



**Fondazione de Iure Publico**  
**Centro Studi Giuridici sulla Pubblica Amministrazione**  
20124 MILANO Corso Italia, 8 Tel. 02.66989008 Fax. 02.67384578  
<http://www.deiurepublico.it>

## **Le novità introdotte dal «Decreto Salva casa»: l'impatto della nuova normativa del D.P.R. n. 380/2001 in materia di abusi e sanzioni**

*Dispensa a cura  
dell'Avv. Bruno Bianchi  
Presidente Fondazione de Iure Publico*



**CORSO FORMATIVO ONLINE**  
**Giovedì 18 Luglio 2024**



## ***Le novità introdotte dal «Decreto Salva casa»: l'impatto della nuova normativa del D.P.R. n. 380/2001 in materia di abusi e sanzioni***

- 1.** *Inquadramento generale delle modifiche apportate al D.P.R. n. 380/2001 dal D.L. 29 maggio 2024, n. 69*  
Pag. 4
- 2.** *Disposizioni relative all'attività edilizia libera: le modifiche all'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001*  
Pag. 5
- 3.** *Le novità in tema di stato legittimo degli immobili: le modificazioni introdotte all'art. 9-bis del D.P.R. n. 380/2001*  
Pag. 7
- 4.** *Il mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante secondo il novellato articolo 23-ter del D.P.R. n. 380/2001*  
Pag. 8
- 5.** *Le modifiche all'articolo 31 del D.P.R. n. 380/2001 in tema di «Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali»*  
Pag. 10
- 6.** *La novellata disciplina concernente le tolleranze costruttive: analisi dell'articolo 34-bis del D.P.R. n. 380/2001*  
Pag. 11
- 7.** *L'accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali secondo il novellato articolo 36 del D.P.R. n. 380/2001*  
Pag. 14
- 8.** *Il nuovo articolo 36-bis del D.P.R. n. 380/2001: «Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità»*  
Pag. 15
- 9.** *La disciplina degli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA: le modifiche all'articolo 37 del D.P.R. n. 380/2001*  
Pag. 19
- 10.** *Disposizioni di coordinamento ed entrata in vigore*  
Pag. 19

1. *Inquadramento generale delle modifiche apportate al D.P.R. n. 380/2001 dal D.L. 29 maggio 2024, n. 69*

Il Decreto Legge n. 69/2024 (c.d. «Decreto Salva casa») reca disposizioni di carattere urgente e di natura puntuale volte a fornire un riscontro immediato e concreto al crescente fabbisogno abitativo, supportando, al contempo, gli obiettivi di recupero del patrimonio edilizio esistente e di riduzione del consumo del suolo.

Come evidenziato nella relazione illustrativa al decreto, *«nel complesso, tutte le disposizioni trovano le proprie ragioni di straordinaria necessità ed urgenza nell'esigenza di sbloccare la situazione di totale stallo in cui oggi versa il mercato immobiliare, fortemente penalizzato dalle incertezze del quadro normativo di settore, che difficilmente consente di dimostrare lo stato legittimo di un immobile, inibendo, conseguentemente, la valorizzazione economica del bene e anche la possibilità di interventi di ristrutturazione edilizia ed efficientamento energetico».*

Tutte le disposizioni mirano alla salvaguardia dell'interesse alla celere circolazione dei beni, consentendo il recupero e la rigenerazione edilizia, mediante l'adozione di misure di semplificazione volte a favorire, *inter alia*, la regolarizzazione delle c.d. «lievi difformità edilizie», anche in considerazione della sussistenza di un notevole carico in capo agli uffici comunali competenti che, a causa della frammentarietà della richiamata disciplina di settore, non consentono di fornire risposte in tempi certi alle richieste di accertamento dello stato legittimo.

Ferma la concreta ed attuale *«necessità di rimuovere situazioni di incertezza giuridica in merito allo stato di legittimità degli immobili con riferimento alle c.d. “lievi difformità” e di garantire il legittimo affidamento dei privati proprietari di immobili rispetto a difformità edilizie a vario titolo tollerate dall'ordinamento, che, tuttavia, non consentono di dimostrare lo stato legittimo dell'immobile»*, quanto al perimetro applicativo delle richiamate «lievi difformità edilizie» oggetto dell'intervento normativo, la relazione illustrativa ha chiarito che si tratta:

- *«delle difformità c.d. «formali», derivanti da incertezze interpretative della disciplina vigente rispetto alla dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile;*
- *«delle difformità edilizie interne (c.d. «tolleranze»), risultanti da interventi spesso stratificati nel tempo, realizzati dai proprietari dell'epoca in assenza di formale autorizzazione o segnalazione, rendendo oggi difficile comprovare lo stato legittimo dell'unità immobiliare»;*
- *«delle difformità che potevano essere sanate all'epoca di realizzazione dell'intervento, ma non sanabili oggi, a causa della disciplina della c.d. «doppia conformità» che, richiedendo la conformità alla disciplina edilizia vigente sia al momento di realizzazione dell'intervento sia al momento della richiesta del titolo, non consentono di conseguire il permesso o la segnalazione in sanatoria per moltissimi interventi qualificati come parziali difformità, risalenti nel tempo, pur se conformi agli standard urbanistici».*

Data questa premessa, preme rilevare sin d'ora *«l'importanza di mantener distinte le predette lievi difformità dalle ipotesi di abuso più gravi consistenti in interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire o di SCIA straordinaria, ovvero in assenza di tale titolo, ovvero di variazioni essenziali al progetto approvato. In relazione a questi ultimi, non oggetto del presente intervento normativo, rimangono immutate*

*le misure di prevenzione e di sanzione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (di seguito "TUE")».*

Fermo quanto dinanzi rappresentato, prima di potersi soffermare sulle puntuali modifiche apportate da tale novella al TUE e la relativa incidenza in campo applicativo, si rammenta che il presente decreto si compone di quattro articoli:

- Articolo 1 – recante «*Modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*»;
- Articolo 2 - rubricato «*Strutture amovibili realizzate durante l'emergenza sanitaria da Covid*»;
- Articolo 3 - rubricato «*Norme finali e di coordinamento*»;
- Articolo 4 - rubricato «*Entrata in vigore*».

Per quanto ivi di maggiore interesse, nel corso della presente trattazione saranno oggetto di particolare approfondimento le modifiche introdotte dall'articolo 1 del D.L. n. 69/2024 al TUE avendo riguardo alle seguenti tematiche: edilizia libera (comma 1, lettera a)); stato legittimo degli immobili (comma 1, lettera b)); mutamento della destinazione d'uso in relazione a singole unità immobiliari (comma 1, lettera c)); sorte delle opere acquisite dal Comune eseguite in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali (comma 1, lettera d)); aumento della sanzione per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla SCIA in alternativa al permesso di costruire non demolibili (comma 1, lettera e)); tolleranze costruttive (comma 1, lettera f)); superamento della c.d. «doppia conformità», limitatamente alle parziali difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 34, nonché alle ipotesi di assenza o difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 37 (comma 1, lettere g), h) e i)); senza dimenticare l'introduzione di una disposizione sulle entrate derivanti dall'applicazione dell'articolo 31, comma 5, ultimo periodo, e dell'articolo 36-bis, comma 5, primo periodo, del D.P.R. n. 380/2001 (comma 2).

## *2. Disposizioni relative all'attività edilizia libera: le modifiche all'articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001*

Il D.P.R. n. 380/2001, nella Parte I, Titolo II «*Titoli abilitativi*» reca (variamente distribuite fra i capi I e II) le disposizioni generali relative ai titoli abilitativi richiesti per la legittima realizzazione di attività edilizia, distinguendo fra: «*Attività edilizia libera*» (art. 6); «*Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata*» (art. 6-bis); «*Attività edilizia delle pubbliche amministrazioni*» (art. 7); «*Interventi subordinati a permesso di costruire*» (art. 10); «*Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività*» (art. 22); «*Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire*» (art. 23); «*Permesso di costruire convenzionato*» (art. 28-bis).

Il «*Decreto Salva casa*» interviene a modificare il D.P.R. n. 380/2001, ampliando le categorie di interventi eseguibili in edilizia libera ovvero quegli interventi che non richiedono alcun titolo abilitativo, né permesso e/o comunicazione, per il loro impatto limitato. Trattasi, a titolo esemplificativo, di interventi di manutenzione ordinaria, di installazione di pompe di calore < 12 kw, di rimozione di barriere architettoniche e di installazione di vetrate panoramiche amovibili (VEPA) installate su logge e balconi.

Nello specifico, l'articolo 1, comma 1 lettera a) numero 1) ha integrato il punto b-bis) dell'articolo 6 con la previsione in edilizia libera di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, le c.d. VEPA, anche sui porticati e non solo su balconi e logge.

Si tratta di un'ulteriore semplificazione che interviene dopo la liberalizzazione di queste strutture ad opera del D.L. n. 115/2022, finalizzata a chiarirne maggiormente l'ambito di applicazione in linea con il dichiarato obiettivo di migliorare le prestazioni acustiche ed energetiche degli edifici. Difatti, non essendo espressamente citato nell'elenco delle opere liberamente eseguibili, l'installazione di queste vetrate anche sui porticati aveva generato il dubbio sulla relativa comparazione a loggia o altro.

Ora, la chiusura di porticati con le VEPA costituisce un intervento di edilizia libera, purché *«tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile»*; inoltre, *«tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche»*<sup>1</sup>.

Analogamente, il comma 1, lettera a) numero 2) ha introdotto la nuova lettera b-ter), volta ad includere tra interventi di edilizia libera, *«le opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici la cui struttura principale sia costituita da tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola con telo retrattile anche impermeabile, tende a pergola con elementi di protezione solare mobili o regolabili, e che sia addossata o annessa agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera»*. La disposizione prosegue precisando che, in ogni caso, *«le opere di cui alla presente lettera non possono determinare la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici, devono avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e devono armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche»*<sup>2</sup>.

In questo modo, il legislatore ha recepito l'orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa secondo cui *«la pergotenda, quale elemento di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici, finalizzato ad una migliore fruizione dello spazio esterno dell'unità abitativa, si qualifica in termini di mero elemento accessorio, e non consente di ricondurre l'attività della sua installazione tra quelle che il D.P.R. 380/2001 assoggetta a permesso di costruire, trattandosi di struttura di arredo, costituita da struttura leggera e amovibile, caratterizzata da elementi in metallo o in legno di esigua sezione, coperta da telo anche retrattile, stuoie in canna o bambù o materiale in pellicola trasparente, priva di opere murarie e di pareti chiuse di qualsiasi genere, costituita da elementi leggeri, assemblati tra loro, tali da rendere possibile la loro rimozione previo smontaggio e non per demolizione»* (Consiglio di Stato sez. VI, 30/01/2024, n.916).

Si evidenzia peraltro che lo stesso Glossario dell'attività edilizia libera già ricomprendeva l'installazione, la riparazione, la sostituzione e il rinnovamento di talune tipologie di tende (tenda, tenda a pergola, pergotenda, copertura leggera di arredo – cfr. Punto 50 del Glossario), oltre alla

---

<sup>1</sup> Articolo 6, comma 1 lettera b-bis) del D.P.R. n. 380/2001.

<sup>2</sup> Articolo inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera a) numero 2), del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

realizzazione di: *gazebo*, di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo; pergolato di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo.

3. *Le novità in tema di stato legittimo degli immobili: le modificazioni introdotte all'art. 9-bis del D.P.R. n. 380/2001*

Il principio cardine che presidia l'attività edilizia è che, salve le sopra richiamate ipotesi di attività libera, per costruire è necessario un titolo edilizio che attesta la legittimità del manufatto. Al fine di agevolare la prova dello stato legittimo dell'immobile, laddove si tratti di manufatti che insistono *in loco* da molti anni, il legislatore ha introdotto all'articolo 9-bis del D.P.R. n. 380/2001 il comma 1-bis (aggiunto dal D.L. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020), che consente di attingere ai titoli abilitativi relativi non solo alla sua originaria edificazione, ma anche alle sue successive vicende trasformative<sup>3</sup>.

In tale direzione, il D.L. n. 69/2024 ha nuovamente modificato la disciplina relativa alla documentazione amministrativa inerente allo stato legittimo degli immobili al fine di superare le incertezze interpretative e consentire la riqualificazione e la valorizzazione economica del patrimonio immobiliare esistente. Come noto, infatti, prima dell'approvazione del D.L. n. 69/2024, l'articolo 9-bis disponeva che per accertare lo stato legittimo fosse necessario riferirsi al «*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*».

Le modifiche introdotte dall'articolo 1, comma 1 lettera b) del D.L. n. 69/2024 sono volte a consentire che lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare sia stabilito, alternativamente, «*dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, rilasciato all'esito di un procedimento idoneo a verificare l'esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali*»<sup>4</sup>.

Tali modifiche consentono di semplificare il riconoscimento dello stato legittimo dell'immobile, soprattutto nei casi in cui si è in presenza di difformità formali, stabilendo che lo stesso possa essere comprovato alternativamente in base al titolo originario che ha permesso la sua costruzione ovvero da quello conseguito in seguito ad eventuali interventi costruttivi sul medesimo, superando così le difficoltà riscontrate a legislazione vigente nel comprovare lo stato legittimo degli edifici, soprattutto in riferimento agli immobili di passata realizzazione per i quali i titoli abilitativi risalgono ad epoche datate nel tempo.

Si intende valorizzare l'affidamento del privato nei casi in cui gli uffici tecnici comunali abbiano nel passato espressamente accertato parziali difformità rispetto al titolo edilizio, ma non le abbiano considerate rilevanti (procedendo alla contestazione dell'abuso). Pertanto, è ragionevole disporre che l'amministrazione, in sede di accertamento dello stato legittimo, non possa contestare una

---

<sup>3</sup> Consiglio di Stato, sez. II, 22 /03/2024, n. 2798.

<sup>4</sup> Articolo inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b) numero 1), del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

difformità che nel procedimento relativo all'ultimo intervento edilizio abbia espressamente considerato tollerabile emanando un provvedimento favorevole al privato<sup>5</sup>.

Per le medesime finalità, è previsto che «sono ricompresi tra i titoli di cui al primo periodo i titoli rilasciati o formati in applicazione delle previsioni di cui agli articoli 36, 36-bis e 38, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni. Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorre altresì il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 4, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis»<sup>6</sup>.

Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, secondo cui «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 predette disposizioni «si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia».

#### 4. Il mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante secondo il novellato articolo 23-ter del D.P.R. n. 380/2001

L'istituto del mutamento della destinazione d'uso urbanisticamente rilevante di cui all'articolo 23-ter del D.P.R. n. 380/2001 è stato introdotto dal c.d. «Decreto Sblocca Cantieri» nel 2014<sup>7</sup> per sancire la rilevanza di 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 rispetto alle cinque individuate dalla norma (cioè residenziale; turistico-ricettiva; produttiva e direzionale; commerciale; rurale)<sup>8</sup>; rimane ferma la facoltà da parte delle leggi regionali di disciplinare l'istituto e stabilire eventuali limitazioni o prescrizioni ai mutamenti d'uso all'interno

---

<sup>5</sup> Cfr. relazione illustrativa al D.L. n. 69/2024.

<sup>6</sup> Articolo inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b) numero 2) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

<sup>7</sup> Più nel dettaglio, la norma *de qua* è stata inserita dall'articolo 17, comma 1, lettera n) del D.L. n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla L. n. 164/2014 (cd. «Decreto Sblocca Italia») e successivamente modificata dall'articolo 10, comma 1, lettera m), del D.L. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 120/2020 (c.d. «Decreto Semplificazioni») che ha disposto la sostituzione del comma 2.

<sup>8</sup> L'articolo 23-ter del D.P.R. n. 380/2001 dispone che «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».



della stessa categoria funzionale, sempre ammessi - in via generale- dal comma 3 della norma in menzione<sup>9</sup>.

In tale quadro normativo, al fine di agevolare i cambi di destinazione d'uso di singole unità immobiliari senza opere, l'articolo 1, comma 1 lettera c) numero 1) del D.L. n. 69/2024 ha inserito di quattro nuovi commi all'articolo 23-ter del D.P.R. 380/2001 (commi 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies) che disciplinano il mutamento di destinazione d'uso senza opere delle singole unità immobiliari, introducendo il principio dell'indifferenza funzionale tra destinazioni d'uso omogenee, così come individuate dalla legge statale o regionale<sup>10</sup>.

Nel dettaglio, il nuovo comma 1-bis dispone che *«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»*. Inoltre, per finalità di coordinamento con il nuovo comma 1-bis, al comma 3 è stato precisato che la relativa applicazione (per cui *«[...] il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito»*) è circoscritta al mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile<sup>11</sup>.

Quanto al mutamento di destinazione d'uso tra categorie funzionali diverse, il nuovo comma 1-ter sancisce la generale ammissibilità dei mutamenti di destinazione d'uso per le singole unità immobiliari senza opere stabilendo che *«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, 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»*.

In relazione a tale ultima fattispecie, il comma 1-quater ribadisce *«la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, qualora il mutamento sia finalizzato alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile»*, per poi aggiungere che *«il mutamento non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150»*. La disposizione stabilisce infine che *«per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra il passaggio alla destinazione residenziale è ammesso nei soli casi espressamente previsti dal piano urbanistico e dal regolamento edilizio»*.

Quanto ai profili procedurali, il comma 1-quinquies dispone che *«ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto alla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19*

---

<sup>9</sup> L'articolo 23-ter, comma 3 – prima dell'integrazione ad opere del «Salva casa» - disponeva che *«Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito»*.

<sup>10</sup> Sulla nozione di «unità immobiliare» si richiama la relazione illustrativa al decreto per cui deve intendersi *«l'elemento minimo inventariabile che ha autonomia reddituale e funzionale, esistente su una particella nell'ambito del Catasto dei Fabbricati, ferma restando l'ipotesi di fabbricati costituiti da un'unica unità immobiliare»*.

<sup>11</sup> Articolo modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c) numero 2) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

della legge 7 agosto 1990, n. 241, ferme restando le leggi regionali più favorevoli». Resta fermo che, trattandosi di disposizioni applicabili al mutamento delle destinazioni d'uso senza opere, si applicano «le disposizioni del presente testo unico nel caso in cui siano previste opere edilizie».

5. *Le modifiche all'articolo 31 del D.P.R. n. 380/2001 in tema di «Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali»*

L'articolo 31 del D.P.R. n. 380/2001 disciplina gli «interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali», che costituiscono le tipologie di abusi più rilevanti, sanzionati, ove non sanabili, con la rimozione o la demolizione.

La disposizione *de qua*, prima dell'entrata in vigore del decreto, prescriveva la demolizione dell'opera acquisita dal Comune, a patto che l'amministrazione non accertasse l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non fosse in contrasto con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrologico. Mediante la modifica dell'articolo 31 si è previsto, in primo luogo, che l'opera acquisita possa essere demolita, pervio parere delle amministrazioni competenti ai sensi dell'art.17-bis della legge n. 241/1990, purché la demolizione non contrasti, oltre che con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, anche con rilevanti «interessi culturali e paesaggistici»<sup>12</sup>.

In alternativa, il Comune può alienare l'opera abusiva e l'area su cui insiste, condizionando sospensivamente il contratto alla relativa ed effettiva rimozione da parte dell'acquirente. Nel dettaglio, il novellato comma 5 prescrive che «nei casi in cui l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, il comune, previo parere delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge n. 241 del 1990, può, altresì, provvedere all'alienazione del bene e dell'area di sedime determinata ai sensi del comma 3, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 12, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127, condizionando sospensivamente il contratto alla effettiva rimozione da parte dell'acquirente delle opere abusive. È preclusa la partecipazione del responsabile dell'abuso alla procedura di alienazione. Il valore venale dell'immobile è determinato dall'agenzia del territorio tenendo conto dei costi per la rimozione delle opere abusive»<sup>13</sup>.

Tale disposizione mira, in primo luogo, ad incentivare l'attività repressiva dei Comuni di immobili abusivi in quanto si è constatato nella prassi che, nonostante la mancata ottemperanza all'ordinanza di demolizione o rimessione in pristino, i Comuni tardino ad adottare i successivi provvedimenti, costituiti dall'accertamento dell'inottemperanza e dal provvedimento dichiarativo di acquisizione al patrimonio comunale. In secondo luogo, questa disposizione è funzionale ad assicurare la demolizione di opere abusive, consentendo – nei casi in cui non vi sia contrasto con gli interessi culturali, paesaggistici, ambientali, urbanistici, e di tutela idrogeologica – di alienare il bene ad un privato, il quale provvederà alla rimozione dell'abuso<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Articolo modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera d) numero 1) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

<sup>13</sup> Articolo modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera d) numero 2) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

<sup>14</sup> Cfr. relazione illustrativa al D.L. n. 69/2024.

In proposito, l'articolo 1, comma 2 del D.L. n. 69/2024 introduce una disposizione sulle entrate derivanti dall'applicazione dell'articolo 31, comma 5, ultimo periodo per cui *«le entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 31, comma 5, ultimo periodo [...] del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 sono utilizzate, in misura pari ad un terzo, per la demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale, fatta salva la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile, e per la realizzazione di opere e di interventi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e per iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale»*.

Proseguendo nella disamina delle modifiche apportare al TUE, con riferimento agli *«Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire»* di cui all'articolo 34 del D.P.R. n. 380/2001, l'articolo 1, comma 1 lettera e) eleva la sanzione al triplo, sia nel caso di immobili residenziali (costo di produzione), sia nel caso degli immobili non residenziali (valore venale).

Si rammenta, infatti, che, nel testo previgente, era previsto che *«quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione, stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale, determinato a cura della agenzia del territorio, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale»*.

Sul punto, si richiama la relazione illustrativa al decreto secondo cui *«l'intervento modificativo recato dalla lettera e) incrementa le citate sanzioni, in considerazione della procedura di sanatoria prevista dal nuovo articolo 36-bis, introdotto dal presente decreto-legge nel TUE (vedi scheda infra), che, in estrema sintesi, è volto al superamento dell'istituto della doppia conformità limitatamente alle ipotesi di parziali difformità degli interventi dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività previste all'articolo 34, nonché alle ipotesi di assenza o difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività previste all'articolo 37»*.

#### **6. La novellata disciplina concernente le tolleranze costruttive: analisi dell'articolo 34-bis del D.P.R. n. 380/2001**

L'articolo 34-bis, introdotto dal c.d. «Decreto Semplificazioni» nel 2020<sup>15</sup> al fine di disciplinare le c.d. «tolleranze costruttive» prevede che *«Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo»*.

Inoltre, anche fuori dalle fattispecie di tolleranza costruttiva sopra descritte, sono considerate «tolleranze esecutive», limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del D.lgs. n. 42/2024, *«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*

---

<sup>15</sup> Si rammenta che il D.L. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 120/2020, ha abrogato la normativa previgente, contenuta nel comma 2-ter dell'articolo 34 (norma rubricata *«Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire»*) ed introdotto il nuovo articolo 34-bis al fine di regolare tale aspetto (rubricato *«Tolleranze costruttive»*).

*edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile».*

Alle vigenti disposizioni, l'articolo 1, comma 1 lettera f) del D.L. n. 69/2024 aggiunge i commi 1-bis, 1-ter, 2-bis, 3-bis e 3-ter, al fine di disciplinare ulteriori misure di tolleranza in favore degli interventi eseguiti entro il 24 maggio 2024 e per precisare -in termini generali- le procedure in caso di rilevanza sismica o di possibili limitazioni dei diritti di terzi.

Nel merito, il comma 1-bis introduce deroghe percentuali alle misure previste dal titolo abilitativo che disciplinano l'altezza, i distacchi, la cubatura, la superficie coperta e ogni altro parametro delle singole unità immobiliari, purché la differenza rientri nel limite:

*«a) del 2 per cento delle misure previste dal titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 metri quadrati;*

*b) del 3 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 metri quadrati;*

*c) del 4 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 metri quadrati;*

*d) del 5 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 metri quadrati»<sup>16</sup>.*

Tale previsione si rende necessaria perché consente di tenere conto, nell'ambito della definizione della tolleranza, di discostamenti minimi rispetto alle caratteristiche costruttive previste nei titoli abilitativi che, se considerate su superficie di modesta entità, possono impattare, seppur minime, per più del 2 per cento del totale di cui all'articolo 34-bis del D.P.R. n. 380/2001. D'altra parte, per evitare possibili condotte di frazionamento meramente strumentali ad ottenere l'applicazione di un regime più favorevole, al comma 1-ter è stato aggiunto che *«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»<sup>17</sup>.*

Come si avrà modo di specificare nel prosieguo, qualora tali tolleranze siano realizzate su immobili soggetti ad autorizzazione paesaggistica, l'articolo 3, del D.L. in esame detta una disposizione di coordinamento per cui gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 disciplinati dall'articolo 34-bis, comma 1-bis *«sono soggetti al regime di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31»* (cioè interventi ed opere non soggetti ad autorizzazione paesaggistica); inoltre, le stesse devono ritenersi applicabili *«anche all'attività edilizia delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»<sup>18</sup>.*

Anche per tali interventi il neo introdotto comma 2-bis prevede le c.d. «tolleranze esecutive» secondo cui, agli stessi fini e nel rispetto delle condizioni di cui al comma 2 dell'articolo 34-bis del D.P.R. n. 380/2001, *«costituiscono inoltre tolleranze esecutive [...] il minore dimensionamento dell'edificio, la mancata*

---

<sup>16</sup> Articolo inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera f) numero 1) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

<sup>17</sup> Articolo inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera f) numero 1) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

<sup>18</sup> Cfr. paragrafo 10.

*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»<sup>19</sup>.*

Viene estesa anche alle nuove tolleranze l'applicazione del vigente comma 3 dell'articolo 34-bis a mente del quale *«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»<sup>20</sup>.*

Il nuovo comma 3-bis all'articolo 34-bis prevede disposizioni specifiche per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche di cui all'articolo 83 del D.P.R. n. 380/2001, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti ministeriali contenenti le norme tecniche di costruzione in zone sismiche. In tali casi, *«il tecnico attesta altresì che gli interventi di cui al presente articolo rispettino le prescrizioni di cui alla sezione I del capo IV della parte II. Tale attestazione, corredata dalla documentazione tecnica sull'intervento predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall'articolo 93, comma 3, è trasmessa allo sportello unico per l'acquisizione dell'autorizzazione dell'ufficio tecnico regionale secondo le disposizioni di cui all'articolo 94, ovvero per l'esercizio delle modalità di controllo previsto dalle regioni ai sensi dell'articolo 94 bis, comma 5, per le difformità che costituiscano interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza di cui al comma 1, lettere b) e c), del medesimo articolo 94-bis».* La norma prosegue prescrivendo che, *«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»<sup>21</sup>.*

Da ultimo, al comma 3-ter viene chiarito che *«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»<sup>22</sup>.*

---

<sup>19</sup> Articolo inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera f) numero 2) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

<sup>20</sup> Articolo modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera f) numero 3) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

<sup>21</sup> Articolo inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera f) numero 4) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

<sup>22</sup> Articolo inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera f) numero 4) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

7. *L'accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali secondo il novellato articolo 36 del D.P.R. n. 380/2001*

Il c.d. «Decreto Salva casa» sdoppia la norma cardine delle sanatorie edilizie, conservando l'istituto della c.d. «doppia conformità» di cui all'articolo 36 per le fattispecie di «*assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali*»<sup>23</sup> e introducendo l'articolo 36-bis, applicabile a tutte le ipotesi di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla SCIA nelle ipotesi di cui all'articolo 34 ovvero in assenza o in difformità dalla SCIA nelle ipotesi di cui all'articolo 37, purché «*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*».

Si rammenta infatti che l'attuale formulazione dell'articolo 36 del D.P.R. n. 380/2001 disciplina l'accertamento di conformità, quale strumento tipico per ricondurre alla legalità gli abusi edilizi, la cui caratteristica fondamentale consiste nel fatto che essa può essere chiesta e ottenuta soltanto qualora «*l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda*».

Come vedremo più diffusamente nei paragrafi successivi, il D.L. n. 69/2024, all'articolo 1, comma 1 lettere g) e h), interviene operando una distinzione tra le diverse fattispecie patologiche che, in base alla gravità della violazione, possono essere distinte in:

- PARZIALI DIFFORMITÀ (articoli 34 e 37 del TUE), trattasi di difformità comprese tra: i limiti delle tolleranze costruttive (articolo 34-bis); i limiti delle variazioni essenziali (che sono definiti dalla legislazione regionale);

-VARIATIONI ESSENZIALI (articolo 32 del TUE), trattasi di intervento completamente diverso - per caratteristiche costruttive o destinazione d'uso - rispetto a quanto oggetto di permesso e se vi sono variazioni essenziali (i cui criteri sono individuati all'articolo 32 del TUE e declinati dalla legislazione regionale);

-ASSENZA DI TITOLO (articoli 31 e 33 del TUE), titolo inesistente (mai chiesto o mai rilasciato) o un titolo esistente, ma privo di efficacia, sia in origine, sia a seguito di revoca del comune o provvedimento del giudice amministrativo;

-TOTALE DIFFORMITÀ (articoli 31 e 33 del TUE), la realizzazione di manufatti completamente diversi per caratteristiche tipologiche, planivolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso, e per l'esecuzione di volumi oltre i limiti indicati nel progetto e autonomamente utilizzabili<sup>24</sup>.

In tale quadro normativo, la relazione illustrativa al decreto ha osservato che il requisito della c.d. «doppia conformità» - disciplinato dall'articolo 36 - «*rende difficilmente applicabile questo istituto giuridico, a causa del fatto che raramente un edificio riesce a rispettare integralmente tutte le disposizioni edilizie e urbanistiche vigenti sia al momento di realizzazione dell'abuso sia oggi che al momento di*

---

<sup>23</sup> L'articolo 1, comma 1, lettera g) numero 3) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge, ha sostituito la precedente rubrica dell'articolo 36 («Accertamento di conformità») in: «Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali».

<sup>24</sup> Cfr. relazione illustrativa al D.L. n. 69/2024.

*presentazione della domanda di sanatoria. Tra i principali ostacoli alla sanatoria degli immobili vi sono, ad esempio, le sopravvenute disposizioni del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, specialmente in ragione di alcune interpretazioni datene in giurisprudenza nonché delle previsioni in materia di distanza delle costruzioni dai confini previste dagli strumenti urbanistici comunali».*

*Ciò ha determinato l'esistenza di «moltissimi manufatti, in genere costruiti molti decenni fa, che sono in una sorta di limbo: formalmente irregolari, non suscettibili di interventi di riqualificazione, incommerciabili, epperò nessun Comune assume alcuna iniziativa sanzionatoria sul piano amministrativo, dato il lungo periodo di tempo trascorso e talora la non conoscenza del loro stato, mentre la responsabilità penale è ampiamente prescritta. Un enorme capitale immobilizzato, improduttivo, spesso in degrado».*

Sulla scorta di quanto sopra, la lettera g) ha apportato delle modifiche all'articolo 36 con la finalità di limitare la relativa applicazione alle ipotesi di *«interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali nelle ipotesi di cui all'articolo 31»*, ovvero *«in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in totale difformità da essa o con variazioni essenziali»*<sup>25</sup>.

In tali ipotesi, è confermata la disciplina vigente dell'accertamento di conformità ai sensi dell'articolo 36, comma 1 secondo cui *«fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda»*.

Restano ferme le previsioni di cui all'articolo 36, comma 2 a mente del quale *«il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16»*, mentre viene soppresso il secondo periodo in quanto ricompreso nel successivo articolo 36-bis<sup>26</sup>; ai sensi del comma terzo *«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»*.

8. *Il nuovo articolo 36-bis del D.P.R. n. 380/2001: «Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità»*

Il c.d. «Decreto Salva-Casa» ha inserito nell'articolato del D.P.R. n. 380/2001 il nuovo articolo 36-bis, introducendo – nell'ottica delle complessive modifiche alla disciplina in commento – l'istituto dell'«Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità»: la norma inserisce una fattispecie distinta rispetto all'istituto relativo all'«Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale

---

<sup>25</sup> Si rammenta che, nella formulazione previgente dell'articolo 36, comma 1 erano ricompresi gli interventi realizzati *«in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in difformità da essa»*.

<sup>26</sup> L'articolo articolo 1, comma 1, lettera g) numero 2) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge, ha soppresso il secondo periodo dell'articolo 36, comma 2 a mente de quale *«Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso»*.

*difformità o variazioni essenziali» disciplinato dal novellato articolo 36 e riguardante una casistica maggiormente rilevante.*

*Come si legge nella relazione illustrativa al D.L. n. 69/2024, «la lettera g), introduce un nuovo articolo 36-bis volto al superamento dell'istituto della doppia conformità limitatamente alle ipotesi di parziali difformità degli interventi dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 34, nonché alle ipotesi di assenza o difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 37».*

Al riguardo – prima di procedere alla disamina del testo – deve rammentarsi che l'indirizzo pretorio sinora prevalente ha sempre escluso, sulla base della normativa applicabile anteriormente alla novella legislativa, la possibilità di procedere ad una sanatoria c.d. «condizionata»: invero, come ha recentemente ricordato una pronuncia del Consiglio di Stato, per consolidata giurisprudenza si è ritenuto che l'accertamento di conformità «non può essere subordinato alla realizzazione di ulteriori interventi edilizi che rendano l'abuso conforme agli strumenti urbanistici. Questa conformità deve infatti già sussistere precedentemente e non all'esito di una futura ed ulteriore attività da parte del richiedente», ciò poiché «la cosiddetta “sanatoria condizionata”, caratterizzata dal fatto che i suoi effetti vengono subordinati all'esecuzione di specifici interventi aventi lo scopo di far acquisire alle opere il requisito della conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia che non posseggono, non è prevista dall'assetto normativo di cui al D.P.R. n. 380 del 2001, in quanto l'art. 36 si riferisce esplicitamente ad interventi già ultimati. La disciplina stabilisce che la “doppia conformità” debba sussistere sia al momento della realizzazione dell'opera, sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria», pertanto «un eventuale permesso di costruire in sanatoria contenente prescrizioni sarebbe in contrasto con tale disciplina normativa in quanto postulerebbe non la “doppia conformità” delle opere abusive pretesa dalla disposizione in parola, ma una sorta di conformità ex post, condizionata all'esecuzione delle prescrizioni e quindi non esistente al tempo della presentazione della domanda di sanatoria, ma, eventualmente, solo alla data futura ed incerta in cui la richiedente avrebbe ottemperato alle prescrizioni [...]. Al contrario, “la sanatoria di cui all'art. 36, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, si fonda sul rilascio di un provvedimento abilitativo sanante da parte della competente Amministrazione, sempre possibile previo accertamento di conformità o di non contrasto delle opere abusive non assentite agli strumenti urbanistici vigenti nel momento della realizzazione e in quello della richiesta, previo accertamento di compatibilità paesaggistica nelle ipotesi in cui l'area sia assoggettata a vincolo paesaggistico e che è tassativamente limitato alle sole fattispecie contemplate dall'art. 167 comma 4 del d.lgs. 42/ 2004” [...]» (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 9776/2023).

Tanto premesso, si evidenzia dunque che la disposizione in commento ha previsto al primo comma che «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».

Al comma secondo si stabilisce che «il permesso presentato ai sensi del comma 1 può essere rilasciato dallo sportello unico per l'edilizia [...] subordinatamente alla preventiva attuazione, entro il termine assegnato dallo sportello unico, degli interventi di cui al secondo periodo»: orbene, ad apparire di estrema rilevanza – data la sua portata innovativa – è proprio la disposizione di cui al periodo successivo, con cui si sancisce



che *«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».*

Il comma secondo si chiude statuendo che *«per le segnalazioni certificate di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, lo sportello unico individua tra gli interventi di cui al secondo periodo le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo».*

La norma in esame al terzo comma precisa che *«la richiesta del permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesti le necessarie conformità. Per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento».*

In proposito viene, inoltre, chiarito che *«l'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, secondo e terzo periodo»*, effettuando dunque un rinvio alla disciplina relativa allo stato legittimo degli immobili. Si specifica pure che *«nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata nel terzo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».*

In relazione alle casistiche concernenti gli immobili soggetti a vincolo paesaggistico, il comma quarto stabilisce che *«qualora gli interventi di cui al comma 1 siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente»*: sul punto, tuttavia, preme evidenziare come siano già stati avanzati forti dubbi interpretativi da parte della dottrina in ordine alla tipologia di interventi da poter ricondurre alla disposizione *de qua*<sup>27</sup>, posto che a mente del terzo comma dell'articolo 32 del D.P.R. n. 380/2001 - e come suffragato finanche dalla giurisprudenza - gli interventi eseguiti su immobili vincolati devono ritenersi in totale difformità ovvero in variazione essenziale.

A ben vedere, infatti, il menzionato articolo 32 (*«Determinazione delle variazioni essenziali»*) - dopo aver stabilito al primo e secondo comma le casistiche, modulabili dal legislatore regionale, in cui ricorre l'essentialità delle variazioni al progetto approvato - sancisce al comma terzo che gli interventi 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. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali».*

---

<sup>27</sup> Cfr. <https://legal-team.it/decreto-salva-casa-vincolo-paesaggistico/>

Parimenti, un autorevole indirizzo pretorio, affermatosi in relazione all'applicabilità dell'istituto della c.d. «fiscalizzazione» dell'abuso edilizio di cui all'articolo 34, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001, ritiene che tale procedura «-secondo la quale, per le opere eseguite in parziale difformità e quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente dell'ufficio preposto dispone in luogo della demolizione una sanzione amministrativa più elevata- non è mai applicabile alle opere realizzate in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, perché queste non possono essere mai ritenute "in parziale difformità", atteso che tutti gli interventi realizzati in tale zona eseguiti in difformità dal titolo abilitativo si considerano in variazione essenziale e, quindi, in difformità totale rispetto all'intervento autorizzato» (T.A.R. Salerno (Campania), sez. II, n. 43/2022).

Appare dunque auspicabile che in sede di conversione del D.L. n. 69/2024 vengano sciolti i possibili dubbi interpretativi in merito all'ambito di applicazione della disposizione di cui al quarto comma.

Proseguendo l'esame della norma si osserva come il comma quinto disponga che «il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione, di una somma pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi, in misura compresa tra 1.032 euro e 30.984 euro».

La relazione illustrativa al D.L. n. 69/2024 ha avuto cura di specificare che tale range sanzionatorio è stato determinato sulla base dei parametri minimi (516 euro) e massimi (5.164) previsti per la sanatoria di cui all'ormai previgente<sup>28</sup> comma quarto dell'articolo 37, il quale – come noto – si applicava agli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività che risultassero conformi alla disciplina edilizia e urbanistica vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda: viene invero chiarito che «tenuto conto dei caratteri distintivi dell'accertamento di conformità di cui all'articolo 36-bis (superamento della doppia conforme e applicazione anche alle parziali difformità da permesso di costruire), il limite minimo è stato raddoppiato e il limite massimo è stato incrementato di sei volte»<sup>29</sup>.

Il comma quinto sancisce, relativamente alle ipotesi di cui al comma quarto – *rectius* afferenti agli interventi eseguiti su immobili vincolati – che «qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una sanzione equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione». Tale importo «è determinato previa perizia di stima. 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».

Infine, con precipuo riguardo ai profili procedurali, si stabilisce al sesto comma che «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<sup>30</sup>. Nelle ipotesi di cui al comma 4, i termini di cui al primo e secondo periodo sono sospesi fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica. Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci. Il termine è interrotto qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori. In caso di

---

<sup>28</sup> Essendo stato abrogato, come si dirà *infra*, dalla lettera h) dell'articolo 1 del medesimo D.L. n. 69/2024 (c.d. «Decreto Salva-Casa»).

<sup>29</sup> Cfr. relazione illustrativa allo schema di D.L. n. 69/2024.

<sup>30</sup> Si tratta del termine di 30 giorni previsto in caso di SCIA in materia edilizia.

*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»<sup>31</sup>.*

**9. *La disciplina degli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA: le modifiche all'articolo 37 del D.P.R. n. 380/2001***

La novella in commento ha apportato varie modifiche all'articolo 37<sup>32</sup> del D.P.R. n. 380/2001, con la finalità – come esplicitato nella relazione illustrativa al D.L. n. 69/2024 – di raccordare tale norma con le ulteriori previsioni innovative introdotte dal c.d. «Decreto Salva-Casa».

Preliminarmente si rammenta che la disposizione *de qua* ha ad oggetto gli interventi edilizi – subordinati a SCIA ai sensi dell'articolo 22, commi 1 e 2 – eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione prescritta *ex lege*: orbene, le modifiche hanno riguardato *in primis* la rubrica dell'articolo, da cui è stato espunto il riferimento all'accertamento di conformità, e – coerentemente con il rinnovato quadro normativo – il comma quarto, che è stato soppresso.

Si ricordi, invero, che il citato quarto comma dell'articolo 37 del D.P.R. n. 380/2001 disciplinava – per l'appunto – l'accertamento di conformità di cui valersi ai fini della regolarizzazione degli interventi *de quibus* che risultassero conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi, sia al momento della presentazione della domanda (c.d. «doppia conformità»).

Stante l'introduzione dell'istituto dell'«Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità» di cui al nuovo articolo 36-bis, si è provveduto, infine, a sostituire il richiamo di cui al sesto comma dell'articolo 37 – che in precedenza era riferito all'articolo 36 – con un rimando a tale norma: pertanto, come esplicita la relazione illustrativa allo schema di decreto, «*in forza della disposizione di cui al comma 6, la nuova disciplina dell'articolo 36-bis si applicherà anche alle ipotesi regolate dall'articolo 37*».

**10. *Disposizioni di coordinamento ed entrata in vigore***

Il D.L. n. 69/2024 all'articolo 3 detta le «*Norme finali e di coordinamento*», recando in primo luogo una disposizione di coordinamento con l'articolo 1, comma 1, lettera e), numero 1) del medesimo D.L. n. 69/2024 in materia di tolleranze costruttive, stabilendo – come si legge nella relazione illustrativa – che non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 che rientrano nei limiti delle tolleranze costruttive riparametrati ai sensi del nuovo comma 1-bis dell'articolo 34-bis, in misura inversamente proporzionale alle dimensioni delle unità immobiliari.

Il primo comma sancisce invero che «*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 decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31*». Al riguardo occorre

<sup>31</sup> Articolo inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera h), del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

<sup>32</sup> Articolo modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera i) del D.L. n. 69/2024, non ancora convertito in legge.

rammentare che l'articolo 2 del D.P.R. n. 31/2017 annovera tra gli *«Interventi ed opere non soggetti ad autorizzazione paesaggistica»* quelli di cui all'Allegato A ed all'articolo 4 del medesimo decreto: ne deriva, pertanto, che anche i suddetti interventi di cui all'articolo 34-bis, comma 1-bis del D.P.R. n. 380/2001 realizzati entro il 24 maggio 2024 sono esclusi dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica.

Mediante il comma 2, l'articolo 3 del c.d. *«Decreto Salva-Casa»* specifica che si applicano all'attività edilizia delle amministrazioni pubbliche<sup>33</sup>, le nuove disposizioni - in quanto compatibili - in materia di tolleranze costruttive ed esecutive di cui all'articolo 34-bis, commi 1-bis, 2-bis e 3-bis, nonché di accertamento di conformità per le parziali difformità di cui all'articolo 36-bis (ad eccezione del comma 5, il quale disciplina il regime sanzionatorio). Si prevede, inoltre, che le predette amministrazioni possono dichiarare le tolleranze di cui all'articolo 34-bis, commi 1-bis e 2-bis, del D.P.R. n. 380 del 2001 *«mediante il proprio personale deputato allo svolgimento delle ordinarie mansioni tecniche nel settore dell'edilizia. Per le finalità di cui al primo periodo, le amministrazioni pubbliche possono in ogni caso avvalersi del supporto e della collaborazione di altre amministrazioni pubbliche ovvero di soggetti terzi. Le amministrazioni pubbliche interessate dalle disposizioni di cui al presente comma provvedono agli adempimenti ivi previsti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»*.

Il comma terzo dell'articolo 3 del c.d. *«Decreto Salva-Casa»* prescrive che *«all'articolo 56-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, dopo il comma 7 è inserito il seguente: «7-bis. I decreti di cui al comma 7, limitatamente alle annualità pregresse, prevedono che la riduzione delle entrate erariali corrispondente ovvero il recupero siano ripartiti in un numero di annualità pari a quelle intercorrenti fra il trasferimento dell'immobile e l'adozione del decreto»*.

Infine, con il comma quarto dell'articolo 3 del c.d. *«Decreto Salva-Casa»* è stato espressamente sancito che *«la presentazione della richiesta di permesso di costruire o della segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria ai sensi dell'articolo 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, non dà diritto alla restituzione delle somme versate a titolo di oblazione o per il pagamento di sanzioni già irrogate dall'amministrazione comunale o da altra amministrazione sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto»*.

In conclusione della presente disamina non resta che richiamare brevemente l'articolo 4 del c.d. *«Decreto Salva-Casa»*, norma con cui è stata disciplinata l'*«Entrata in vigore»* della novella legislativa disponendo che *«il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge»*.

*Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare»*.

In proposito si rammenta che la pubblicazione in G.U. del D.L. n. 69/2024 è avvenuta in data 29 maggio 2024 e, pertanto, la normativa *de qua* è in vigore dal 30 maggio 2024, ferma la necessità di conversione in legge entro il 28 luglio 2024, atteso che l'articolo 77 della Costituzione italiana stabilisce che i decreti-legge *«[...] perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione»*.

A tal uopo si evidenzia che sono stati presentati numerosi emendamenti al testo del c.d. *«Decreto Salva-Casa»* che si è sin qui illustrato e che sarà, dunque, presumibilmente rielaborato durante la fase

---

<sup>33</sup> La norma precisa che si tratta *«delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»*.

di approvazione definitiva: non potendo analizzare – per ovvie ragioni di sinteticità – tutte le proposte sinora presentate, si rinvia ad una successiva disamina la trattazione delle modifiche parlamentari che verranno eventualmente apportate in sede di conversione in legge e l'esame dell'articolo del D.P.R. n. 380/2001 risultante all'esito del varo della novella legislativa.

**NOTE**

[illegible]