trova **diretta applicazione** in quanto la normativa regionale nulla dispone al riguardo».

Linee Guida Regione Liguria

«Circa la verifica della legittimità dei titoli pregressi da parte dell'amministrazione competente, essa costituisce una delle questioni più sensibili emerse a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 69/2024...la lettura della norma si è prestata ad interpretazioni restrittive e rigorose della giurisprudenza amministrativa (cfr. sentenza T.A.R. Lombardia n. 227 del 25 gennaio 2025 per cui la mera esistenza di un titolo edilizio recente riferito all'intero immobile non è di per sé sufficiente a fondare lo stato legittimo dell'edificio, se non accompagnata da una verifica esplicita o effettivamente documentata della legittimità dei titoli pregressi da parte dell'amministrazione procedente).

Le linee di indirizzo ministeriali, pubblicate in data 30 gennaio 2025, hanno superato la citata giurisprudenza, precisando che la legittimità del titolo edilizio può essere presunta qualora nella modulistica relativa all'ultimo titolo edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare siano stati indicati gli estremi dei titoli pregressi sulla base del presupposto che, in sede di rilascio di ciascun titolo, l'Amministrazione è chiamata a verificare puntualmente, in base alla documentazione tecnica fornita dal richiedente, eventuali situazioni di difformità che ostano al rilascio del medesimo.

Il riferimento alla verifica della “legittimità dei titoli pregressi” non può, ribadiscono le linee di indirizzo, comportare alcun riesame da parte dell'Amministrazione dei precedenti titoli, con la conseguenza che eventuali difformità tra lo stato di fatto e i progetti indicati nelle richieste di rilascio dei titoli o nelle segnalazioni certificate di inizio attività non potranno essere contestate quali mancanza di stato legittimo dell'immobile, ove non contestate in precedenza, al fine di negare il titolo edilizio».

Nuova «modulistica» - D. Dir. Gen. Regione Liguria 07/05/2025, n. 3295

e) Regolarità urbanistica e precedenti edilizi

- che le opere riguardano un intervento di nuova costruzione su area libera
- che l'immobile/U.I. è stato oggetto del/i seguente/i titolo/i o pratica/che edilizia/e 1
- titolo unico (SUAP) n. _____ del _____
- permesso di costruire/ licenza edil./concessione edilizia n. _____ del _____
- autorizzazione edilizia n. _____ del _____
- comunicazione edilizia (art. 26 l. n. 47/1985) n. _____ del _____
- denuncia di inizio attività n. _____ del _____
- DIA/SCIA alternativa al permesso di costruire n. _____ del _____
- segnalazione certificata di inizio attività n. _____ del _____
- comunicazione edilizia libera n. _____ del _____
- titolo edilizio in sanatoria con il pagamento della relativa oblazione ed in particolare:
 - condono edilizio n. _____ del _____
 - permesso di costruire in sanatoria di cui agli artt. 36 o 36-bis n. _____ del _____
 - SCIA in sanatoria di cui all'art. 36-bis n. _____ del _____
 - SCIA in sanatoria per variante in corso d'opera realizzata costituente parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della L. 10/1977 n. _____ del _____
 - altro _____ n. _____ del _____

- si tratta di immobile **realizzato in un'epoca in cui non era obbligatorio un titolo abilitativo**
- non sono disponibili la copia o gli estremi del titolo abilitativo**, ma sussiste un principio di prova documentale del medesimo titolo abilitativo e pertanto si allega,
 - copia **accatastamento di primo impianto** o si forniscono i relativi estremi n. _____ del _____
 - altri documenti probanti** (riprese fotografiche, estratti cartografici, documenti di archivio, ecc.) a norma dell'art.9-*bis*, comma 1-*bis*, quarto e quinto periodo, d.P.R. n. 380 del 2001,
 - che per l'immobile/U.I. sono state irrogate le **seguenti sanzioni pecuniarie**, previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, e 38, interamente versate, e pertanto:
 - si allega la relativa ricevuta
 - si forniscono gli estremi del pagamento di € _____ a titolo di sanzione pecuniaria, irrogata in data _____ Prot. n. _____ del _____
 - che l'immobile/U.I. è stato oggetto della/e seguente/i **dichiarazione/i di tolleranza/e costruttiva/e** di cui all'articolo 34-*bis* o 34-*ter*, comma 4:
 - dichiarazione delle tolleranze di cui all'art. 34-*bis* o 34-*ter*, comma 4, presentata nella modulistica relativa alla pratica edilizia prot./n. n. _____ del _____
 - dichiarazione delle tolleranze di cui all'art. 34-*bis* o 34-*ter*, comma 4, allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali (art. 34-*bis*, comma 3, seconda parte) atto di registrazione n. _____ in data _____
 - dichiara che lo stato attuale dell'immobile/U.I risulta:
 - pienamente conforme alla documentazione dello stato legittimo o di fatto legittimato sopra indicata
 - conforme alla documentazione dello stato legittimo o di fatto legittimato sopra indicata, unitamente alla/e sanatoria/e di cui al quadro X) e alla/e dichiarazione/i di tolleranza esecutive di cui alla relazione tecnica di asseverazione, quadro «Dichiarazione di tolleranze»

**MUTAMENTO D'USO
URBANISTICAMENTE RILEVANTE**

(Art. 23-*ter* del t.u. ed.)

Art. 23-ter, commi 1, 1-bis e 1-ter T.U. Ed.

«1. **Ai fini del presente articolo, il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di cui all'articolo 6.** 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».

Art. 23-ter, commi 1-quater, 1-quinques, 2 e 3 T.U. Ed.

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, **inclusa la finalizzazione del mutamento** alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile. **Nei casi di cui al comma 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso** 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 di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. **Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria.** Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da 1-ter a 1-quinques si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate.

1-quinques. Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto **al rilascio dei seguenti titoli:**

a) **nei casi di cui al primo periodo del comma 1**, la segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241;

b) **nei restanti casi, il titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso, fermo restando che, per i mutamenti accompagnati dall'esecuzione di opere riconducibili all'articolo 6-bis, si procede ai sensi della lettera a).**

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.~~

Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione. 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~~ **consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinques».**⁴⁸

Le contestazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Con una prima censura, il ricorrente si duole della divergenza tra l'art. 3, comma 2, della legge regionale impugnata e la norma statale interposta di cui all'art. 23-ter t.u. edilizia, relativamente agli oneri di urbanizzazione dovuti nell'ipotesi di cambiamento di destinazione d'uso "verticale", operante tra diverse categorie funzionali. La norma statale, infatti, per tali mutamenti di destinazione d'uso, stabilisce che non sussiste l'obbligo di reperimento di aree per servizi di interesse generale e per parcheggi e si limita a porre a carico del richiedente il pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria. Ad avviso del ricorrente, la legge statale avrebbe implicitamente escluso gli oneri di urbanizzazione primaria, mentre la disposizione regionale ha mantenuto ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo VII, Capo I, della precedente legge reg. Toscana n. 65 del 2014 e, con essa, l'obbligo, per il richiedente il mutamento di destinazione d'uso, di pagare sia gli oneri di urbanizzazione primaria sia quelli di urbanizzazione secondaria.

La norma regionale impugnata non si conformerebbe, pertanto, a quella statale e, anzi, ne tradirebbe la *ratio* di semplificazione e agevolazione dei mutamenti di destinazione d'uso su tutto il territorio nazionale, con ciò interferendo sia con la competenza statale esclusiva nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», sia con la potestà legislativa concorrente nella materia «governo del territorio».

La seconda censura del Presidente del Consiglio dei ministri riguarda il comma 2-ter dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, introdotto anch'esso dall'art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, il quale prevede la possibilità per i comuni di stabilire, nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, specifiche «condizioni e limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso "verticale".

Secondo il ricorrente, la disposizione contrasterebbe con l'art. 23-ter t.u. edilizia che fa riferimento alle sole «condizioni» e non anche alle «limitazioni».

SEGUE Le contestazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri:

La terza e ultima censura ha a oggetto gli artt. 3, comma 1, e 36 della impugnata legge reg. Toscana n. 51 del 2025. L'art. 36, nell'inserire il comma 252-*septies* nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014, ha introdotto una disciplina transitoria, differendo e condizionando l'applicazione dell'art. 23-*ter* t.u. edilizia all'approvazione, da effettuarsi entro due anni da parte dei comuni, di un'apposita variante di adeguamento dei loro strumenti di pianificazione urbanistica, o di una specifica disciplina che stabilisca le specifiche condizioni e limitazioni al potere di disporre il mutamento di destinazione d'uso di immobili. La doglianza è estesa dal ricorrente all'art. 3, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui, nel sostituire l'alinea del comma 2 dell'art. 99 della legge regionale n. 65 del 2014, prevede che resta fermo «quanto previsto dall'art. 252 *septies*», con il medesimo scopo di differire l'applicazione delle semplificazioni in materia di mutamento delle destinazioni d'uso all'avvenuta emanazione della pertinente regolamentazione comunale.

Ad avviso del ricorrente, le menzionate previsioni regionali contrasterebbero tanto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), in relazione alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», quanto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento alla materia «governo del territorio», per violazione della norma interposta di cui sempre all'art. 23-*ter* t.u. edilizia, nella parte in cui stabilisce, al comma 3, che «le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere ulteriori livelli di semplificazione».

SEGUE: la decisione della Consulta:

La [prima] questione, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Va premesso, sul punto, che la disciplina degli oneri di urbanizzazione rientra nella materia dell'edilizia, confluita, unitamente all'urbanistica, nella materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha già ascrivito la disciplina relativa ai titoli edilizi ai principi fondamentali della predetta materia (sentenze n. 90 del 2023 e n. 24 del 2022). Ad essa accede, condividendone la natura, quella relativa agli oneri di urbanizzazione connessi al rilascio o alla formazione di tali titoli.

Occorre ricordare che – secondo la giurisprudenza costituzionale – gli oneri di urbanizzazione sono corrispettivi di diritto pubblico volti a compensare la collettività del nuovo carico urbanistico, quale maggiore dotazione di servizi che l'opera assentita andrà a generare (sentenza n. 247 del 2020). Il principio di onerosità del titolo abilitativo è stato introdotto dalla legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) e più diffusamente è stato disciplinato dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per edificabilità dei suoli). Si è imposto, a carico di chi richiede il permesso di costruire, un costo di costruzione e, appunto, gli oneri di urbanizzazione, distinti in oneri di urbanizzazione primaria (strade, fognature, rete di distribuzione di energia elettrica e gas, ecc.) e in oneri di urbanizzazione secondaria (servizi per la collettività, asili nido e scuole per l'infanzia, mercati, chiese, impianti sportivi, strutture sanitarie, ecc.).

I primi sono dovuti in ragione di un aumento del carico urbanistico che deriva dalla edificazione di una nuova costruzione o da una modifica di destinazione d'uso di un immobile preesistente e possono corrispondere anche a una maggiore intensità del carico urbanistico apportato dalla nuova edificazione sui servizi preesistenti. I secondi costituiscono, invece, il costo “sociale” del nuovo insediamento sul territorio, corrispondente all'aumento dei servizi secondari resi indefettibili dalla nuova edificazione e dal presumibile aumento della domanda di quei servizi nel territorio di riferimento.

SEGUE: la decisione della Consulta:

La determinazione degli oneri, anche in quanto correlata alla misura degli standard, non può che essere regolata da un criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale, così come non può che essere disciplinata in modo uniforme la deroga o la riduzione dell'importo previsto, anch'essa in forza di una norma di principio che si impone alla legislazione regionale di dettaglio (sentenze n. 247 del 2020, n. 231 del 2016 e n. 13 del 1980) o con la previsione della realizzazione delle opere di urbanizzazione in luogo del versamento dei relativi oneri.

La doglianza del Presidente del Consiglio dei ministri afferisce agli oneri dovuti per il cambio di destinazione d'uso "verticale", che il legislatore statale esonera dall'obbligo del reperimento di aree per servizi generali e per parcheggi, salvaguardando solo l'obbligo del pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria. **È evidente che la norma impugnata, nel disciplinare i soli oneri di urbanizzazione secondaria, esclude implicitamente quelli primari.** Interpretazione, quest'ultima, che trova conferma anche nelle più volte richiamate Linee Guida del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e che trova la sua ratio nella circostanza che i mutamenti di destinazione d'uso, cui fa riferimento il legislatore, avvengono in zone urbanizzate e nelle quali le opere di urbanizzazione primaria sono, dunque, già state realizzate.

L'impugnato art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, nell'introdurre, tra l'altro, il comma 2-bis all'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, ha, invece, stabilito che «[r]esta ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al titolo VII, capo I di cui alla presente legge». Inciso, questo, che, in contrasto con la menzionata normativa statale, consente ai comuni di imporre, ai fini del mutamento di destinazione d'uso "verticale", la debenza anche degli oneri di urbanizzazione primaria. Per tale profilo, e limitatamente alla previsione di detto inciso, la norma regionale impugnata viola la competenza statale nella materia «governo del territorio» ed è, dunque, costituzionalmente illegittima.

SEGUE: la decisione della Consulta:

Anche tale [seconda] questione, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Il riferimento, da parte del legislatore regionale, alle «limitazioni», oltre che alle «condizioni», non dà luogo – come sostenuto dalla difesa regionale – a una mera endiadi, priva di valenza normativa, ma deve essere inteso come il riconoscimento di un più intenso e incisivo potere pianificatorio dei comuni.

Va considerato che – come ancora indicato dalle citate Linee guide del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – il potere pianificatorio dei comuni si articola tra «condizioni, limitazioni o divieti» (punto 2.1.), alludendo a una diversa intensità del potere dell'amministrazione comunale di incidere sul diritto di godimento della proprietà privata. Pur trattandosi di concetti parzialmente sovrapponibili, **le «condizioni» fanno riferimento a misure a carattere specifico e non ostativo**, che riguardano in modo oggettivo l'intero territorio comunale e costituiscono «un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio». Per esempio, rappresenta una condizione quella che consente il mutamento di destinazione d'uso “verticale” di una singola unità immobiliare soltanto in conformità alla forma di utilizzo prevalente dell'immobile. **Le «limitazioni» costituiscono un concetto tendenzialmente più ampio e invasivo**, da parte dell'attività pianificatoria dei comuni, e hanno un'incidenza più intensa sul diritto di proprietà. Per esempio, rappresenta una limitazione quella che impedisce il mutamento di destinazione d'uso di interi immobili in relazione a frazioni di territorio, o che riconosce una discrezionalità più estesa all'amministrazione.

L'art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, che ha introdotto il comma 2-ter dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, è dunque costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «e limitazioni», per violazione dei principi fondamentali nella materia «governo del territorio».

SEGUE: la decisione della Consulta:

Detta [terza] questione, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Secondo la Regione Toscana, la norma statale, nel prevedere che rimane ferma «la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni» (formula che figura nei nuovi commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'art. 9-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c, numero 1, del d.l. n. 69 del 2024, come convertito), avrebbe implicitamente considerato la possibilità di un periodo transitorio per consentire ai comuni di effettuare un apprezzamento preventivo della situazione del territorio, finalizzato a valutare l'impatto urbanistico dei cambi di destinazione d'uso.

Se così non fosse, la norma interposta statale sarebbe costituzionalmente illegittima per disparità di trattamento, in quanto tratterebbe in modo diverso coloro che hanno richiesto la modifica della destinazione d'uso prima della delibera del Comune che fissa le condizioni, e coloro i quali la richiedono successivamente. La norma statale sarebbe, altresì, priva di ragionevolezza perché, da un lato, salvaguarderebbe il potere pianificatorio dei comuni, ma, dall'altro, prevedrebbe la diretta applicabilità della norma stessa, prima che quel potere di pianificazione possa essere esercitato.

Questa Corte osserva che il contrasto tra la normativa statale, che ha senz'altro rango di principio fondamentale, e quella regionale è del tutto evidente. **L'applicazione diretta, senza la necessità di una disciplina transitoria, è prevista espressamente dalla legge statale e risponde alla logica della semplificazione che connota la modifica normativa.**

L'applicazione diretta, diversamente dall'attività di mera esecuzione, si rivolge, infatti, a tutti i soggetti dell'ordinamento e non solo alla pubblica amministrazione comunale. La disposizione è, dunque, direttamente e immediatamente operante anche nei confronti dei privati (sentenza n. 72 del 2025), senza necessità di un differimento per consentire ai comuni di modificare la propria potestà pianificatoria.

Peraltro, la normativa statale interposta non può ritenersi irragionevole o causa di disparità di trattamento, posto che il legislatore si è preoccupato, al contempo, di imporre la sua immediata applicabilità e di consentire, comunque, un successivo intervento dei comuni a valere pro futuro, conformemente ai principi generali.

«...Le regolamentazioni urbanistiche previgenti, anche quelle di origine convenzionale, volte a disciplinare i mutamenti di destinazione d'uso, diventano **recessive rispetto alle previsioni contenute all'art. 23-ter d.p.r. 380/2001, come integrate ed innovate dal D.L. 69/2024**, tanto più se presentano elementi di contrasto rispetto a queste ultime.

Pertanto, per valutare se la SCIA sia il titolo legittimante per compiere l'intervento in esame, **deve farsi riferimento esclusivamente alle attuali disposizioni legislative**...il mutamento di destinazione d'uso da ufficio ad abitazione è di carattere "verticale" e non "orizzontale", intervenendo tra categorie funzionali distinte e tra loro non assimilabili...Tuttavia, il verificarsi nella fattispecie in esame di un'ipotesi di mutamento di destinazione d'uso verticale e non orizzontale non incide sulle ragioni della ricorrente, **dovendo comunque prendere a riferimento le chiare prescrizioni contenute negli illustrati commi 1-ter e 1-quater dell'art. 23-ter d.p.r. 380/2001.**

Il comma 1-ter ammette, infatti, il mutamento di destinazione d'uso senza opere tra categorie funzionali non omogenee, qualora lo stesso interessi una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui al d.m. 1444 del 1968.

Il comma 1-quater precisa che, per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso tra categorie funzionali diverse è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile.

Ne deriva in conclusione che la SCIA è il titolo appropriato, ancorché l'intervento produca un cambio di destinazione d'uso verticale, **senza che da ciò derivi l'obbligo del pagamento di oneri urbanistici**, per la ragione che, secondo le valutazioni effettuate a monte dal legislatore ed in assenza di diverse e successive regolamentazioni comunali, non si hanno aggravii da considerarsi significativi sul carico urbanistico complessivo»

Si impone di verificare, in primo luogo, se le NTA del PRG consentano, nell'area in cui ricade l'immobile della ricorrente, il cambio di destinazione d'uso da essa richiesto e, in caso di risposta negativa, se esse siano compatibili con la normativa di rango primario (TUED), alla luce delle novità introdotte dal decreto Salva Casa.

Sotto il primo aspetto, l'art. 48 NTA PRG invocato si limita, da un lato, a descrivere la finalità cui devono tendere gli interventi edilizi nell'area *de qua* e, dall'altra, a indicare la tipologia degli stessi, senza però nulla dire in ordine ai cambi di destinazione d'uso. Con la conseguenza per la quale, essi risultano, invece, disciplinati dall'art. 45 NTA PRG, che li ammette solo ove si renda necessario ripristinare l'originaria destinazione d'uso dell'immobile.

Poiché così non è nel caso di specie, non essendo mai stato l'immobile della ricorrente destinato a uso abitativo, occorre chiedersi se l'art. 45 NTA del PRG (e, in ultima analisi, lo strumento urbanistico) sia compatibile, in argomento, con la normativa nazionale (art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED) e, in caso di contrasto, come debba essere risolta l'antinomia.

A tal fine, l'art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED disciplina – con riferimento alla singola unità immobiliare collocata in un edificio ricadente nelle zone territoriali omogenee A, B e C di cui al DM 1444/1968 – i cambi di destinazione d'uso funzionali (ossia che, a differenza di quelli strutturali, non necessitano di opere) ed eterogenei (ossia che determinano il passaggio da una categoria funzionale all'altra, a differenza di quelli omogenei invece disciplinati dall'art. 23 *ter*, comma 1 *bis*, TUED).

Con riferimento quindi ai cambi di destinazione d'uso di tal fatta, che vengono in rilievo nel caso di specie, il comma 1 *ter* del menzionato art. 23 *ter* TUED li ammette (in riferimento a unità immobiliari site in edifici collocati nelle zone territoriali omogenee A, B e C di cui al DM 1444/1968) purchè: i) non riguardino la categoria “rurale”; ii) vengano rispettate le condizioni di cui al comma 1 *quater* e la “normativa di settore”; iii) resti ferma “*la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni*”.

Il comma 1 *quater*, primo periodo, dell'art. 23 *ter* TUED prevede poi che, 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*”, tra le quali si colloca quella di finalizzare i cambi di destinazione d'uso eterogenei al “*mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile*”.

Il comma 1 *quinquies* dell'art. 23 *ter* TUED, nel richiamare i cambi di destinazione d'uso di cui al comma 1 *ter* (che, come detto, vengono in questa sede in rilievo), sancisce che il mutamento di destinazione d'uso può essere assentito, a seconda dei casi, con la segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 L. 7 agosto 1990, n. 241 o con il permesso di costruire. Alla luce di quanto precede, diviene allora rilevante perimetrare la nozione di “specifiche condizioni” richiamate dalle disposizioni appena menzionate.

Al riguardo, il Collegio ritiene che, in base al tenore letterale dell'art. 23 *ter* e alla finalità da esso perseguita, possa essere condiviso quanto, sul punto, evidenziato dalle linee guida del Ministero delle infrastrutture e trasporti, che hanno fornito gli indirizzi e i criteri interpretativi relativi all'attuazione del decreto Salva Casa, secondo cui le specifiche condizioni: i) dovranno tradursi in criteri oggettivi e non discriminatori; ii) “*dovranno essere specifiche, e, quindi, non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, in considerazione del fatto che quanto disposto dal novellato articolo 23 *ter* del Testo unico prevale sulle previsioni restrittive o impeditive negli stessi contenute*”; iii) “*dovranno essere sorrette da adeguata motivazione, in punto, per esempio, della necessità, valutata in concreto dall'amministrazione, di salvaguardare il decoro urbano o la salute e la sicurezza pubblica*”; iv) “*potranno essere definite nelle forme ritenute idonee dal comune, nel rispetto del Testo unico degli enti locali, anche traendo dagli strumenti urbanistici vigenti le previsioni che si intendono far valere quali condizioni ai fini dell'attuazione delle novelle in esame*”.

Proprio le suindicate caratteristiche delle “specifiche condizioni” inducono il Collegio a ritenere che l’art. 45, comma 7, NTA del PRG non possa essere considerato, come invece sostenuto da Roma Capitale, alla stregua delle “specifiche condizioni” di cui all’art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED e quindi essere idoneo a giustificare l’inibizione dell’intervento edilizio realizzato dalla parte ricorrente. In primo luogo, la menzionata norma urbanistica è antecedente al decreto Salva-casa, cosicchè essa non può tener conto, se non per mero accidente (ma così non è nel caso di specie), delle indicazioni di cui alle linee guida sopradescritte. Del resto, le “specifiche condizioni” in parola devono essere specificamente redatte in data successiva all’entrata in vigore del decreto Salva Casa e alla luce del tenore delle novità in esso contenute e non possono essere desunte implicitamente dallo strumento urbanistico vigente nel momento di entrata in vigore della novità normativa. Depone in questo senso non solo il *favor* che ispira la nuova disciplina statale in materia di cambi di destinazione d’uso, ma anche la stessa necessità che la programmazione urbanistica sia rimodulata (*ex post*) tenendo conto delle predette novità normative: e ciò non solo in un’ottica di tutela del privato, ma anche al fine di una corretta valutazione degli interessi pubblici coinvolti nella fattispecie.

In secondo luogo, l’art. 45, comma 7, NTA del PRG, nel sancire che “*i cambi di destinazione d’uso, verso abitazioni singole, sarebbero consentiti, per intervento diretto, solo in caso di ripristino*”, risulta **privo dell’adeguata motivazione** in ordine alle ragioni che giustificano la deroga alla disciplina del cambio di destinazione d’uso prevista, in via generale, dall’art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED. Sotto tale aspetto, pur dovendosi tenere nella debita considerazione la circostanza per la quale le NTA del PRG sono norme espressione dell’attività di pianificazione urbanistica, l’esigenza della loro motivazione, *in parte qua*, è intimamente connessa alla necessità degli enti locali di incidere sul generale modello regolatorio di rango statale (solo) per garantire la specificità del contesto urbano di riferimento. Alla luce di quanto precede, si registra, ai fini che qui interessano, un **contrasto** tra la norma statale (art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED) e lo strumento urbanistico comunale (art. 45, comma 7, NTA del PRG). Conseguenza che **il contrasto tra la norma regolamentare di rango secondario, nel caso di specie le NTA del PRG, e la norma primaria, in questo caso l’art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED, deve essere risolto, in omaggio al principio di cui agli artt. 1, 3, 4 e 8 disp.prel. c.c., con la disapplicazione della prima.**

Art. 13, comma 1 della L.R. Liguria 6 giugno 2008, n. 16

«1. Costituiscono mutamenti della destinazione d'uso rilevanti sotto il profilo urbanistico ed edilizio le forme di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare comportanti il passaggio ad una diversa categoria funzionale tra quelle di seguito indicate, ancorché non accompagnate dall'esecuzione di opere edilizie:

a) residenza, comprensiva delle civili abitazioni, delle residenze in funzione della conduzione di attività rurali e delle residenze specialistiche per alloggi protetti per anziani, studenti, disabili, case famiglia e comunità civili, religiose, assistenziali, convitti, foresterie, alloggi di servizio per il personale di attività pubbliche, studi ed uffici professionali compatibili con la residenza, strutture ricettive all'interno di unità abitative ai sensi della vigente normativa regionale in materia di attività turistico-ricettive;

b) turistico-ricettiva, comprensiva delle strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere definite dalla vigente normativa regionale in materia;

c) produttiva e direzionale, comprensiva delle attività artigianali di produzione di beni e servizi, delle attività industriali, logistiche per il trasporto, la movimentazione, il deposito di merci e prodotti, la distribuzione all'ingrosso delle merci, delle attività terziarie e delle attività direzionali separate dalle sedi operative delle imprese e delle attività per la produzione, lo stoccaggio e la distribuzione di energia anche da fonti rinnovabili;

d) commerciale, comprensiva delle attività per la distribuzione al dettaglio, delle attività di servizio alla persona ed all'impresa e dei pubblici esercizi, definite dalla vigente normativa regionale in materia;

e) rurale, comprensiva delle attività di produzione agricola, lavorazione, conservazione, trasformazione e commercializzazione diretta dei prodotti agricoli, delle attività di allevamento, lavorazione, conservazione, trasformazione e commercializzazione diretta dei prodotti di allevamento, delle attività di coltivazione, lavorazione e trasformazione dei prodotti della filiera del bosco;

f) autorimesse e rimessaggi, comprensiva delle autorimesse, box e parcheggi all'aperto di natura non pertinenziale rispetto ad altre destinazioni d'uso, rimessaggi per veicoli o rimorchi ad uso privato, per imbarcazioni ed attrezzature per la nautica, magazzini e depositi ad uso privato non funzionali ad attività appartenenti alle altre destinazioni d'uso;

g) servizi, comprensiva delle attività per i servizi pubblici anche in regime convenzionato per l'uso pubblico, dei servizi speciali per le installazioni logistiche del trasporto pubblico, dei mercati annonari e dei macelli pubblici.

Art. 13, commi 2 e 3 della L.R. Liguria, 6 giugno 2008, n. 16

2. È sempre ammesso il passaggio all'interno di una delle categorie funzionali di cui al comma 1 ad una delle forme di utilizzo ivi indicate. I piani urbanistici comunali possono stabilire limitazioni relativamente ad interventi comportanti il passaggio da una forma di utilizzo all'altra all'interno della stessa categoria funzionale soltanto in caso di interventi di sostituzione edilizia e di nuova costruzione di edifici oppure per assicurare la compatibilità di tali interventi con la normativa in materia di tutela dell'ambiente.

3. La destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile o di superficie coperta come risultante dal pertinente titolo abilitativo edilizio o, in assenza o indeterminatezza del titolo, dalla classificazione catastale attribuita in sede di primo accatastamento oppure da altri atti probanti successivi all'accatastamento»

Art. 1138 Cod. civ.

«Quando in un edificio il numero dei condomini è superiore a dieci, deve essere formato un regolamento [c.c. 1106, 1130, n. 1], il quale contenga le norme circa l'uso delle cose comuni [c.c. 1117, 1122] e la ripartizione delle spese [c.c. 1123], secondo i diritti e gli obblighi spettanti a ciascun condomino, nonché le norme per la tutela del decoro dell'edificio e quelle relative all'amministrazione [disp. att. c.c. 68].

Ciascun condomino può prendere l'iniziativa per la formazione del regolamento di condominio o per la revisione di quello esistente.

Il regolamento deve essere approvato dall'assemblea [c.c. 1107] con la maggioranza stabilita dal secondo comma dell'articolo 1136 ed allegato al registro indicato dal numero 7) dell'articolo 1130. Esso può essere impugnato a norma dell'articolo 1107.

Le norme del regolamento non possono in alcun modo menomare i diritti di ciascun condomino, quali risultano dagli atti di acquisto e dalle convenzioni, e in nessun caso possono derogare alle disposizioni degli articoli 1118, secondo comma, 1119, 1120, 1129, 1131, 1132, 1136 e 1137.

Le norme del regolamento non possono vietare di possedere o detenere animali domestici».

Trib. Civ. Firenze – Affitti brevi nei condomini

Causa promossa da alcuni cittadini residenti nei confronti di una Società che aveva rilevato due appartamenti del palazzo per proporli per affitti brevi.

Il regolamento condominiale del palazzo imponeva agli immobili un uso esclusivamente residenziale o destinato a studi residenziali privati.

Il Tribunale ha tuttavia rilevato che detta clausola del regolamento condominiale non era stata votata all'unanimità.

Né possono invocarsi sicurezza, decoro e tranquillità del palazzo poiché non è corretto affermare che l'arrivo di turisti debba per forza determinare problemi di sicurezza nel condominio.

Il Tribunale ha pertanto concluso che «il divieto di esercitare una determinata attività all'interno di un appartamento come quella di affittacamere, self catering apartments, etc. rappresenta una limitazione alle facoltà di godimento incluse nel diritto di proprietà immobiliare».

«In astratto l'ospitare turisti in appartamento non comporta alcun tipo di molestia o di danno, non essendovi alcun motivo per ritenere che le persone alloggiate debbano comportarsi, all'interno dell'appartamento, in modo meno civile».

Quadro delle definizioni uniformi RET

«...20 – Piano fuori terra:

Piano dell'edificio il cui livello di calpestio sia collocato in ogni sua parte ad una quota pari o superiore a quella del terreno posto in aderenza all'edificio.

Specificazione applicativa: per terreno posto in aderenza all'edificio si intende quello sistemato con uno scostamento massimo di un metro rispetto al profilo del terreno preesistente, con esclusione delle aperture di accesso ai piani interrati e seminterrati».

«21 – Piano seminterrato: Piano di un edificio il cui pavimento si trova a una quota inferiore (anche solo in parte) a quella del terreno posto in aderenza all'edificio e il cui soffitto si trova ad una quota superiore rispetto al terreno posto in aderenza all'edificio.

Specificazione applicativa: per terreno posto in aderenza all'edificio si intende quello sistemato con uno scostamento massimo di un metro rispetto al profilo del terreno preesistente, con esclusione delle aperture di accesso ai piani interrati e seminterrati».

«22 – Piano interrato: Piano di un edificio il cui soffitto si trova ad una quota inferiore rispetto a quella del terreno posto in aderenza all'edificio.

Specificazione applicativa: per terreno posto in aderenza all'edificio si intende quello sistemato con uno scostamento massimo di un metro rispetto al profilo del terreno preesistente, con esclusione delle aperture di accesso ai piani interrati e seminterrati».

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Cosa si intende per “specifiche condizioni”?

Le condizioni individuate dopo l'entrata in vigore del DL Salva Casa dai competenti enti territoriali con apposite determinazioni. Posto che i poteri pianificatori degli enti locali in materia di destinazioni territoriali e dei singoli edifici possono estrinsecarsi nell'imposizione di condizioni, limitazioni o divieti, si chiarisce preliminarmente che le “condizioni” menzionate all'articolo 23-ter, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, **dovranno risolversi in criteri oggettivi e non discriminatori, tali, quindi, da non imporre arbitrarie limitazioni o restrizioni.** Tali condizioni, peraltro, potranno riferirsi ai soli aspetti concernenti il mutamento di destinazione d'uso e non anche alle modalità di realizzazione degli interventi nelle ipotesi di esecuzione di opere edilizie contestuale al mutamento stesso. In secondo luogo, le condizioni dovranno essere specifiche, e, quindi, non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, in considerazione del fatto che quanto disposto dal novellato articolo 23-ter del Testo unico prevale sulle previsioni restrittive o impeditive negli stessi contenute.

Invero, nell'ambito del quadro normativo delineato dalla riforma, la facoltà di imporre o meno specifiche condizioni costituisce un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio. Invero, **il legislatore statale esprime un chiaro *favor* per la semplificazione e l'agevolazione del mutamento di destinazione d'uso, nella consapevolezza, però, dell'esigenza di consentire i necessari adattamenti al modello regolatorio delineato dalla riforma al fine di poter considerare le specificità del contesto urbano di riferimento.** Ne deriva che le condizioni fissate dovranno essere sorrette da **adeguata motivazione**, in punto, per esempio, della necessità, valutata in concreto dall'amministrazione, di salvaguardare il decoro urbano o la salute e la sicurezza pubblica. Pertanto, le “specifiche condizioni” potranno essere definite nelle forme ritenute idonee dal comune, nel rispetto del Testo unico degli enti locali, anche traendo dagli strumenti urbanistici vigenti le previsioni che si intendono far valere quali condizioni ai fini dell'attuazione delle novelle in esame.

SEGUE...Alla luce di quanto precede, le condizioni possono rivestire una triplice finalità e, segnatamente:

- a)** possono limitare, in relazione a specifiche e motivate esigenze, l'operatività della legge statale, la quale, in loro assenza, consente senz'altro il mutamento di destinazione d'uso orizzontale (comma 1-*bis*) e il mutamento verticale (comma 1-*ter*) di una singola unità immobiliare, nel rispetto delle normative di settore;
- b)** possono consentire la piena operatività della legge statale, qualora gli strumenti urbanistici comunali siano abilitati a individuare specifiche zone ove applicare la disciplina in commento anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate (comma 1-*quater*);
- c)** possono modulare l'operatività della legge statale, nell'ipotesi di apposizione della speciale condizione volta a consentire il mutamento di destinazione d'uso verticale di una singola unità immobiliare soltanto in conformità alla forma di utilizzo prevalente nell'immobile.

Cosa si intende per prevalenza funzionale?

Il requisito della prevalenza funzionale può essere letto alla luce del **parametro costituito dal numero assoluto delle unità immobiliari destinate ad un determinato uso all'interno dell'immobile**. Si ritiene, infatti, che la prevalenza non debba necessariamente essere accertata sulla base della superficie complessiva occupata dalle singole unità immobiliari destinate ad un determinato uso all'interno dell'immobile. Ciò in quanto rilevare, per ogni unità immobiliare, la superficie esatta, imporrebbe oneri informativi eccessivamente gravosi, soprattutto laddove si trattasse di edificio condominiale. Resta ferma in ogni caso la possibilità per gli enti territoriali di declinare tale requisito secondo gli specifici criteri definiti nella legislazione regionale di settore.

Come è regolato il mutamento per unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate?

Il cambio di destinazione d'uso delle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate è **disciplinato dalla legislazione regionale**. La legislazione regionale dovrà prevedere i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni di semplificazione concernenti il mutamento di destinazione d'uso verticale introdotte dal DL Salva Casa si applicano anche a tali unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate. Nell'ambito della pianificazione locale, la possibilità di disciplinare, mediante l'apposizione di specifiche condizioni, il mutamento di destinazione d'uso verticale delle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate, dovrà tenere conto della tipologia di zona territoriale omogenea, in quanto limitazioni o restrizioni al mutamento si giustificano tendenzialmente all'interno delle zone A), ove più spesso possono manifestarsi esigenze legate alla necessità di preservare il decoro urbano, **mentre dovrebbero affievolirsi nelle altre zone, ove generalmente non si registrano esigenze di salvaguardia di pari intensità**. Quanto alla nozione di primo piano fuori terra, dovrà farsi riferimento alla voce n. 20 dell'Allegato A del Regolamento Edilizio Tipo che definisce "piano fuori terra" quale piano dell'edificio il cui livello di calpestio sia collocato in ogni sua parte ad una quota pari o superiore a quella del terreno posto in aderenza all'edificio. A titolo esemplificativo, in presenza di una unità seminterrata, il primo piano fuori terra coinciderà con il cd. piano rialzato.

Come deve essere intesa la deroga dall'assolvimento degli oneri urbanistici?

Il mutamento di destinazione d'uso cd. verticale relativo ad una singola unità immobiliare di cui al comma 1-ter **non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi, né al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria, fermo restando il pagamento di quelli di urbanizzazione secondaria.** La disposizione del comma 1-quater, secondo periodo, va intesa come norma di principio contenente un esonero dal reperimento delle aree, per cui la non assoggettabilità all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale opera non solo in carenza, ma anche in presenza di specifiche disposizioni della pianificazione urbanistica dettate, per esempio, nell'ambito delle Norme tecniche di attuazione (N.T.A.) dei P.R.G. vigenti, rispetto alle quali la disposizione di livello statale in commento si impone. La ratio della disposizione è quella di introdurre una semplificazione per agevolare i cambi d'uso rilevanti per singole unità immobiliari, ad esclusione di quelle rurali, giustificata dalla circostanza che nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444), il mutamento avviene tendenzialmente in un contesto già urbanizzato, ove l'incremento del carico urbanistico si presume compensato o ridimensionato.

Le considerazioni appena svolte giustificano la mancata previsione circa la debenza degli oneri di urbanizzazione primaria, che sono correlati alle opere di urbanizzazione necessarie all'utilizzo degli edifici. Invero, si è ritenuto che imporre la corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria si risolverebbe in una sostanziale duplicazione di costi a fronte dell'unicità dei servizi già predisposti nella zona interessata (e.g. strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, pubblica illuminazione). **Tali oneri, pertanto, nei casi di mutamento regolati dal comma 1-ter, non sono dovuti, neppure in presenza di diverse previsioni poste dalla normativa regolamentare comunale. Al riguardo, si rammenta, infatti, che, ai sensi del primo periodo del comma 3 dell'articolo 23-ter in commento, i principi dallo stesso discendenti trovano applicazione diretta e, pertanto, impongono la disapplicazione della fonte regolamentare contraria.**

SEGUE...Diversamente, ai sensi del terzo periodo del comma 1-*quater*, continua ad essere dovuto, ove previsto e nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria. Invero, si è ritenuto che le spese relative alle opere di urbanizzazione secondaria (e.g. asili nido e scuole materne, mercati di quartiere, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, attrezzature culturali e sanitarie) non possano automaticamente risolversi in una duplicazione di costi, in quanto funzionali alla vita di relazione degli abitanti della zona interessata. La disposizione discende dalla constatazione per la quale il mutamento d'uso, nei casi di cui al comma 1-*ter*, avviene, come accennato, solo tendenzialmente ad invarianza urbanistica. Sul tema, occorre ulteriormente chiarire il regime cui sono soggetti i **mutamenti di destinazione d'uso orizzontali** di cui al comma 1-*bis* in punto di debenza degli oneri di urbanizzazione. Muovendo da un'interpretazione sistematica del complesso dell'articolo 23-*ter*, si ricava che **nelle ipotesi di cui al comma 1-*bis* non è dovuto il pagamento né degli oneri di urbanizzazione primaria né di quelli di urbanizzazione secondaria**. In tali ipotesi, l'equivalenza del carico urbanistico viene valutata a priori dalla legislazione statale e, pertanto, il mutamento di destinazione d'uso non comporta la necessità di adeguare la dotazione esistente di aree per servizi pubblici o di uso pubblico o l'esecuzione di opere di urbanizzazione.

Quale titolo è necessario per il mutamento di destinazione d'uso in base agli interventi che si intendono realizzare?

Quale intervento sto realizzando?	Quale titolo è necessario per il mutamento della destinazione d'uso?
Assenza di interventi	SCIA
Edilizia libera (ex articolo 6)	SCIA
Interventi soggetti a CILA (ex articolo 6-bis)	SCIA
Interventi soggetti a SCIA (ex articolo 22)	SCIA
Interventi soggetti a SCIA alternativa a permesso di costruire (ex articolo 23)	SCIA alternativa a permesso di costruire
Interventi soggetti a permesso di costruire (ex articolo 10)	Permesso di costruire

Come si procede nei casi che non rientrano nelle semplificazioni del DL Salva Casa?

La disciplina relativa al mutamento dovrà rinvenirsi nella fonte di livello regionale o locale. Per i casi non rientranti nelle semplificazioni introdotte con il DL Salva Casa, resta fermo quanto previsto in generale dall'articolo 10, comma 2, del Testo unico che demanda alla legge regionale l'individuazione del titolo necessario. In particolare, in caso di mutamento di destinazione d'uso verticale di un intero immobile si evidenzia che l'intera disciplina relativa al mutamento dovrà rinvenirsi nella fonte di livello regionale o locale, senza che, in tal caso, siano previste eccezioni quanto alla disciplina dei titoli richiesti per il mutamento.

Qual è il rapporto intercorrente tra legislazione statale e regionale in materia di mutamento di destinazione d'uso?

È fatta salva la possibilità per le regioni di prevedere livelli ulteriori di semplificazione, anche in relazione ai titoli richiesti per il mutamento di destinazione d'uso.

Schede Regione Liguria

«La legislazione regionale vigente, in materia di cambio di destinazione d'uso, di cui agli articoli 13 e 13 *bis* della l.r. 16/2008 e s.m. risulta oggi già **coerente con i principi della legislazione statale**, salvo per quanto riguarda la specifica disciplina introdotta dall'art. 23 *ter* con particolare riferimento ai mutamenti di destinazione d'uso di singole unità immobiliari **tra diverse categorie funzionali**.

Indipendentemente da eventuale adeguamento della legislazione regionale, tale disciplina statale, trova, pertanto, diretta applicazione.

Con specifico riferimento al mutamento di destinazione d'uso delle unità immobiliari poste al **piano terreno o seminterrato**, si ritiene che possano **continuare a trovare applicazione le previsioni dell'art. 5 della l.r. 24/2001 s.m. e l'art. 3 della l.r. 30/2019 e s.m.** nel rispetto dei presupposti e condizioni previste da tali disposizioni di natura speciale».

Linee Guida Regione Liguria

«La portata innovativa della nuova disciplina statale consiste principalmente nell'introduzione di una specifica regolamentazione riferita al mutamento di destinazione d'uso di singole unità immobiliari, che trova immediata applicazione con prevalenza sulla legislazione regionale...la riforma ha inteso agevolare il mutamento di destinazione d'uso delle singole unità immobiliari...mediante previsioni di immediata applicazione, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare “specifiche condizioni”...l'introduzione di tali “condizioni” da parte dei Comuni deve essere successiva all'entrata in vigore della nuova disciplina statale. Da tale precisazione ne consegue che le condizioni di possibile introduzione non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, in considerazione del fatto che la nuova disciplina prevale sulle previsioni restrittive o impeditive degli strumenti urbanistici...l'applicazione della nuova regolamentazione del mutamento di destinazione d'uso riferito a singole unità immobiliari non può trovare limitazioni per effetto di preesistenti discipline urbanistiche che subordinino tali interventi a specifici divieti o a condizioni. Fino all'eventuale futura introduzione di specifiche condizioni da parte dei Comuni..., per la disciplina del mutamento di destinazione d'uso di singole unità immobiliari dovrà pertanto farsi esclusivo riferimento alle disposizioni del richiamato art. 23-ter del DPR 380/2001»

Linee Guida Regione Liguria

«La disciplina [di cui all'art. 23-ter T.U. ed.] costituisce attualmente la normativa di riferimento relativa ai cambi di destinazione d'uso di singole unità immobiliari e trova immediata applicazione in tutti i suoi elementi anche nella Regione Liguria.

Rimangono quindi tutt'ora disciplinati da quanto previsto dalla legislazione regionale in materia (art. 13 l.r. n. 16/2008 e s.m.) i mutamenti di destinazione d'uso relativi ad interi immobili (ivi compresi, come più sopra specificato, gli interventi di cambio d'uso di fabbricati costituiti da un'unica unità immobiliare) nonché i mutamenti di destinazione d'uso di immobili o unità immobiliari tra categorie funzionali diverse da quelle individuate dall'art. 23-ter del DPR 380/2001 e s.m...A titolo di esempio, per un intervento comportante il mutamento di destinazione d'uso di singola unità immobiliare dalla categoria funzionale “depositi e rimessaggi” dovrà farsi riferimento alla vigente disciplina legislativa regionale stabilita dall'art. 13 della l.r. 16/2008 che consente tali trasformazioni nel rispetto di quanto previsto dalla normativa urbanistica comunale.

Analogamente la disciplina di riferimento è costituita da quella regionale in tutti i casi di intervento comportante mutamento di destinazione d'uso di un intero immobile, anche se tra le categorie funzionali previste dall'art. 23-ter del DPR 380. Come sopra precisato tale disposizione prevale sulle leggi regionali esclusivamente con riferimento ai mutamenti di destinazione di singole unità immobiliari».

Linee Guida Regione Liguria

L'art. 23-ter del DPR n. 380/2001 stabilisce che per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate, il cambio di destinazione d'uso tra le categorie funzionali individuate dal relativo comma 1-ter è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni per gli interventi di mutamento di destinazione d'uso dei commi da 1-ter a 1-quinquies si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate.

Il rinvio alla legislazione regionale...è da intendersi riferito agli interventi che riguardino le categorie funzionali di cui al comma 1-ter dell'art. 23-ter (residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale). Ne deriva quindi che il mutamento di destinazione d'uso di singole unità immobiliari poste al piano terra o seminterrate relativo a categorie funzionali diverse da quelle sopra elencate (ad es. magazzino - rimessaggio) è soggetto alla disciplina legislativa regionale (art. 13 l.r. 16/2008) e può pertanto venire fin da subito realizzato in applicazione della stessa e della normativa degli strumenti urbanistici comunali.

Al fine di chiarire la portata applicativa e gli effetti della disposizione stabilita dal comma 1-quater dell'art. 23-ter, risulta necessario distinguere tra la fattispecie relativa al mutamento d'uso di singole unità immobiliari ubicate al primo piano fuori terra o seminterrate e la diversa casistica relativa al recupero a fini abitativi o ad altri usi di locali accessori o di servizio ad altre unità immobiliari ubicate ai piani terra o seminterrato.

A tale ultima casistica si riferiscono le leggi regionali relative al recupero di parti dell'edificio diverse dai sottotetti (art. 5 l.r. 24/2001) nonché al riutilizzo di locali accessori (art. 2 l.r. 30/2019) che sono volte a consentire l'utilizzo a fini abitativi di tali spazi nel rispetto delle specifiche condizioni e dei presupposti dalle stesse individuati. Si tratta pertanto di fattispecie non riconducibili al campo di applicazione dei mutamenti di destinazione d'uso di singole unità immobiliari disciplinate dall'art. 23-ter del DPR 380/2001 e s.m.

**SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI
AGIBILITA'**
(Art. 24 T.U. ed.)

AGIBILITA'

Art. 24, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater T.U. Ed.

«**5-bis.** Nelle more della definizione dei requisiti di cui all'articolo 20, comma 1-bis, ai fini della certificazione delle condizioni di cui al comma 1 del presente articolo e dell'acquisizione dell'assenso da parte dell'amministrazione competente, fermo restando il rispetto degli altri requisiti igienico-sanitari previsti dalla normativa vigente, il progettista abilitato è autorizzato ad asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nelle seguenti ipotesi:

- a) locali con un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri fino al limite massimo di 2,40 metri;
- b) alloggio monostanza, con una superficie minima, comprensiva dei servizi, inferiore a 28 metri quadrati, fino al limite massimo di 20 metri quadrati, per una persona, e inferiore a 38 metri quadrati, fino al limite massimo di 28 metri quadrati, per due persone.

5-ter. L'asseverazione di cui al comma 5-bis può essere resa ove sia soddisfatto il requisito dell'adattabilità, in relazione alle specifiche funzionali e dimensionali, previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236, e sia soddisfatta almeno una delle seguenti condizioni:

- a) i locali siano situati in edifici sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie;
- b) sia contestualmente presentato un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di un'adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari.

5-quater. Restano ferme le deroghe ai limiti di altezza minima e superficie minima dei locali previste a legislazione vigente».

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Come opera il regime delle tolleranze in relazione alle misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari?

...Un ulteriore aspetto riguarda il rapporto tra la disposizione di cui al comma 1-*ter*, secondo periodo, e le regole racchiuse all'interno dell'articolo 24, commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater* del Testo unico. Infatti, il DL Salva Casa, con le modifiche introdotte in sede di conversione, ha rivisto anche le misure minime in materia di **requisiti igienico-sanitari**, con una regola destinata a valere fino alla definizione dei requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici ai sensi dell'articolo 20-*bis*, comma 1-*bis*, del Testo unico. Al riguardo, occorre chiarire che la portata meramente ricognitiva della disposizione di cui all'articolo 34-*bis*, comma 1-*ter*, secondo periodo, non consente l'applicazione delle nuove regole ai casi di asseverazione relativi ad interventi realizzati prima della data di entrata in vigore del citato articolo 24, commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater* (i.e. 28 luglio 2024). Deve, quindi, operarsi una distinzione sulla base delle misure minime in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari operanti al momento di redazione del progetto. Con particolare riferimento agli edifici esistenti: **a) ove il progetto venga redatto dopo il 28 luglio 2024**, lo stesso potrà tenere conto delle nuove misure minime di cui all'articolo 24, commi 5-*bis* e ss. Di conseguenza, la soglia del 2 per cento verrà computata sui nuovi parametri; **b) ove, al contrario, il progetto sia stato redatto alla luce dei parametri previgenti al 28 luglio 2024**, la difformità di quanto realizzato dovrà essere sempre rapportata alle misure minime vigenti *ratione temporis*.

Come è regolato il regime transitorio in considerazione della prossima adozione del decreto di cui all'articolo 20?

La disciplina transitoria rimarrà in vigore sino all'adozione del decreto del Ministro della salute previsto dall'articolo 20, comma 1-*bis*, del Testo Unico. Sino all'adozione del suddetto decreto, rimangono fermi gli effetti delle segnalazioni certificate di inizio attività presentate, ai fini dell'agibilità, dalla data di entrata in vigore dei commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater* dell'articolo 24 del Testo unico (i.e. 28 luglio 2024) e perfezionatesi per decorso dei termini del procedimento. Si evidenzia che il decreto di cui all'articolo 20, comma 1-*bis*, del Testo unico, **il quale risulta all'attualità in via di definizione presso gli uffici ministeriali competenti, recherà disposizioni in continuità con quanto previsto dal regime transitorio, le cui innovazioni, quindi, verranno ad essere stabilizzate.**

Schede Regione Liguria

«La disposizione, pur nell'evidenza dell'obiettivo derogatorio perseguito, necessita di taluni chiarimenti, volti a delimitarne correttamente l'effettiva portata e l'ambito di applicazione alla luce del dato letterale ma anche del quadro normativo in cui si inserisce:

- innanzitutto, le due condizioni appena riportate al precedente punto 3, lettere a) e b) [intervento di recupero edilizio o progetto di ristrutturazione n.d.r.] evidenziano in modo univoco che la deroga ai soli requisiti dimensionali igienico sanitari sopra riportati è ammessa per interventi sul patrimonio edilizio esistente.
- inoltre, occorre considerare che l'agibilità è dichiarata al termine di lavori che devono essere eseguiti in conformità ad un titolo abilitativo edilizio rilasciato o assentito legittimamente.

A tal riguardo è utile ricordare che il comma 5-*quater* fa salve «le deroghe ai limiti di altezza e di superficie minima previsti dalla legislazione vigente», tra le quali occorre ricordare:

- la non operatività dei requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione previsti dal D.M. Sanità 5 luglio 1975 rispetto agli immobili realizzati prima della data di entrata in vigore dello stesso Decreto;
- la possibilità di derogare all'altezza utile di 270 cm per gli immobili di interesse culturale, sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004 (in forza dell'art. 10, comma 2-bis, della legge n. 120 del 2020) e per i locali di abitazione di edifici situati in ambito di comunità montane ove ricorrano le condizioni stabilite dall'articolo 1 del D.M. Sanità 9 giugno 1999.

In altre parole, **la norma non può configurarsi come una sorta di sanatoria *ope legis* di opere realizzate abusivamente con dette caratteristiche dimensionali** (in assenza o in parziale o totale difformità dal titolo edilizio).

In conclusione, con riferimento alla legislazione regionale vigente in materia, potrebbe ritenersi, che restino operanti le disposizioni stabilite dagli articoli 11, relativo ai requisiti igienico-sanitari negli interventi sul patrimonio edilizio esistente, relativi a singole unità immobiliari, e 78 comma 3 relativo all'altezza interna utile dei locali, della l.r. 16/2008 e s.m.. Ciò in quanto la prima disposizione è volta a regolare fattispecie diversa, mentre la seconda disposizione detta una disciplina speciale riferita esclusivamente ai casi in cui il solaio sovrastante l'ultimo piano dell'edificio o una sua porzione non sia orizzontale».

Nota Regione Emilia-Romagna 6 agosto 2024

La disposizione, pur nell'evidenza dell'obiettivo derogatorio perseguito, necessita di taluni chiarimenti, volti a delimitarne correttamente l'effettiva portata e l'ambito di applicazione, alla luce del dato letterale ma anche del quadro normativo in cui si inserisce:

- Innanzitutto, le condizioni appena riportate [intervento di recupero o progetto di ristrutturazione n.d.r.] evidenziano in modo univoco che la deroga ai soli requisiti dimensionali igienico sanitari sopra riportati è **ammessa per interventi sul patrimonio edilizio esistente e NON PER NUOVE COSTRUZIONI**;
- Tali parametri dimensionali derogatori, di conseguenza, **non possono essere applicati nemmeno in caso di intervento di ristrutturazione edilizia ricostruttiva**, cioè in caso di RE con demolizione e ricostruzione e di ripristino di edifici crollati o demoliti, in applicazione del principio generale della materia secondo cui i requisiti inderogabili previsti per le nuove opere edilizie si applicano anche a quelli ricostruiti o ripristinati;
- In terzo luogo, occorre considerare che **l'agibilità è dichiarata al termine di lavori che devono essere eseguiti in conformità ad un titolo abilitativo edilizio rilasciato o assentito legittimamente** (cioè ad un titolo che al momento del suo rilascio o della sua presentazione risulti conforme alla disciplina dell'attività edilizia di cui all'art. 9, comma 3, della L.R. n. 15 del 2013).

Più in particolare, occorre:

- o che il titolo edilizio di recupero abbia ad oggetto locali che presentino già legittimamente dette caratteristiche dimensionali (per esempio, in quanto realizzati legittimamente ante 1975 o condonati);
- o che tali caratteristiche dimensionali, siano previste legittimamente dal titolo edilizio che ha disciplinato l'intervento, circostanza che ricorre solo in caso di titoli rilasciati o assentiti dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 69 ovvero, in caso di titoli edilizi antecedenti, in presenza di una previgente causa di deroga ai medesimi requisiti dimensionali.

In altre parole la norma **NON PUÒ CONFIGURARSI COME UNA SORTA DI SANATORIA OPE LEGIS** di opere realizzate abusivamente con dette caratteristiche dimensionali (in assenza o in parziale o totale difformità dal titolo edilizio).

«Giova premettere come la SCIA 14.11.2024 riguardasse un intervento di “cambio di destinazione d’uso da magazzino a residenziale e relative opere interne” e dunque comportasse la risoluzione, alla luce della normativa di cui al D.P.R. n. 380/2001, come modificata dal recente decreto c.d. “salva casa”, di due distinte questioni, concernenti: 1) innanzitutto, la possibilità, alla luce del novellato art. 23-ter del D.P.R. n. 380/2001, di operare un mutamento di destinazione d’uso urbanisticamente rilevante - ovvero tra categorie funzionali diverse, da magazzino ad abitativo - “con opere”, di un deposito seminterrato mediante SCIA, in ambito agricolo assimilabile a zona E (peraltro da “considerarsi sostanzialmente saturo in relazione alle indicazioni di P.T.C.P. confermate dalla Disciplina Paesistica), senza obblighi di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale, né dotazione minima obbligatoria di parcheggi; 2) secondariamente, la possibilità di conseguire, per l’unità immobiliare oggetto del mutamento di destinazione d’uso, l’agibilità abitativa (disciplinato dall’art. 24 del D.P.R. n. 380/2001), pur in difetto dei requisiti di altezza interna di cui al D.M. 5 luglio 1975.

Orbene, il Comune si è concentrato soltanto sulla seconda questione, inibendo la SCIA con la motivazione che la nuova richiamata normativa sulla “agibilità” - cioè l’art. 24 del D.P.R. n. 3780/2001 - risulterebbe applicabile ai soli casi in cui la destinazione assentita sia già quella abitativa.

Senonché, come detto, oggetto della SCIA inibita era primariamente – e soprattutto – il “cambio di destinazione d’uso da magazzino a residenziale e relative opere interne”, mutamento di destinazione d’uso logicamente pregiudiziale rispetto alla verifica circa i requisiti di agibilità, sull’ammissibilità del quale, tuttavia, l’atto comunale impugnato nulla ha argomentato e motivato, in termini di difetto dei presupposti e delle condizioni per conseguirlo legittimamente.

Tuttavia, la motivazione posta a base dell’atto inibitorio, oltre ad essere sviata (concernendo la agibilità, piuttosto che il mutamento di destinazione d’uso, oggetto principale della SCIA) è palesemente errata, non potendo sussistere dubbi che, alla luce degli art. 20 comma 1-bis e 24 comma 5-bis del D.P.R. n. 380/2001 (“Nelle more della definizione dei requisiti di cui all'articolo 20, comma 1-bis, ai fini della certificazione delle condizioni di cui al comma 1 del presente articolo e dell'acquisizione dell'assenso da parte dell'amministrazione competente, fermo restando il rispetto degli altri requisiti igienico-sanitari previsti dalla normativa vigente, il progettista abilitato è autorizzato ad asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nelle seguenti ipotesi: a) locali con un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri fino al limite massimo di 2,40 metri”), i nuovi limiti minimi di altezza siano di immediata applicazione diretta, anche per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente».

Linee Guida Regione Liguria

«In merito ai rapporti tra la riforma dell'articolo 24 del D.P.R. 380/2001 e la legislazione regionale in materia edilizia, si osserva quanto segue. Le nuove norme statali disciplinano una fattispecie che risulta già ricompresa negli articoli 11 e 78 della legge regionale 16 del 2008. Invero, l'articolo 11 prevede una disciplina funzionale a consentire la realizzazione di interventi migliorativi su singole unità immobiliari nei casi in cui le caratteristiche tipologiche o strutturali degli immobili in cui le stesse risultano ricomprese o la relativa conformazione non consentirebbero la puntuale osservanza dei requisiti igienico-sanitari stabiliti dalla vigente normativa. In tali situazioni, al fine di non precludere la realizzazione di interventi di recupero che, pur non potendo, per le sopra indicate ragioni oggettive, venire progettati nel rispetto di tali requisiti, comportino tuttavia un miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie preesistenti, la legge regionale consente ugualmente l'attuazione degli interventi alle condizioni previste dalla norma stessa.

L'art. 78, invece, disciplina il parametro dell'altezza interna utile dei locali da destinare a residenza o a funzioni ad essa assimilabili, uffici ed attività turistico ricettive, consentendo a determinate condizioni, di prescindere dai parametri di legge laddove l'immobile presenti caratteristiche tipologiche, strutturali e architettoniche, individuate dalla legge.

Le due disposizioni regionali derogatorie risultano coerenti con la nuova disciplina introdotta dal D.L. Salva Casa e pertanto continuano a trovare applicazione, fatti salvi i requisiti minimi di altezza e superficie individuati dalla riforma dell'articolo 24 ai quali si dovrà fare riferimento nella attuazione degli articoli 11 e 78 della l.r. 16 del 2008».

Art. 11 della L.R. Liguria 6 giugno 2008, n. 16 e s.m.i.

«1. Nel caso di interventi sul patrimonio edilizio esistente relativi a singole unità immobiliari che incidano sugli aspetti igienico – sanitari si può prescindere dal rispetto dei relativi requisiti laddove l’immobile presenti caratteristiche tipologiche strutturali o architettoniche da salvaguardare oppure nel caso in cui la conformazione strutturale dell’unità immobiliare non consenta l’osservanza dei requisiti medesimi. A tal fine la dichiarazione del progettista deve documentare l’esistenza delle condizioni di cui sopra e comunque attestare il complessivo miglioramento delle condizioni igienico – sanitarie preesistenti».

Art. 78 della L.R. Liguria 6 giugno 2008, n. 16 e s.m.i.

«...2. Nel caso in cui si intervenga sul patrimonio edilizio esistente e l’immobile presenti caratteristiche tipologiche, strutturali ed architettoniche da salvaguardare oppure nel caso in cui la conformazione strutturale e formale dell’organismo edilizio non consenta senza alterazioni il raggiungimento delle soglie dimensionali fissate al comma 1, si potrà prescindere dal rispetto dei parametri dimensionali ivi indicati sempreché venga dimostrato e verificato l’effettivo miglioramento igienico e funzionale rispetto alla situazione in atto. A tal fine alla dichiarazione del progettista che attesti la conformità del progetto al regolamento edilizio e alle norme igienico-sanitarie dovrà essere allegato il parere della ASL competente».

TOLLERANZE COSTRUTTIVE ED ESECUTIVE

MODIFICHE ALL'ART. 34-*BIS* DEL D.P.R. N. 380/2001

Art. 34-bis, commi 1 e 1-bis del T.U. Ed.

«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 nel 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;**
- d-bis) del 6 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 metri quadrati.**

Quadro delle definizioni uniformi RET

«Voce 14 – Superficie utile: Superficie di pavimento degli spazi di un edificio misurata al netto della superficie accessoria e di murature, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre»

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Cosa si intende per “superficie utile”?

La superficie di pavimento degli spazi di una unità immobiliare, misurata al netto di murature, pilastri, tramezzi, sguinci, vani di porte e finestre, così come definita dal regolamento edilizio tipo (RET) sancito con intesa del 20 ottobre 2016, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni (di seguito, il “Regolamento Edilizio Tipo”).

Linee Guida Regione Liguria

«Va altresì preliminarmente precisato che, ai fini della qualificazione della difformità in termini di tolleranza, occorre che la stessa sia stata realizzata in fase di esecuzione degli interventi assentiti e che dipenda da circostanze involontarie derivanti dalle lavorazioni di cantiere.

Le soglie di tolleranza non possono pertanto considerarsi margini o forme di premialità delle quali possa disporre il progettista in sede di elaborazione del progetto».

«...Tale nuovo regime si applica con esclusivo riferimento agli interventi realizzati entro la data del 24 maggio 2024. Per dimostrare l'avvenuta realizzazione dell'intervento entro il 24 maggio 2024 è necessaria **la comunicazione di fine lavori**. In assenza di tale dichiarazione, la prova della data di realizzazione dell'intervento può essere fornita tramite la documentazione prevista dall'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, del Testo Unico.

In entrambi i casi, l'ambito di applicazione delle tolleranze è limitato agli interventi realizzati su **single unità immobiliari**».

«...la tolleranza di cantiere rilevante per escludere l'abusività dell'intervento va posta in relazione con la porzione di immobile cui esso accede, **e non con la superficie dell'intero palazzo**, come si evince dal dato letterale che fa appunto riferimento alle "singole unità abitative" (Cons. Stato, Sez. II, 28 marzo 2024, n. 2952; Cons. St., sez. VI, sent. n. 7504 del 2022)».

T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II-*bis*, 26 marzo 2026, n. 5709

Deve escludersi l'applicabilità della disciplina dell'art. 34-*bis* TUED alle opere di **nuova realizzazione**, che non risultino essere state rappresentate graficamente nel progetto originario e nei relativi titoli edilizi originari. Del resto, la *ratio* dell'art. 34-*bis* TUED è quella di **sanare le lievi irregolarità costruttive rispetto alle originarie previsioni di progetto riconducibili alla fase di attuazione del titolo edilizio**. Pertanto, l'installazione di una tettoia, avvenuta successivamente alla realizzazione dell'edificio, non rientra in tale ambito

T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II-bis, 28 maggio 2025, n. 10337

L'istituto delle tolleranze costruttive può essere riferito esclusivamente alle sole divergenze occorse in fase esecutiva per minime imperfezioni, di regola impercettibili, emergenti dalle lavorazioni cantiere o, in ogni caso, alle difformità realizzate nel corso della realizzazione di un **progetto approvato**, ma **non può mai** estendersi sino a ricomprendere **intere opere non contemplate dal titolo** che costituiscano un *aliquid novi* rispetto ai titoli rilasciati e un *aliud* rispetto agli interventi assentiti per tipologia, materiali e finalità di utilizzo

Cons. Stato, Sez. II, 3 giugno 2024, n. 4975

«La tesi dell'appellante per cui il regime delle tolleranze costruttive contemplato dall'art. 34-*bis* d.P.R. 380/2001 sarebbe applicabile anche in assenza di titolo abilitativo è smentita dal dato letterale della citata disposizione la quale è, invece, chiara nell'escludere che costituiscano violazione edilizia le difformità contenute «entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo». Le tolleranze costruttive, infatti, sono circoscritte alle sole divergenze occorse in fase esecutiva per minime imperfezioni, di regola impercettibili, emergenti dalle lavorazioni di cantiere e **non possono estendersi ad intere opere non contemplate dal titolo** e men che meno ad interventi contrastanti con la disciplina urbanistica, oltre che con quella paesaggistica, come nel caso di specie».

«Le tolleranze operano per **scostamenti minori e fisiologici e non possono coprire interventi che, per qualità e consistenza, alterano l'organismo edilizio, come quelli accertati** (frazionamenti, modifiche dei prospetti, soppalchi fruibili)».

Fattispecie nella quale le opere contestate consistevano nelle «modifiche dei prospetti (anche per dimensioni e posizionamento delle aperture), frazionamento delle unità immobiliari, realizzazione di soppalchi di rilievo (mq. 3,75 e mq. 13,57) che incrementano la superficie fruibile e riducono le altezze utili dei vani sottostanti con ricadute igienico-sanitarie».

...«**l'abuso edilizio va apprezzato nella sua globalità, considerando l'impatto complessivo e le interazioni fra le opere, onde evitare scomposizioni atomistiche, che neutralizzano la portata trasformativa dell'insieme.**

Nel caso concreto, frazionamenti, soppalchi e modifiche dei prospetti concorrono ad un unicum edilizio non parcellizzabile al fine di mitigarne l'impatto.

Invero costituisce ius receptum il principio secondo cui la valutazione dell'abuso edilizio presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate. Non è quindi consentito suddividere una parte degli interventi per negare l'assoggettabilità del tutto alla sanzione demolitoria, poiché il pregiudizio al regolare assetto del territorio deriva essenzialmente dall'insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni».

Cass. Pen., Sez. III, n.18459/2025

«Le difformità tollerabili citate nella difesa richiamando l'art. 34 *bis* DPR 380/01 riguardano interventi che siano realizzati in difformità dal titolo abilitativo, ma **nel corso della sua vigenza** e non, come sembra paventarsi nel caso di specie, rispetto ad un titolo assai risalente nel tempo e quindi **ormai cessato nella sua operatività**. Le tolleranze altresì di cui ai commi 1 *bis* e 2 *bis* dell'art. 34 *bis* citato riguardano gli interventi realizzati **entro il 24 maggio 2024**, cui non attengono quelli in questione».

Art. 34-bis, comma 1-ter del T.U. Ed.

«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.

Gli scostamenti di cui al comma 1 rispetto alle misure progettuali valgono anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico sanitari»

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Nel computo della superficie utile occorrerà, in ogni caso, tener conto di quanto previsto dal **titolo originario** che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, **senza, quindi, considerare eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo** (comma 1-*ter*, primo periodo). Tale regola costituisce, in sostanza, una clausola di salvaguardia, volta ad evitare che, in forza dei frazionamenti, si possa determinare l'applicazione di percentuali più elevate di tolleranza, rendendo, quindi, irrilevanti situazioni che, complessivamente considerate, potrebbero, di converso, integrare nette divergenze rispetto al progetto di impianto originario. La regola vale **solo** per il computo della superficie utile ai sensi del comma 1-*bis*, e, quindi, per gli interventi sottoposti al regime "speciale" valevole per le difformità realizzate fino alla data del 24 maggio 2024: infatti, **la disposizione di cui al comma 1-*ter* non ha richiamato il comma 1, circoscrivendo il proprio campo applicativo ai soli interventi di cui al comma 1-*bis***

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Come opera il regime delle tolleranze in relazione alle misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari?

La soglia applicabile **sarà sempre quella del 2 per cento**, sia nel caso in cui l'intervento sia stato realizzato prima del 24 maggio 2024, sia nel caso in cui si stato realizzato successivamente, atteso che la regola non ha rinviato alle tipologie di difformità ma agli scostamenti. Pertanto, laddove la difformità rispetto al progetto riguardi le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, lo scostamento tollerato sarà sempre quello del comma 1 e non quello del comma 1-*bis*...

ART. 3 D.L. 69/2024
(convertito con modifiche in L. n. 105/2024)

«Gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 di cui all'articolo 34-bis, comma 1-bis, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono soggetti al regime di cui all'articolo 2, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31»

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Come si coordina il regime delle tolleranze costruttive con l'autorizzazione paesaggistica?

Gli interventi ricadenti nel regime delle tolleranze di cui al comma 1-*bis* non necessitano di autorizzazione paesaggistica, **ove integrino interventi e opere ricomprese nell'allegato "A" del citato d.P.R. n. 31 del 2017 e nell'articolo 4 del medesimo articolato normativo.** Infatti, la disposizione di cui all'articolo 3, comma 1, del DL Salva Casa ha previsto che gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 di cui all'articolo 34-*bis*, comma 1-*bis*, del Testo unico, sono soggetti al regime di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31.

Linee Guida Regione Liguria

«...va evidenziato che l'art. 3, comma 1, del D.L. n. 69/2024 ha previsto che gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 di cui all'art. 34-*bis*, comma 1-*bis*, **siano soggetti al regime di cui all'art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 31/2017.**

Pertanto, gli interventi ricadenti nel regime delle tolleranze di cui al comma 1-*bis* **che siano altresì ricompresi nell'allegato "A" del citato d.P.R. n. 31 del 2017**, non necessitano di autorizzazione paesaggistica»

Art. 34-bis, commi 2 e 2-bis del T.U. Ed.

«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».

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Come si coordina il regime delle tolleranze esecutive in caso di immobile vincolato?

Se l'immobile è sottoposto a tutela ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004 non potrà operare questo specifico regime delle tolleranze, dovendosi provvedere ad eventuali sanatorie mediante gli ordinari strumenti previsti dal Testo unico. Del resto, conformemente a questa impostazione, la disposizione di cui all'articolo 3, comma 1, del DL Salva Casa, ha disposto, come ricordato in precedenza, l'applicazione del regime di cui all'articolo 2, comma 1, del d.P.R. n. 31 del 2017 **alle sole tolleranze costruttive di cui al comma 1-bis dell'articolo 34-bis, senza, quindi, richiamare il comma 2-bis del medesimo articolo.**

Art. 19-bis L.R. Emilia-Romagna, 21 ottobre 2004, n. 23

«1-bis. 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 dimensionali di modesta entità, la diversa collocazione di impianti e opere interne e le modifiche alle finiture degli edifici, eseguite nel passato durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013 e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile. A tali tolleranze possono essere ricondotte, in via esemplificativa e non esaustiva:

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

CIRCOLARE REGIONE EMILIA-ROMAGNA
PG. 2018.0410371 DEL 05/06/2018

«La legge presenta una significativa esemplificazione delle difformità rientranti in tale ipotesi, che rendono agevole la comprensione delle caratteristiche appena descritte:

- a) il **minor dimensionamento dell'edificio realizzato**, rispetto a quanto ammissibile in base al titolo stesso;
- b) le **irregolarità geometriche e dimensionali delle murature esterne ed interne «di modesta entità»**. Quest'ultima espressione utilizzata dal legislatore, non si riferisce al numero o alla (non) sistematicità di tali difformità, quanto piuttosto alla rilevanza sostanziale delle stesse e, conseguentemente, all'assenza di un interesse pubblico al loro ripristino (in quanto – si ripete – dette difformità non hanno comportato la realizzazione di nuovi volumi, superfici ecc. né alla violazione di norme tecniche cui è subordinata l'agibilità dell'edificio). In tal modo, anche numerose difformità che non incidono sui parametri urbanistici ed edilizi dell'edificio e sulle caratteristiche tecniche dello stesso non presentano per il legislatore regionale alcun interesse al loro perseguimento;
- c) la **mancata esecuzione di elementi architettonici non strutturali** (come gli elementi decorativi);
- d) la difforme esecuzione **di opere di manutenzione ordinaria e di finitura degli immobili** (che sono opere totalmente libere e dunque potrebbero non essere rappresentate e quotate nella progettazione allegata al titolo);
- e) il posizionamento difforme delle **aperture interne**;
- f) la **diversa collocazione di impianti** ovvero **la non rappresentazione in progetto di impianti minori** (tra cui innanzitutto quelli la cui installazione non è più subordinata a titolo abilitativo edilizio, ai sensi del c.d. Glossario unico Decreto 2 marzo 2018 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti);
- g) gli **errori della progettazione** che hanno trovato la loro correzione durante i lavori del cantiere e l'opera realizzata risulta conforme e gli errori materiali nella rappresentazione del progetto».

Art. 34-bis, comma 3 del T.U. Ed

«3. Le tolleranze esecutive di cui 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».

Art. 34-bis, comma 3-bis del T.U. Ed.

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, riferita al rispetto delle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della realizzazione dell'intervento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 36-bis, comma 2, corredata della 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 previste dalle regioni ai sensi dell'articolo 94-bis, comma 5, per le difformità che costituiscono 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».

T.A.R. Calabria, Sez. II, 7 gennaio 2026, n. 14

«Il Comune non ha espressamente contestato la natura di tolleranze costruttive di cui all'art. 34 *bis*, ma ha posto l'accento, nelle controdeduzioni del proprio consulente, sul fatto che la zona è altamente sismica e che dunque **le variazioni costituenti tolleranze costruttive richiedono l'espletamento di un procedimento di autorizzazione, appositamente disciplinato dal comma 3 *bis* dell'art. 34 *bis* in esame.**

La prospettazione del Comune deve essere condivisa.

Sinteticamente all'art. 83 D.P.R. n. 380/2001, che apre la sezione relativa alle norme per le costruzioni in zone sismiche, è stata data attuazione con il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 14 settembre 2005 e con la Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3519 del 28 aprile 2006.

Da quest'ultima, e in particolare dalla mappa grafica emerge chiaramente come la Regione Calabria sia considerata una zona sismica, ai sensi e per gli effetti dell'art. art. 83 D.P.R. n. 380/2001.

Ne segue che **le tolleranze costruttive richiedono effettivamente l'autorizzazione di cui all'art. 94, comma 2, D.P.R. n. 380/2001, per come previsto dall'art. 34 *bis*, comma 3 *bis*, D.P.R. n. 380/2001.**

Poiché è pacifico che tale autorizzazione non sia stata rilasciata, le opere in discorso sono effettivamente **prive di valido titolo**, come motivato nella ordinanza di demolizione, che in parte qua è esente da vizi».

Art. 94-bis, comma 1, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e s.m.i. (T.U. ed.)

«1. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui ai capi I, II e IV della parte seconda del presente testo unico, sono considerati, nel rispetto di quanto previsto agli articoli 52 e 83:

a) interventi “rilevanti” nei riguardi della pubblica incolumità:

1) gli interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche ad **alta sismicità (zona 1) e a media sismicità (zona 2**, limitatamente a valori di accelerazione compresi fra 0,20 g e 0,25 g);

2) le nuove costruzioni che si discostino dalle usuali tipologie o che per la loro particolare complessità strutturale richiedano più articolate calcolazioni e verifiche, situate nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a **bassa sismicità (zone 3 e 4)**;

3) gli interventi relativi ad edifici di interesse strategico e alle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, nonché relativi agli edifici e alle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un loro eventuale collasso, situati nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a **bassa sismicità (zone 3 e 4)**.

«Il D.P.R. n. 380 del 2001, art. 94, esclude la necessità della preventiva autorizzazione scritta del competente Ufficio regionale per le opere da realizzare in località a bassa sismicità, all'uopo indicate nei decreti di cui al medesimo D.P.R. n. 380 del 2001, art. 83. Il comma 2, di tale disposizione prevede la definizione, con decreto del Ministro per le infrastrutture e i trasporti, di concerto con il Ministro per l'interno, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Consiglio nazionale delle ricerche e la Conferenza unificata, dei criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e dei relativi valori differenziati del grado di sismicità, da prendere a base per la determinazione delle azioni sismiche e di quant'altro specificato dalle norme tecniche.

A tal fine è stata emanata l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 105 del 8 maggio 2003), con cui sono stati dettati i principi generali sulla base dei quali le Regioni, a cui lo Stato ha delegato l'adozione della classificazione sismica del territorio, hanno redatto l'elenco dei comuni con la relativa attribuzione a una delle quattro zone, a pericolosità decrescente, nelle quali è stato riclassificato il territorio nazionale. **E' stato così eliminato quello che in precedenza era il territorio "non classificato" ed è stata introdotta la zona 4, nella quale è facoltà delle Regioni prescrivere l'obbligo della progettazione antisismica. A ciascuna zona, inoltre, è stato attribuito un valore dell'azione sismica utile per la progettazione, espresso in termini di accelerazione massima su roccia (zona 1=0.35 g, zona 2=0.25 g, zona 3=0.15 g, zona 4=0.05 g).**

Ora, alla luce della eliminazione del territorio non classificato e della previsione della facoltatività della prescrizione dell'obbligo della progettazione antisismica per le opere rientranti nella zona 4, pare evidente, in mancanza di altre definizioni normative, come le aree a bassa sismicità, di cui al combinato disposto del D.P.R. n. 380 del 2001, artt. 83 e 94, debbano essere considerate solamente quelle rientranti nella zona 4, cioè quella di minor rischio sismico, per le quali è stato reso facoltativo l'obbligo di prescrivere la progettazione antisismica»
Conformi Cass. Pen., Sez. III, 25 gennaio 2023, n. 3256; Cass. Pen. Sez. III, 28 settembre 2018, n. 51600.

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Come opera il regime delle tolleranze in relazione alle unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche?

Per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche che non siano classificate a bassa sismicità il tecnico dovrà attestare che gli interventi rientranti nelle soglie di tolleranza rispettino le prescrizioni delle norme per le costruzioni in zone sismiche poste dal Testo unico. Trattasi di apposito procedimento di verifica che è **presupposto per la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis, comma 3**. L'attestazione deve essere riferita al **rispetto delle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della realizzazione dell'intervento**, fermo restando quanto previsto dall'articolo 36-bis, comma 2, con riferimento ai poteri conformativi attribuiti agli sportelli unici edilizi...Inoltre, l'attestazione deve essere corredata della documentazione tecnica sull'intervento predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall'articolo 93, comma 3, del Testo unico. L'attestazione – unitamente alla documentazione – va, poi, inviata allo sportello unico per l'acquisizione “postuma” dell'autorizzazione sismica dell'ufficio tecnico regionale, oppure per l'esercizio delle modalità di controllo previste dalle Regioni ai sensi dell'articolo 94-bis, comma 5, del Testo unico per le difformità costituenti interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza sismica. La disposizione è, in sostanza, funzionale a verificare se gli interventi rientranti nell'ambito applicativo delle c.d. tolleranze siano, comunque, in linea con le prescrizioni previste per l'edificazione delle costruzioni in area sismica. Tale disposizione regola un **procedimento autonomo e speciale**, differente da quelli previsti nella sezione II del capo IV della parte II del Testo unico. Infatti, la disposizione è relativa ad interventi già realizzati e, come già spiegato, è **semplicemente finalizzata ad effettuare le verifiche che assicurino il rispetto delle prescrizioni in materia sismica e, quindi, l'assenza di rischi per la sicurezza e l'incolumità derivanti dalle opere rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 34-bis**. Il rinvio operato dalla disposizione alle previsioni contenute nel capo IV non può, quindi, intendersi come integrale sottoposizione della specifica disciplina dettata dall'articolo 34-bis, comma 3-bis, alle regole contenute nel medesimo capo IV della parte II del Testo unico. Ciò in quanto si è rinviato a specifiche disposizioni contenute in tale capo e per precise finalità funzionali al procedimento di regolarizzazione previsto...

Nuova «modulistica» – D. Dir. Gen. Regione Liguria 7 maggio 2025 n. 3295

Quanto alla rilevanza sismica della/e tolleranza/e sopra indicata/e, ai sensi dell'art. 34-*bis*, comma 3-*bis*:

dà atto che l'immobile interessato dalla tolleranza è ubicato in zona sismica a bassa sismicità (**zone 3 e 4**)

Art. 34-bis, comma 3-ter del T.U. Ed.

~~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.~~

Linee Guida Regione Liguria

«In ultimo, l'articolo 34-*bis*, al comma 3-*ter*, precisa che l'applicazione della disciplina sulle tolleranze non può comportare limitazione dei diritti dei terzi.

Con tale precisazione, il Legislatore ha inteso evidenziare che le difformità qualificabili come tolleranze, ancorché non qualificabili come illeciti di carattere urbanistico-edilizio, possono nondimeno integrare violazioni di norme di altri settori dell'ordinamento (in particolare di carattere civilistico).

Da ciò consegue, inoltre, che **la dichiarazione del tecnico abilitato di cui al comma 3 ha valore di verifica esclusivamente sul rispetto delle disposizioni pubblicistiche in punto di rispetto della normativa urbanistica ed edilizia, ma prescinde dalla disamina di aspetti privatistici».**

VARIANTI ANTE '77 E «AGIBILITA' SANANTE»

**CASI PARTICOLARI DI INTERVENTI ESEGUITI IN PARZIALE DIFFORMITA' DAL TITOLO
ART. 34-TER DEL D.P.R. N. 380/2001**

Art. 34-ter, commi 1, 2 e 3 del D.P.R. n. 380/2001

«1. Gli interventi realizzati come **varianti in corso d'opera** che costituiscono **parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10**, e che **non sono riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis** possono essere regolarizzati con le modalità di cui ai commi 2 e 3, sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore.

2. L'epoca di realizzazione delle varianti di cui al comma 1 è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria 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.

3. Nei casi di cui al comma 1, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono regolarizzare l'intervento mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5. L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche nel caso in cui accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 36-bis, commi 4 e 6. Per gli interventi di cui al comma 1 eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto dall'articolo 36- bis, comma 5-bis».

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Qual è l'epoca della realizzazione degli interventi rilevante ai fini della semplificazione?

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 legge 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.** Pertanto, ai fini dell'accertamento dei presupposti per l'applicabilità del regime prefigurato dall'articolo 34-ter, occorrerà indicare l'epoca di realizzazione della variante, al fine di poterla ricondurre alla validità temporale del titolo abilitativo rilasciato *ante '77* cui essa si riferisce.

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Come devono qualificarsi gli interventi ai fini della semplificazione?

Gli interventi realizzati come varianti, da un lato, devono costituire **parziali difformità** dal titolo e, dall'altro, non possono qualificarsi quali tolleranze. In relazione a queste ultime, infatti, trova applicazione la disciplina di cui all'articolo 34-*bis*. A tal fine, un utile ausilio è certamente offerto dalla giurisprudenza formatasi in ordine alla previsione di cui all'articolo 34 del Testo unico, la quale ha chiarito che la parziale difformità si configura quando l'intervento, sebbene contemplato dal titolo abilitativo, risulti realizzato secondo modalità diverse da quelle previste a livello progettuale, e, quindi, 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, Sez. VI, 8 ottobre 2024, n. 8072). Inoltre, va ricordato che tale valutazione deve essere effettuata sulla base di un esame complessivo e non parcellizzato delle singole difformità, non potendosi dunque ammettere una qualificazione di ognuna di esse come difformità solo parziale dell'immobile assentito rispetto a quello realizzato (Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 ottobre 2020, n. 6432).

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Quali sono i titoli che possono essere interessati dalla semplificazione?

I titoli che possono essere interessati dalla semplificazione sono: 1. licenza edilizia di cui alla legge n. 1150 del 1942; nonché 2. ogni altro titolo, autorizzazione, nulla osta comunque denominato rilasciato a fini edilizi anteriormente alla suddetta legge n. 1150 del 1942, come accaduto spesso in base ai Regolamenti edilizi comunali di molte grandi città italiane.

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Qual è il rapporto con le altre normative di settore?

La procedura di regolarizzazione di cui ai commi 2 e 3 **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.

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Come si prova l'epoca di realizzazione delle varianti?

La prova dell'epoca di realizzazione delle varianti può essere fornita:

- in via generale, mediante la documentazione di cui all'articolo 9-*bis*, comma 1-*bis*, quarto e quinto periodo, del Testo unico;
- **nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione sopra indicata, mediante attestazione della data di realizzazione da parte del tecnico incaricato con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità.** Il tecnico incaricato potrà limitarsi ad attestare, più in generale, l'epoca di realizzazione della variante, come desumibile da un'interpretazione sistematica che tiene conto del combinato disposto dell'articolo 34-ter, primo periodo (ove si fa riferimento all' "epoca di realizzazione") e secondo periodo (ove si fa riferimento alla "data di realizzazione"). Occorre, altresì, chiarire che, trattandosi di una parziale difformità occorrerà allegare all'istanza il titolo rispetto al quale si è verificata in sede esecutiva una parziale difformità. E ciò al fine di consentire all'Amministrazione di poter operare quella verifica sopra indicata in ordine alla ricorrenza di una difformità parziale e non totale.

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

In che misura deve essere pagata la sanzione a titolo di oblazione?

La sanzione è quella prevista dall'articolo 36-*bis*, comma 5, lettera b), prima parte, e sarà, pertanto, pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, in una misura, determinata dal responsabile del procedimento, non inferiore a 1.032 euro e non superiore a 10.328 euro. Il rinvio alla lettera b), prima parte, si desume dalle seguenti circostanze:

- l'individuazione della sanzione di cui al comma 5, lettera b) (anziché di quella di cui alla lettera a) si giustifica alla luce della ratio della disposizione, che risponde ad esigenze di agevolazione e tende a valorizzare, in luogo del titolo cui si correla la variante, il titolo richiesto per la regolarizzazione (SCIA);
- l'individuazione della sanzione esclusivamente a quella di cui alla prima parte si spiega alla luce del fatto che tra i presupposti della regolarizzazione in esame non è richiesta la verifica della conformità dell'intervento alla disciplina edilizia e urbanistica...Si ricorda che per gli interventi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta ferma la sanzione di cui all'articolo 36-*bis*, comma 5-*bis*

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

È richiesta la doppia conformità urbanistica e/o edilizia?

Ai fini del perfezionamento della SCIA in sanatoria **non è richiesta la sussistenza della doppia conformità, rigida o semplificata, di cui agli articoli 36 e 36-bis del Testo unico**. Il rinvio operato all'articolo 36-bis, commi 4 e 6, è volto esclusivamente a regolare aspetti di natura procedurale e non può, pertanto, estendersi alle disposizioni che regolano la verifica di conformità ivi disciplinata. In particolare, si conferma:

- l'applicazione della procedura relativa agli interventi realizzati in zone vincolate sotto il profilo paesaggistico; e
- l'operatività dell'istituto del silenzio assenso.

Art. 34-ter TU. Ed. e art. 48 L.R. Liguria n. 16/2008
Schede Regione Liguria (prima versione)

«Si ritiene che tutte le innovazioni [introdotte dall'art. 34-ter del T.U. ed.] trovino immediata applicazione, tenuto conto che la disposizione statale di nuova introduzione prevede una organica disciplina relativa alla sanatoria di tali difformità realizzate fino all'entrata in vigore della l. n. 10 del 1977. La natura di principio da riconoscersi a tale disposizione **comporta pertanto il superamento di difformi disposizioni contenute in leggi regionali, tra cui in particolare l'art. 48 della l.r. 16 del 2008 e s.m.**».

Art. 34-ter TU. Ed. e art. 48 L.R. Liguria n. 16/2008

Schede Regione Liguria (integrate con le linee di indirizzo ministeriali)

«Si ritiene che tutte le innovazioni [introdotte dall'art. 34-ter del T.U. ed.] trovino immediata applicazione, tenuto conto che la disposizione statale di nuova introduzione prevede una organica disciplina relativa alla sanatoria di tali difformità realizzate fino all'entrata in vigore della l. n. 10 del 1977. La natura di principio da riconoscersi a tale disposizione comporta pertanto il superamento di difformi disposizioni contenute in leggi regionali, tra cui in particolare l'art. 48 della l.r. 16 del 2008 e s.m. **che in ogni caso non verrà abrogato in quanto potenzialmente utilizzabile dai Comuni nei casi non trattati dalla norma statale**».

Art. 34-ter TU. Ed. e art. 48 L.R. Liguria n. 16/2008

Linee Guida Regione Liguria

«La fattispecie introdotta nell'art. 34-ter **si sovrappone parzialmente** a quella disciplinata dall'art. 48 della L.r. n. 16/2008, che permane vigente...

Al fine di comprendere il rapporto tra le due disposizioni, è opportuno distinguere il relativo ambito di applicazione.

L'art. 34-ter del DPR n. 380/2001 trova applicazione con specifico riferimento alle difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della Legge n. 10/1977 **che siano soltanto parziali e che siano derivate da varianti in corso d'opera** (“varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato [...]”).

L'art. 48 della L.r. n. 16/2008, per contro, **ha un campo di applicazione più generale in quanto ha ad oggetto qualsiasi difformità da licenza edilizia eseguita prima del 1° settembre 1967 o in corso di realizzazione a tale data.**

Dal raffronto tra le due disposizioni risulta, pertanto, che **rientrano nel perimetro applicativo della disposizione regionale (e non di quella statale):**

1. le difformità totali;
2. le difformità derivanti da variazioni essenziali;
3. **le difformità parziali non costituenti varianti in corso d'opera;**
4. ogni altra casistica non specificatamente contemplata dalla normativa statale.

Rispetto a tali fattispecie, continua dunque a trovare applicazione l'art. 48 della L.r. n. 16/2008, mentre a fronte di difformità parziali derivanti da varianti in corso d'opera si dovrà fare riferimento al nuovo art. 34-ter del D.P.R. n. 380/2001».

Art. 34-ter, comma 4 del D.P.R. n. 380/2001

4. Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori **oggetto di un titolo abilitativo**, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai **funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia**, rispetto alle quali **non sia seguito un ordine di demolizione** o di riduzione in pristino e **sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità** nelle forme previste dalla legge, **non annullabile** ai sensi dell'articolo 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, **alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis»**.

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

È necessario che il titolo sia stato rilasciato in data antecedente all'entrata in vigore della legge 10/77?

No, il titolo può essere stato rilasciato anche in data successiva. 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 legge 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 legge n. 10 del 1977, ricorrendo gli altri presupposti stabiliti dalla disposizione.

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

In che modo può ritenersi accertata la sussistenza di parziali difformità in sede di sopralluogo o ispezione?

È sufficiente che gli accertamenti in sede di sopralluogo o ispezione si siano limitati ad una **generica o generale constatazione sulle difformità**.

Sono ricomprese le varie tipologie di sopralluogo o ispezione previste, nel corso del tempo, dall'ordinamento, **purché queste siano state dirette ad un accertamento anche di carattere edilizio**. Con riferimento alle ipotesi più risalenti, può farsi l'esempio del rilascio del certificato di abitabilità da parte del Sindaco previo sopralluogo dell'ufficiale sanitario o dell'ingegnere delegato, che era diretto a riscontrare la conformità dell'opera, la sussistenza di muri prosciugati e l'assenza di causa di insalubrità (articolo 221 del R.D. n. 1265 del 1934). Si tratta di tipologie di accertamenti che sono stati molto frequenti nella prassi, stante la lunga vigenza di tale disposizione, abrogata solo con il D.P.R. n. 425 del 1994, il quale ha introdotto un **meccanismo di silenzio assenso che, di converso, esclude la possibilità di applicare la regolarizzazione di cui all'articolo 34-ter, comma 4, in esame, ai certificati di agibilità/abitabilità formati con quel meccanismo, difettando in tali casi un accertamento da parte di un tecnico pubblico**. Inoltre, occorre che tali accertamenti abbiano constatato la sussistenza di parziali difformità. In relazione al contenuto di tale accertamento occorre, poi, considerare come i verbali redatti in passato fossero, molto spesso, privi di una puntuale analisi di conformità edilizia, anche in considerazione delle tecniche utilizzate all'epoca. **Alla luce di ciò, ipotizzare l'applicazione della disposizione in esame ai soli casi in cui l'accertamento sia stato effettuato in modo particolarmente rigoroso significherebbe restringerne notevolmente il campo di applicazione, nonché privare la *ratio* della regola, che è volta a valorizzare l'affidamento riposto dal cittadino sulla base del rilascio di un certificato di agibilità/abitabilità redatto all'esito di un sopralluogo appositamente finalizzato anche alle verifiche edilizie e maturato anche in considerazione della mancata adozione di successivi provvedimenti repressivi**.

SEGUE.... **Pertanto, si ritiene che anche ove tali accertamenti si siano limitati ad una generica o generale constatazione sulle difformità** (effettuata anche mediante la mera apposizione di rilievi rappresentativi delle stesse sul progetto, come spesso riscontrato nella prassi) **possa, comunque, trovare applicazione la disposizione in esame.** Inoltre, occorre che il certificato di agibilità o abitabilità – rilasciato all’esito del procedimento sopra indicato – non sia suscettibile di annullamento in autotutela *ex art. 21-nonies* della legge n. 241 del 1990 (con conseguente necessità di verifica di tutti i presupposti di tale disposizione). Va ulteriormente chiarito che, ai fini dell’operatività della disposizione, non può ritenersi sufficiente la circostanza che il certificato riporti la sussistenza di difformità edilizie, le quali devono essere, invece, accertate – nei termini sopra indicati – nei verbali di sopralluogo o ispezione. **In ogni caso, non si ritiene indispensabile che il certificato richiami il sopralluogo o l’ispezione, nei casi in cui dalla documentazione relativa al procedimento possa, comunque, evincersi che il certificato sia stato redatto tenendo conto dell’esito di tale accertamento. Si pensi ai casi di certificati rilasciati ai sensi dell’articolo 221 del R.D. n. 1265 del 1934, che necessariamente presuppongono l’avvenuta ispezione, con la conseguenza che l’eventuale verbale antecedente a tale certificato sarà di per sé prova del preventivo accertamento.**

Linee Guida Regione Liguria

«In primo luogo, va chiarito che l'effetto previsto dall'art. 34-*ter*, comma 4, di assoggettamento della difformità al regime delle tolleranze costruttive **non deriva di per sé dalla mera sussistenza di una certificazione di abitabilità o agibilità.**

La disposizione prescrive, infatti, che tale certificazione sia stata rilasciata a seguito di un accertamento intervenuto all'esito di un **sopralluogo o di un'ispezione da parte dell'amministrazione, nell'ambito del quale siano state riscontrate le difformità dell'opera dal titolo».**

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Qual è il rapporto con il regime delle tolleranze?

La parziale difformità in esame non dovrà essere oggetto di un procedimento amministrativo di sanatoria, applicandosi il regime delle tolleranze di cui all'articolo 34-*bis*. Di conseguenza troveranno applicazione in questo caso le regole in precedenza illustrate, ivi incluse quelle in materia di unità immobiliari ricomprese in zona sismica. **Di converso, il regime paesaggistico dell'intervento sarà regolato dalle disposizioni ordinarie, non trovando applicazione la deroga di cui all'articolo 3, comma 1, del DL Salva Casa, esclusivamente riferibile alle tolleranze costruttive ante 24 maggio 2024.**

**IL NUOVO ISTITUTO DELL'ACCERTAMENTO DI
CONFORMITA' EDILIZIA *EX* ART. 36-*BIS* DEL D.P.R. N.
380/2001**

Art. 36-bis, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001

«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.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32».

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

È possibile presentare, unitamente all'istanza di sanatoria, ulteriori istanze ad essa connesse?

Si. Si consideri, ad esempio, il caso di sanatoria di un intervento a cui sia connessa un'istanza di mutamento di destinazione d'uso *ex* articolo 23-ter, condizionata alla sanatoria. **Anche in questo caso l'istanza potrà essere unitaria e presentata allo Sportello unico per le (pur diverse) valutazioni che occorrono per ritenere l'intervento suscettibile di sanatoria e per assentire, altresì, il cambio di destinazione d'uso.** In sostanza, in un caso come quello in esame potrà presentarsi un'unica istanza e l'Amministrazione verificherà nel medesimo procedimento i presupposti per la sanatoria delle opere e il cambio di destinazione d'uso condizionato al previo ottenimento dei titoli in sanatoria.

Art. 36-bis, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001

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 del presente comma. 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 del presente comma 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.

Cons. Stato, Sez. VI, 26 marzo 2024, n. 2851

«In materia di costruzioni abusive, il divieto di contenere prescrizioni è diretto corollario della normativa vigente in materia edilizia, poiché altrimenti si finirebbe per postulare...una sorta di conformità *ex post*, condizionata all'esecuzione delle prescrizioni e quindi non esistente né al momento della realizzazione delle opere, né al tempo della presentazione della domanda di sanatoria, bensì, eventualmente, solo alla data futura e incerta in cui la parte interessata abbia ottemperato alle stesse. **Non è ammissibile il rilascio di una concessione in sanatoria subordinata alla esecuzione di opere edilizie, anche se tali interventi sono finalizzati a ricondurre il manufatto nell'alveo della legalità, atteso che una siffatta soluzione contrasterebbe ontologicamente con gli elementi essenziali dell'accertamento di conformità, i quali presuppongono la già avvenuta esecuzione delle opere e la loro integrale conformità alla disciplina urbanistica».**

«La giurisprudenza amministrativa (cfr *ex multis* Cons. Stato, sez. VI, 12.10.2022, n. 8713, sez. VI, 9.09.2019, n. 6107) è pressoché unanime nel ritenere inammissibili le “sanatorie” c.d. condizionate all’effettuazione di altri interventi, come ad esempio la demolizione di parte dell’opera. Tale principio è stato di recente ribadito anche dal Cons. Stato, sez. II, 25.02.2025, n. 1648, secondo cui “il concetto di “doppia conformità” richiesto ai fini della concessione della sanatoria ordinaria presuppone una verifica di rispondenza al regime urbanistico vigente sia all’atto dell’effettuazione dei lavori che della presentazione dell’istanza in senso “statico”. L’astratta assentibilità dell’opera previa attivazione di uno specifico procedimento (nel caso di specie, presupponente l’intervento del Consiglio comunale) non equivale a concreta rispondenza della stessa al regime edificatorio vigente in una determinata zona.

L’ipotetica ammissibilità di un intervento, ove realizzato *ex novo*, in ragione dell’esistenza di apposita norma regolatoria che lo consente, a condizioni date, non equivale a conformità dello stesso al regime urbanistico vigente, che non può essere desunto dal successivo esito di ulteriori valutazioni. La nozione di “doppia conformità” richiesta dall’art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, è infatti, per così dire, a valenza statico ricognitiva, nel senso che presuppone una mera verifica formale da parte degli uffici, in quanto solo formale e non sostanziale è la natura dell’illecito di riferimento. Diversamente opinando, esso si tradurrebbe in una sorta di condono, anziché di sanatoria ordinaria, consentendo cioè l’avallo postumo di interventi che sostanzialmente, non solo formalmente, sono in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti”.

In forza di tale principio va riconosciuta l’illegittimità del provvedimento impugnato, con il quale l’amministrazione ha rilasciato il permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell’art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 ma subordinatamente all’esecuzione dei lavori indicati nello stesso provvedimento (parziale rimozione del manufatto edilizio), che sono – secondo quanto riconosciuto nell’atto stesso – “strettamente necessari al fine di riportare il fabbricato alla conformità urbanistico-edilizia”. Ne deriva la non conformità dell’opera realizzata, così come posta in essere in via di fatto dalla controinteressata, alla disciplina urbanistico-edilizia, con conseguente contrarietà del provvedimento comunale ai presupposti di legge di cui all’art. 36 del citato d.P.R.».

«...la sanatoria richiesta è consistita non solo nell'accertamento della conformità sotto i profili venuti in rilievo (urbanistico, edilizio, paesaggistico), ma anche nella prospettazione di attività di demolizione e comunque di modifiche tali da rendere compatibili le opere sotto i profili ritenuti inadeguati dal Comune.

In particolare nelle istanze del....., e, la società aveva sempre dichiarato che per ottenere l'auspicata sanatoria avrebbe eliminato il piano interrato, la cui superficie additiva e non autorizzata aveva costituito l'elemento decisivo per il diniego contestato...

Le censure della ricorrente colgono nel segno.

Innanzitutto è fondato l'argomento secondo il quale, a fronte di un'istanza presentata ai sensi dell'articolo 36 *bis* TUED, lì dove l'istante abbia proposto, come nel caso in esame, un progetto di ripristino, **eventuali difformità si sarebbero dovute valutare non con riguardo alle opere abusive, bensì rispetto a quelle residue a seguito del previsto ripristino.**

Secondo la tesi della difesa comunale..., invece, l'art. 36 *bis* sarebbe chiaro nel prevedere che soltanto l'Ufficio tecnico comunale possa proporre soluzioni idonee al superamento delle difformità o degli abusi contestati, subordinando il rilascio del permesso *“alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi del presente articolo”*.

Il Collegio dissente dalla tesi del Comune, reputando che della norma vada data una diversa lettura; segnatamente a fronte di un progetto di ripristino presentato in sede di sanatoria *ex art. 36 bis* TUED la totale difformità va valutata confrontando l'opera abusiva con quella autorizzata o con il progetto di ripristino. Il fatto che spetti all'Ufficio valutare la procedibilità dell'istanza e la sussistenza dei presupposti normativi per l'applicazione dell'istituto **non vuol dire che il privato non possa promuovere il parziale ripristino delle opere chiedendo la regolarizzazione delle altre.**

In tali casi, difatti, ben può l'Amministrazione valutare l'opera prevista e se del caso subordinare il rilascio del provvedimento favorevole all'effettiva realizzazione degli interventi di ripristino. Ma questa competenza comunale prevista dall'art. 36 *bis* TUED non implica, come invece sostenuto dalla difesa comunale, che le uniche iniziative di ripristino possano essere promosse dall'Amministrazione.

...Il dato letterale della disposizione non consente di precludere al privato istante la presentazione di un progetto che, per l'appunto, così come ha fatto la ricorrente, preveda la eliminazione - nel caso in esame mediante tombatura - delle opere non sanabili. **Segnatamente mediante la sanatoria - recentemente introdotta dal DL. n. 69/2024 - prevista dall'art. 36 bis TUED è possibile proporre - come avvenuto nella vicenda in esame - la demolizione o comunque la modifica delle opere oggetto di sanatoria.** Ai sensi del comma 2 della stessa disposizione *“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 del presente comma. 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 del presente comma 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”*.

Ebbene, tra gli anzidetti interventi “di cui al secondo comma” che lo Sportello Unico può indicare al fine di determinare il buon esito dell'istanza rientrano, tra l'altro, quelli relativi alla “rimozione delle opere che non possono essere sanate...”.

...Segue...T.A.R. Campania-Salerno, Sez. II, 17 luglio 2025, n. 1305

...Va poi soggiunto che la ricorrente ha altresì fondatamente lamentato, con conseguenziale censura, il fatto che il diniego opposto sia stato espresso *recta via* anche sull'assunto che l'area su cui sorge il manufatto sia **paesaggisticamente vincolata**. In giudizio il Comune ha difeso questa scelta riconducendola al fatto che a causa della mancata eliminazione del volume interrato, l'istanza *ex art. 36 bis* TUED si dovesse qualificare del tutto inammissibile.

La tesi del Comune non è convincente. Il Collegio reputa difatti che *hic et nunc*, nella specifica situazione data, in ragione delle considerazioni innanzi svolte, l'elemento fattuale da cui è partito l'assunto comunale sia errato sotto il profilo istruttorio, nella misura in cui la valutazione dell'Ufficio è stata svolta presupponendo, anche in tal caso, che la ricorrente non avesse inteso addivenire alla tombatura e quindi all'eliminazione del predetto volume interrato.

Al contrario, muovendo dal presupposto che effettivamente la ricorrente abbia inteso chiudere la predetta area l'istanza si sarebbe dovuta considerare, quantomeno, ammissibile e procedibile. Ciò posto, a fronte di un'istanza di sanatoria per opere realizzate in area vincolata, l'*art. 36 bis* al suo comma 4 stabilisce che ***“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, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati”***.

...Segue...T.A.R. Campania-Salerno, Sez. II, 17 luglio 2025, n. 1305

...La norma è interpretata nel senso che è l'Amministrazione (*"il responsabile dell'ufficio"*), nelle ipotesi di cui al comma 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. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32"*). ...In sostanza, assunto che gli elementi di difformità rilevati dal Comune avevano avuto riguardo ai vincoli paesaggistici insistenti nell'area in esame e non a motivazioni concernenti aspetti edilizi correlati ai vigenti strumenti urbanistici comunali, **l'Amministrazione avrebbe dovuto richiedere all'autorità preposta alla tutela del vincolo il parere in merito all'accertamento di compatibilità paesaggistica. Nemmeno a questo proposito il Comune ha tenuto conto delle modifiche normative *medio tempore* intervenute con l'entrata in vigore del D.L. n. 69/2024. Al contrario, dalla disamina del procedimento emerge che l'Amministrazione abbia direttamente disatteso l'istanza in sanatoria presentata dal ricorrente anche sulla base di questa motivazione, mentre invece avrebbe dovuto - come previsto dall'appena citato comma 1 dell'art. 36 *bis* TUED - richiedere alle autorità preposte alla gestione dei vincoli i prescritti e appositi pareri, quand'anche i lavori avessero *"determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati"*.**

Linee Guida Regione Liguria

La disposizione del nuovo articolo 36-*bis* comma 2, costituisce innovazione particolarmente rilevante, in quanto attribuisce **poteri conformativi** agli uffici comunali che possono essere esercitati sia in caso di richiesta di permesso di costruire in sanatoria che in caso di SCIA in sanatoria.

Si prevede che lo sportello unico possa **condizionare** il titolo sia alla realizzazione, indicata d'ufficio **o su proposta del tecnico abilitato nell'ambito della presentazione dell'istanza**, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, sia alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi dell'articolo 36-*bis* e che precluderebbero dunque il rilascio o la formazione del titolo.

Art. 36-bis, commi 3 e 3-bis del D.P.R. n. 380/2001

3. La richiesta del permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesta 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, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata nel terzo periodo del presente comma, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria 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.

3-bis. Per gli immobili ubicati nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui al medesimo articolo 83, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 34-bis, comma 3-bis.

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Come si prova l'epoca di realizzazione degli interventi?

La prova dell'epoca di realizzazione delle varianti può essere fornita:

- in via generale, mediante la documentazione di cui all'articolo 9-*bis*, comma 1-*bis*, quarto e quinto periodo, del Testo unico;
- **nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione sopra indicata, mediante attestazione della data di realizzazione da parte del tecnico incaricato con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità.** Il tecnico incaricato potrà limitarsi ad attestare, più in generale, l'epoca di realizzazione della variante, come desumibile da un'interpretazione sistematica che tiene conto del combinato disposto dell'articolo 36-*bis*, comma 3, secondo periodo (ove si fa riferimento all' "epoca di realizzazione") e terzo periodo (ove si fa riferimento alla "data di realizzazione").

Art. 36-bis, comma 4 del D.P.R. n. 380/2001

«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, **anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati**. 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, **si intende formato il silenzio-assenso** e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente. Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione».

Art. 146, comma 4 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42

«4. Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione **non** può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi».

Art. 167, comma 4 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42

«4. L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi:

- a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, **che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;**
- b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
- c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Art. 15, comma 1, della legge 29 giugno 1939, n. 1497

«Indipendentemente dalle sanzioni comminate dal Codice penale, chi non ottempera agli obblighi e agli ordini di cui alla presente legge è tenuto, secondo che il Ministro dell'educazione nazionale ritenga più opportuno, nell'interesse della protezione delle bellezze naturali e panoramiche, alla demolizione a proprie spese delle opere abusivamente eseguite o al pagamento d'una indennità equivalente alla maggiore somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione».

Art. 164, comma 1 del D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490

«In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal presente Titolo, il trasgressore è tenuto, secondo che la Regione ritenga più opportuno, nell'interesse della protezione dei beni indicati nell'articolo 138, alla rimessione in pristino a proprie spese o al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. La somma è determinata previa perizia di stima».

Art. 167, comma 1, del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (vigente dal 1/5/2004 al 11/5/2006)

«In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è tenuto, secondo che l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica ritenga più opportuno nell'interesse della protezione dei beni indicati nell'articolo 134, alla rimessione in pristino a proprie spese o al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. La somma è determinata previa perizia di stima».

Cons. Stato, Sez. VII, 2 febbraio 2024, n. 1093

«...Il Consiglio di Stato ritiene si possa parlare di un ‘nuovo paradigma’: in tutti i casi in cui il procedimento amministrativo è destinato a concludersi con una decisione ‘pluristrutturata’ (nel senso che la decisione finale da parte dell’Amministrazione procedente richiede per legge l’assenso vincolante di un’altra Amministrazione), il silenzio dell’Amministrazione interpellata, che rimanga inerte non esternando alcuna volontà, non ha più l’effetto di precludere l’adozione del provvedimento finale ma è, al contrario, equiparato *ope legis* a un atto di assenso e consente all’Amministrazione procedente l’adozione del provvedimento conclusivo.

La portata generale di tale nuovo paradigma fornisce una importante indicazione sul piano applicativo dell’art. 17-*bis*, poiché ne consente una interpretazione estensiva, quale che sia l’amministrazione coinvolta e quale che sia la natura del procedimento pluristrutturato.

Applicando le suesposte coordinate esegetiche al caso all’esame, va dunque accolto il primo motivo di appello, **essendosi definitivamente formato il silenzio assenso sulla richiesta di parere obbligatorio formulata ai sensi dell’art. 167, comma 5, D.lgs. n. 42/2004...».**

Cons. Stato, Sez. II, 23 dicembre 2024, n. 10335

«L'istituto del silenzio-assenso di cui all'art. 17-*bis* della L. n. 241 del 1990 **non si applica ai procedimenti relativi all'accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167 del D.lgs. n. 42 del 2004**. Pertanto il potere della Soprintendenza di esprimere un parere, anche tardivo, rimane vincolante».

T.A.R. Toscana, Sez. III, 12 novembre 2019, n. 1521

«In tema di istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica, ex art. 167 del D.lgs. n. 42/2004 il decorso del termine di 90 giorni, entro cui la Soprintendenza deve esprimere il parere vincolante ai sensi della medesima norma, determina la formazione del silenzio inadempimento e non del silenzio assenso, essendo il procedimento al di fuori della portata applicativa dell'art. 17 bis della L. n. 241 del 1990.

Pertanto nel caso di specie, avendo la Soprintendenza omissa di formulare il proprio giudizio entro il suddetto termine, risulta violato l'obbligo di provvedere da parte della stessa, ad esito dell'istanza presentata dai ricorrenti e dei successivi solleciti.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana...**ordina all'intimata Soprintendenza di pronunciarsi sull'istanza** dei ricorrenti entro e non oltre il termine di trenta giorni dalla comunicazione ovvero dalla notificazione della presente sentenza».

Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Milano
Circolare prot. n. 23127 del 18/9/2024

«Per le istanze di accertamento di compatibilità paesaggistica (art. 167 del Codice BBCCP, DLgs n. 42/2004) pervenute a decorrere dal 28 luglio scorso a Codesti Enti, in quanto autorità preposte alla gestione del vincolo, **questa Soprintendenza si avvarrà, ove possibile, dell'istituto del silenzio-assenso.** Pertanto, **decorsi 90 giorni** dal ricevimento della richiesta di parere di compatibilità paesaggistica da parte di questa Soprintendenza, **si deve intendere formato il silenzio assenso e Codesti Enti potranno concludere il procedimento di accertamento suddetto.** Si chiede di verificare la completezza della documentazione al fine di consentire l'istruttoria senza la necessità di chiedere integrazioni».

Art. 183, comma 6 del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42

«Le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi del presente decreto legislativo se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni»

Ministero della Cultura
Circolare prot. n. 11866 del 4/4/2025

Nella nuova formulazione il comma 4 dell'art 36-*bis* introduce una disciplina che, testualmente, appare disallineata rispetto alla normativa di settore dettata dall'art. 167, comma 4, lett. a) del Codice dei beni culturali e del paesaggio che rende necessario un chiarimento circa l'applicabilità dell'articolo 36-*bis* del TUE al fine di rendere uniforme l'applicazione da parte degli Istituti in indirizzo.

Dal confronto delle disposizioni dei due testi normativi (art. 36-*bis* del TUE e art. 167, comma 4, lett. a) del Codice) emerge che l'articolo 36-*bis* del TUE introduce una ipotesi di rilascio *ex post*, e pertanto in sanatoria, del parere vincolante relativo all'accertamento di compatibilità paesaggistica anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati esclusivamente nei casi di cui al comma 1 dell'art. 36-*bis* TUE medesimo, espressamente esclusi, invece, dalla normativa di settore rappresentata dall'art. 167, comma 4, del Codice BCP.

Tale antinomia è soltanto apparente e può essere risolta applicando il criterio cronologico della successione delle leggi nel tempo... l'art. 36-*bis* del TUE non deroga ai principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio in quanto il parere delle SABAP mantiene natura vincolante ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento edilizio già effettuato, sicché non sussiste alcun contrasto con l'art. 183, co. 6, del Codice BCP. Alla luce delle suesposte considerazioni si può ritenere che la disposizione di cui all'art. 36-*bis* trovi piena applicazione, stante il criterio cronologico, anche in mancanza di un richiamo derogatorio dell'art. 167, comma 4, del Codice dei BCP al suo interno. Il divieto di rilascio in sanatoria dell'autorizzazione paesaggistica non esclude, infatti, che il legislatore possa introdurre, per legge e in via generale, limitate ipotesi in cui sia possibile accertare *ex post* la compatibilità paesaggistica di un intervento.

.....SEGUE....
Ministero della Cultura
Circolare prot. n. 11866 del 4/4/2025

«...Nel caso sopra descritto, pertanto, troverà applicazione quanto disposto dall'art. 36 *bis* TUE e, conseguentemente, potrà essere emesso il parere vincolante anche 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 del TUE ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37 del TUE. Al di fuori, pertanto, dalle ipotesi tassativamente previste dal suddetto comma 1 dell'art. 36-*bis* del TUE, l'articolo 167 del Codice trova piena applicazione. Restano fermi, in ogni caso i principi sanzionatori e di rimessa in pristino di cui all'art. 167 del Codice in caso di valutazione negativa da parte dell'autorità competente in materia paesaggistica.

Alla luce di quanto sopra riportato, **questa Direzione Generale evidenzia la necessità di dare corretta applicazione alla normativa del TUE in argomento, procedendo attentamente alle valutazioni di compatibilità paesaggistica esprimendo il parere vincolante di competenza entro il termine perentorio di 90 giorni, spirati i quali si intende formato il silenzio-assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio procedente può provvedere autonomamente.** Stante la circostanza che al maturare dell'inerzia che conduce all'istituto del silenzio assenso e alle sue conseguenze, per le quali l'Amministrazione non è più titolata ad esprimersi sulla compatibilità paesaggistica dell'intervento già realizzato, **si richiama l'attenzione di codesti Istituti ad approntare ogni efficace misura organizzativa interna per limitare il maturare del silenzio assenso a casi marginali e residuali».**

T.A.R. Sicilia-Catania, Sez. V, 9 luglio 2025, n. 2191

«La Soprintendenza, con il provvedimento impugnato, si è determinata sull'istanza presentata dalla ricorrente, considerandola quale istanza *ex art. 36 t.u.e.* e non già *ex art. 36-bis cit.*, la cui applicazione veniva richiesta dalla parte: ciò risulta inequivocabilmente dal riferimento a tale disposizione (ossia all'art. 36 cit.) riportato nella descrizione del provvedimento di diniego e dallo stesso contenuto del provvedimento finale, non risultando, di contro, che la Soprintendenza abbia fatto applicazione della normativa in questione, specificamente invocata con l'istanza esaminata.

Nella sostanza, il provvedimento nega il parere favorevole in quanto i lavori edilizi abusivi in questione consistono nella realizzazione e formazione di volumetrie e superfici utili, al servizio di una unità immobiliare abitativa e quindi “non rientrano tra quelli di cui alle lett. a), b) c) comma 4 art. 167 di detto Codice”; tuttavia, l'art. 36-*bis cit.* introduce, come detto, un'ipotesi di rilascio *ex post* e quindi di sanatoria anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati esclusivamente nei casi di cui al comma 1 dell'art. 36-*bis TUE* medesimo, sicché il provvedimento in questione - che non risulta avere istruito la domanda alla luce della normativa invocata (art. 36-*bis cit.*), vigente al momento della presentazione della SCIA in questione - è illegittimo per difetto di adeguata istruttoria.

Inoltre, le argomentazioni utilizzate dalla Soprintendenza risultano lacunose e non idonee a supportare l'impugnato diniego, sostanziandosi nel rinvio a giurisprudenza non pertinente alla fattispecie in esame, poiché relativa alla disciplina antecedente all'entrata in vigore della normativa in questione, o comunque non calzante con riferimento alla specifica problematica de qua; parimenti è a dirsi per il richiamo alla circolare ministeriale datata 2006, anch'essa antecedente rispetto alla normativa di cui si chiede l'applicazione».

«Nella materia, si deve tenere conto dell'entrata in vigore del decreto-legge 29 maggio 2024, numero 69, cosiddetto decreto salva casa, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 24 luglio 2024, numero 105; questa normativa sopravvenuta, all'articolo 1, ha introdotto rilevanti modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del presidente della Repubblica numero 380 del 2001; e, segnatamente, ha inserito, dopo l'articolo 36 del testo unico dell'edilizia, l'articolo 36 *bis* che disciplina l'accertamento di conformità nelle ipotesi di parziale difformità e di variazioni essenziali dal titolo abilitativo; l'articolo 36 *bis*, al comma 4, prevede che, qualora gli interventi di cui si tratta siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, l'autorità preposta alla gestione del vincolo esprime apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; la nuova norma, peraltro, **deroga espressamente al divieto di accertamento di compatibilità paesaggistica in sanatoria, recato dall'articolo 167, comma 4, lettera a, del codice dei beni culturali e del paesaggio** che, come si è visto, escludeva la possibilità di autorizzazione paesaggistica in sanatoria per le opere determinanti incremento di volumi e di superfici; **l'antinomia legislativa deve essere risolta in base al criterio della successione delle leggi nel tempo, per cui la norma più recente prevale su quella antecedente e in base al criterio di specialità, per cui la disciplina speciale per la sanatoria degli abusi minori prevale sulla norma generale, recata dal codice del paesaggio, tendente ad escludere qualsiasi sanatoria paesaggistica per le opere determinanti aumento di superfici e di volume** (TAR Salerno, sez. I, 12.05.2025, n. 847)».

«Seppure l'articolo 36 *bis* del testo unico dell'edilizia, d.p.r. 380 del 2001, non esclude la sanabilità degli interventi in parziale difformità dal permesso di costruire oppure in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, lo stesso articolo 36 *bis*, al comma 4, dispone che, per tali interventi, l'ufficio competente richieda all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento.

La norma, quindi, consente l'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria anche per opere o interventi che abbiano determinato creazione di nuovi volumi e superfici oppure aumento di volumi e superfici legittimamente realizzati. **Tuttavia il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria da parte del Comune è subordinato al parere vincolante dell'autorità paesaggistica.**

Nel caso di specie l'autorità preposta alla gestione del vincolo, la competente Soprintendenza al paesaggio, si è pronunciata in senso contrario, esercitando legittimamente il potere di valutazione ad essa attribuito dal richiamato articolo 36 *bis*.

La norma invocata dalla parte ricorrente, infatti, non prevede automaticamente la sanatoria paesaggistica degli interventi di cui si tratta, ma subordina l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria alla valutazione tecnico-discrezionale di compatibilità paesaggistica, nella fattispecie concretamente esercitata dalla Soprintendenza con il parere impugnato, laddove non si è esclusa in astratto la possibilità di sanare gli interventi edilizi appartenenti a determinate categorie, ma si è ritenuto che le opere in esame abbiano determinato un impatto sul paesaggio incompatibile con le esigenze di tutela, ritenendosi eccessive le opere di sistemazione esterna realizzate».

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Come si procede nel caso in cui siano richiesti autorizzazioni o atti di assenso da parte di altre amministrazioni per gli interventi edilizi prescritti?

Trattandosi di interventi condizionanti il rilascio del titolo o la formazione dello stesso, gli stessi dovranno essere acquisiti dallo Sportello unico edilizia prima del formale rilascio del permesso di costruire in sanatoria; in caso di SCIA in sanatoria la realizzazione è presupposto per la formazione del titolo. In ogni caso, l'istanza relativo al titolo in sanatoria – anche per la parte che presuppone il rilascio di autorizzazioni o atti di assenso di altre amministrazioni – potrà essere presentata direttamente allo Sportello unico edilizia, che ai sensi dell'articolo 36-*bis* procederà poi a trasmettere la documentazione alle competenti amministrazioni. Si pensi al caso dell'autorizzazione sismica o dell'autorizzazione paesaggistica. Nel primo caso, il Comune dovrà inviare la documentazione all'ufficio regionale competente per la verifica sismica; nel secondo alla Soprintendenza territorialmente competente. In entrambi i casi sono possibili, in ogni caso, richieste di integrazioni documentali, ove necessarie. Si ribadisce sul tema che anche per la parte relativa all'acquisizione dell'accertamento della compatibilità paesaggistica in sanatoria la disciplina applicabile è quella dell'articolo 36-*bis*, comma 4 (e non quella dell'articolo 146, comma 4 o 167, commi 4 e 5, del Codice dei beni culturali di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), la quale specifica che spetta al Comune acquisire il parere vincolante all'autorità preposta alla gestione del vincolo **anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati**. Il medesimo articolo 36-*bis*, comma 4 individua i tempi per l'espressione del parere della soprintendenza e per la determinazione dell'autorità competente, specificando che sono soggetti a silenzio-assenso.

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Quali sono le differenze tra il regime di cui all'articolo 36-bis, comma 4 e l'articolo 167 del codice dei beni culturali e del paesaggio?

Quella prevista dall'articolo 36-bis, comma 4, e quella prevista dall'articolo 167 del codice dei beni culturali e del paesaggio **sono procedure distinte**. La nuova disciplina del **silenzio-assenso** consente di evidenziare le differenze tra la regola di cui all'articolo 36-bis del testo unico e la previsione di cui all'articolo 167, comma 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004, secondo cui “il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 4 presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. 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”. La disciplina, sopra richiamata, dell'art. 167 è connotata da elementi procedurali del tutto diversi da quelli posti alla base della disciplina del silenzio assenso *ex art. 17 bis* della legge n. 241 del 90. Nelle ipotesi dell'articolo 167, infatti, non occorre un accordo tra plurime amministrazioni co-decidenti – di regola, preposte alla cura di interessi pubblici differenziati – in ordine ad uno schema di provvedimento predisposto dall'Amministrazione procedente. Piuttosto, è l'Amministrazione interpellata (Soprintendenza) a dovere assumere la decisione sostanziale sul contenuto del provvedimento finale da adottare (senza essere vincolata da un previo schema di provvedimento), mentre il ruolo dell'Amministrazione procedente, preposta alla gestione del vincolo, è quello di statuire in conformità.

SEGUE... Rispetto alle conseguenze discendenti dalla condotta inerte della soprintendenza, inoltre, l'articolo 167, comma 5 del D. Lgs. N. 42704 ha qualificato come "perentorio" il termine entro cui la Soprintendenza deve esprimere il parere di competenza, in tale maniera regolando (implicitamente) gli effetti dell'inerzia. Come precisato dal Consiglio di Stato Sez. V, 17 marzo 2015, n. 1374, la natura perentoria di un termine, esplicitata dal legislatore o desumibile dalla normativa di riferimento, implica la produzione di un effetto decadenziale per il caso di sua inosservanza, non potendosi ritenere persistente il potere non tempestivamente esercitato. Di conseguenza, come pure precisato dal Consiglio di Stato (Sezione VI, 19 novembre 2020, n. 7193), l'inutile decorrenza del termine perentorio di novanta giorni ex art. 167, comma 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004 determina – anziché la formazione di un atto di assenso tacito – la decadenza dall'esercizio dello specifico potere assegnato dal legislatore e, dunque, dalla possibilità di vincolare l'amministrazione procedente nella decisione finale. Secondo la giurisprudenza si è, dunque, in presenza di una disciplina che, pure non equiparando l'inerzia all'atto di assenso, assicura le esigenze di tempestività dell'azione amministrativa, nel rispetto della rilevanza costituzionale dell'interesse (paesaggistico ex art. 9 Cost.) tutelato. L'articolo 36-*bis* del testo unico edilizia **ha inteso discostarsi dalla ricostruzione degli effetti del comportamento inerte della Soprintendenza**, come desumibile dalla giurisprudenza sopra richiamata relativa all'articolo 167, comma 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004. **Nelle ipotesi soggette al nuovo accertamento di conformità di cui all'articolo 36-*bis*, infatti, l'inerzia della Soprintendenza equivale ad assenso, senza possibilità di intervenire dopo il decorso del termine nel procedimento, fintantoché il provvedimento finale non sia assunto, al fine di rappresentare il proprio punto di vista sul tema in decisione.**

Linee Guida Regione Liguria

«...Il MiC non ha chiarito se la nuova fattispecie di accertamento di compatibilità in zona di vincolo paesaggistico sia applicabile anche agli interventi in **variazione essenziale**.

Risulta, infatti, un mancato coordinamento normativo tra quanto previsto dall'articolo 36-*bis* comma 4 per gli interventi in zona vincolata (comma che richiama anche le variazioni essenziali “qualora gli interventi di cui al comma 1”...), con l'articolo 32, comma 3 del DPR 380/2001 (che in parte qua non è stato modificato dalla novella), che equipara gli interventi in variazione essenziale, realizzati in zona di vincolo paesaggistico, alle **difformità totali** dal permesso. In base a tale ultima disposizione del T.U. gli interventi concretanti variazione essenziale realizzati in zona vincolata rientrerebbero nella sanatoria ordinaria di cui all'articolo 36 e non in quella speciale di cui all'articolo 36-*bis*.

Il Ministero della Cultura nella sopraindicata circolare, nell'elencare gli interventi oggetto della speciale sanatoria paesaggistica, non menziona le variazioni essenziali (che, peraltro, vengono citate nell'oggetto della circolare medesima) per cui sembrerebbe propendere per una interpretazione restrittiva dell'applicazione della norma in caso di interventi in zona paesaggistica».

Art. 32, comma 3 del D.P.R. n. 380/2001

«...3. Gli interventi di cui al comma 1 [in variazione essenziale], effettuati 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**».

Art. 44, comma 4 della L.R. Liguria n. 16/2008

«...4. Gli interventi di cui al comma 2 [in variazione essenziale], se effettuati sugli edifici sottoposti a vincolo storico-artistico, architettonico, archeologico, paesistico-ambientale, nonché sulle aree ricadenti nei parchi e nelle riserve o in aree protette nazionali e regionali **sono considerati eseguiti in totale difformità**».

Cons. Stato, Sez. VII, 1° dicembre 2025, n. 9428

«La sentenza appellata si palesa erronea -e prima ancora l’operato del Comune si palesa illegittimo- **sotto il profilo della mancata valutazione “in concreto” della idoneità della difformità edilizia in esame a poter ragionevolmente ledere o porre in pericolo il bene tutelato mediante l’apposizione del vincolo**, a maggior ragione in presenza di uno studio geologico, geomorfologico e idrogeologico svolto sull’area *de qua* e versato dalla parte ricorrente agli atti di causa del giudizio di primo grado, avendo il professionista concluso “che la presenza dell’edificio nella posizione attuale non ha alcun impatto sulla stabilità generale dell’area e che la variazione di ubicazione rispetto a quella di progetto non genera alcun peggioramento delle suddette condizioni”.

La necessità di una interpretazione della normativa in materia di vincoli incidenti sull’area di sedime dell’intervento improntata ai generalissimi principi dell’ordinamento di ragionevolezza e di proporzionalità, nel senso della indicata “irrilevanza”, rispetto al vincolo, della difformità edilizia in esame, in quanto comunque non suscettibile di causare una almeno potenziale “lesione in concreto” del bene da esso tutelato, risulta oggi confermata da sopravvenienze normative pur non direttamente applicabili *ratione temporis*- alla fattispecie in esame.

In primo luogo, la legge n. 105/2024 di conversione del decreto legge n. 69/2024 (c.d. “salvacasa”) ha abrogato il citato secondo periodo dell’art. 32, comma 3, superando il contestato automatismo sanzionatorio per gli immobili vincolati ed ha imposto di valutare la sanabilità dell’immobile anche in caso di variazioni essenziali.

Art. 36-bis, commi 5 e 5-bis del D.P.R. n. 380/2001

5. Il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo:

a) **pari al doppio del contributo di costruzione** ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'articolo 16, **incrementato del 20 per cento** in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire, nelle ipotesi di cui all'articolo 34, e in caso di variazioni essenziali ai sensi dell'articolo 32. **Non si applica l'incremento del 20 per cento nei casi in cui l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda;**

b) **pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile** valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, **in una misura, determinata dal responsabile del procedimento, non inferiore a 1.032 euro e non superiore a 10.328 euro** ove l'intervento sia eseguito in assenza della segnalazione certificata di inizio attività o in difformità da essa, nei casi di cui all'articolo 37, e **in misura non inferiore a 516 euro e non superiore a 5.164 euro** ove l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

5-bis. Nelle ipotesi di cui al comma 4, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica, **si applica altresì una sanzione determinata previa perizia di stima ed equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione;** in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui all'articolo 167, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Come deve essere calcolata in concreto la sanzione di cui al comma 5, lettera b)?

Sulla base delle valutazioni relative all'incremento del valore venale del bene dell'Agenzia delle entrate, **anche tenendo in considerazione le prassi applicative già utilizzate nella vigenza dell'articolo 37, comma 4, del Testo Unico**. Le modalità di quantificazione della sanzione mutuano quelle già previste dal previgente articolo 37, comma 4, per il quale prevedeva che: "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". Pertanto, le amministrazioni competenti potranno fare riferimento alle prassi applicative già in uso. In particolare, si ricorda che già prima dell'entrata in vigore del DL Salva Casa, proprio in virtù dell'articolo 37, comma 4, l'amministrazione competente richiedeva all'Agenzia delle entrate la quantificazione dell'incremento del valore venale del bene in conseguenza dell'intervento realizzato, ai fini della determinazione della misura della sanzione tra il minimo ed il massimo edittale. **Ai fini della liquidazione delle somme da corrispondere a titolo di oblazione i competenti uffici comunali potranno pertanto far riferimento alle prassi in essere, che in particolare prevedono:**

- a) la richiesta di quantificazione dell'incremento del valore venale da parte del Comune all'Agenzia delle entrate;**
- b) all'esito della quantificazione di tale incremento, il Comune potrà determinare la sanzione applicabile secondo criteri di proporzionalità rispetto alla variazione percentuale del valore venale dell'immobile valutato dall'Agenzia delle entrate.** A titolo esemplificativo, in caso di incrementi del valore venale dell'immobile pari al 20%, il Comune potrà applicare un incremento del 20% del minimo edittale. **Resta ferma in ogni caso la facoltà del Comune di orientare l'attività dei competenti uffici rispetto alla determinazione delle sanzioni, parametrando le sanzioni in base ai predetti parametri sull'incremento del valore venale, nonché in base ad ulteriori criteri discrezionalmente individuati dal Comune, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.** Per i casi di interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA ai sensi dell'articolo 37, si precisa che, qualora il Comune ritenga che tale intervento non abbia aumentato il valore venale dell'immobile si applicherà l'oblazione nelle soglie minime edittali di cui all'articolo 36-bis, comma 5, lettera b) (i.e. euro 1.032 e 516), senza la necessità di coinvolgere i competenti uffici dell'Agenzia delle entrate.

Linee Guida Regione Liguria

«La presentazione della richiesta di permesso di costruire o della SCIA in sanatoria ai sensi dell'art. 36-*bis* del D.P.R. 380/2001, **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 Decreto Salva casa».

Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2025, n. 1394

«...Deve, in primo luogo, escludersi l'applicabilità dello *ius superveniens* costituito dall'art. 36 *bis* d.P.R. 380/2001, introdotto dal d.l. n. 69/2024 (convertito con modificazioni dalla l. n. 105 del 2024), come preteso da parte ricorrente (cfr. memoria del 3 settembre 2024).

La disposizione da ultimo citata è entrata in vigore il 30 maggio 2024, ossia in data largamente successiva a quella di presentazione della S.C.I.A. in sanatoria oggetto dell'impugnato silenzio (22 gennaio 2024).

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.

In senso contrario all'invocata retroattività depone, quale logico corollario del principio *tempus regit actum*, il disposto dell'art. 3, comma 4, d.l. n. 69/2024 il quale esclude che la sanatoria presentata ai sensi dell'art. 36 *bis* d.P.R. 380/2001 fondi un diritto del privato alla ripetizione delle somme già versate a titolo di oblazione o di pagamento di sanzioni irrogate sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del decreto (sull'inapplicabilità in via retroattiva del d.l. 69/2024, cfr. Cons. Stato sez. II, n. 10076 del 2024 e Corte cost. n. 124 del 2024 la quale ha chiarito che la novella “non ha inteso superare il requisito della cosiddetta “doppia conformità”, ma ne ha circoscritto l'ambito di applicazione agli abusi edilizi di maggiore gravità”»).

Art. 36-bis, comma 6 del D.P.R. n. 380/2001

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 del presente comma 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. Nei casi di cui al presente comma, l'amministrazione è tenuta a rilasciare, in via telematica, su richiesta del privato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e dell'intervenuta formazione dei titoli abilitativi. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'istante può esercitare l'azione prevista dall'articolo 31 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. 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.

Linee di indirizzo e criteri interpretativi del MIT

Come si correlano il meccanismo del silenzio assenso e il pagamento dell'oblazione?

Intervenuto il silenzio assenso **il titolo è valido** ma, in assenza del pagamento integrale della sanzione a titolo di oblazione, **non è idoneo a produrre i suoi effetti**. Ad esempio, il titolo non potrà essere utilizzato per dimostrare lo stato legittimo in occasione di una successiva pratica edilizia ovvero in occasione di trasferimento della proprietà dell'immobile. Ne consegue che il privato otterrà, con il decorso dei termini e in presenza degli altri presupposti previsti, un titolo certamente valido che, tuttavia, diverrà efficace con l'integrale adempimento dell'obbligazione pecuniaria connessa.

Art. 36, comma 3 del D.P.R. n. 380/2001

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.**

Nuova «modulistica» - D. Dir. Gen. Regione Liguria 07/05/2025, n. 3295

a *bis*) Sanatoria

Il rilascio del permesso di costruire in sanatoria per la seguente tipologia di intervento:

- sanatoria di intervento soggetto a permesso di costruire, realizzato in data..... **in assenza del permesso di costruire o in totale difformità da esso oppure in assenza dalla SCIA alternativa o in totale difformità da essa**, che risulta conforme alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione, sia al momento della presentazione della richiesta (d.P.R. n. 380/2001, articolo 36) consapevole che
- il rilascio del permesso di costruire in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo pari al **doppio del contributo di costruzione** ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'articolo 16 del d.P.R. n. 380/2001 (art. 36, comma 2 d.P.R. n. 380/2001)
- sanatoria di intervento soggetto a permesso di costruire, realizzato in data..... **In parziale difformità dal permesso di costruire o dalla SCIA alternativa nelle ipotesi di cui all'articolo 34 o con variazioni essenziali** (d.P.R. n. 380/2001, articolo 36-bis)
- che risulta **conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della richiesta e ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione** consapevole che
- il rilascio del permesso di costruire in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo pari al **doppio del contributo di costruzione** ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'articolo 16 del d.P.R. n. 380/2001 **incrementato del 20 per cento** in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire, nelle ipotesi di cui all'articolo 34, e in caso di variazioni essenziali ai sensi dell'articolo 32. (art. 36-*bis* comma 5, lettera a), d.P.R. n. 380/2001)

SEGUE: nuova modulistica – D. Dir. Gen. Regione Liguria 7 maggio 2025, n. 3295

- che risulta **conforme alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione, sia al momento della presentazione della richiesta** consapevole che
- il rilascio del permesso di costruire in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo pari al **doppio del contributo di costruzione** ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'articolo 16 del d.P.R. n. 380/2001 (art. 36-*bis* comma 5, lettera a), d.P.R. n. 380/2001)
- lo Sportello Unico può **subordinare** il rilascio del permesso di costruire in sanatoria alla **realizzazione di interventi anche strutturali necessari alla sicurezza e/o alla rimozione di opere che non possono essere sanate** (art. 36-*bis* comma 2, d.P.R. n. 380/2001)



STUDIO LEGALE
DAMONTE
SD's Lawyers

SI RINGRAZIA PER L'ATTENZIONE