



*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>

***L'impatto del Decreto Salva casa sull'edilizia:  
casi pratici e nuove opportunità operative***

**RECUPERO SOTTOTETTI, EDILIZIA LIBERA,  
CAMBI DI DESTINAZIONE D'USO E AGIBILITA':  
COME IL D.L. SALVA CASA RIDEFINISCE LE PROCEDURE**

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



**CORSO FORMATIVO ONLINE**  
**martedì 26 novembre 2024**



1. Il recupero ai fini abitativi dei sottotetti: la deroga alle distanze legali  
Pag. 4
2. Il requisito del rispetto dei “limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio” per gli edifici realizzati ante 1968 in assenza di fabbricati adiacenti  
Pag. 6
3. Il requisito del rispetto dell’“altezza massima dell’edificio assentita dal titolo che ha previsto la costruzione del medesimo” e il rimando alla legislazione regionale  
Pag. 6
4. Il recupero dei sottotetti in sanatoria  
Pag. 8
5. Deroga alle distanze legali: l’incidenza nei rapporti tra privati  
Pag. 8
6. VEPA su porticati pubblici  
Pag. 10
7. VEPA in edilizia libera in zona soggetta a vincolo paesaggistico  
Pag. 11
8. Pergolati e pergotende in edilizia libera  
Pag. 11
9. Pergole bioclimatiche in edilizia libera  
Pag. 13
10. Cambio di destinazione d’uso da negozio ad abitazione  
Pag. 14
11. Cambio di destinazione d’uso da magazzino ad ufficio senza opere  
Pag. 16
12. Cambio di destinazione d’uso da magazzino ad abitazione di un fabbricato rurale  
Pag. 17
13. Cambio di destinazione d’uso nelle zone destinante ad insediamenti produttivi  
Pag. 17
14. Cambio di destinazione d’uso da sottotetto a mansarda abitabile  
Pag. 18
15. Cambio di destinazione d’uso da seminterrato ad abitazione  
Pag. 19
16. Limiti e condizioni da rispettare in condominio in caso di interventi di ristrutturazione finalizzati al cambio di destinazione d’uso  
Pag. 20
17. Agibilità immobili con altezza minima interna inferiore a 2,70 metri  
Pag. 21
18. Il frazionamento di un appartamento oggetto di ristrutturazione in miniappartamenti  
Pag. 23
19. Immobili condonati e agibilità  
Pag. 24
20. Immobili in assenza di agibilità  
Pag. 26

# L'impatto del Decreto Salva casa sull'edilizia: casi pratici e nuove opportunità operative

## PARTE I

### **RECUPERO SOTTOTETTI, EDILIZIA LIBERA, CAMBI DI DESTINAZIONE D'USO E AGIBILITA': COME IL D.L. SALVA CASA RIDEFINISCE LE PROCEDURE**

La presente trattazione intende esaminare le modifiche introdotte dal c.d. «Decreto Salva casa» (D.L. n. 69/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 105/2024, al D.P.R. n. 380/2001) con l'ausilio della casistica oggetto delle recenti pronunce della giurisprudenza che stanno contribuendo a delineare le prime linee guida applicative, nonché degli orientamenti interpretativi espressi dalla giurisprudenza sulle problematiche che hanno interessato gli istituti in esame e che rappresentano senz'altro un riferimento per la corretta applicazione delle nuove disposizioni in attesa della preannunciata Circolare esplicativa da parte del MIT.

#### *1. Il recupero ai fini abitativi dei sottotetti: la deroga alle distanze legali*

In tema di applicabilità delle distanze legali agli interventi volti al recupero abitativo dei sottotetti la recente pronuncia Consiglio di Stato, Sez. IV, 25/09/2024, n.7768, nel riassumere i consolidati principi della giurisprudenza amministrativa e civile in materia, ha ribadito che «"laddove vi sia una modifica anche solo dell'altezza dell'edificio (come nel caso di specie) sono ravvisabili gli estremi della nuova costruzione, da considerare tale anche ai fini del computo delle distanze, rispetto agli edifici contigui" e che "la regola delle distanze legali tra costruzioni di cui al comma 2 dell'art. 9 cit. è applicabile anche alle sopraelevazioni", dovendo essere rispettata anche in caso di recupero dei sottotetti (cfr. Cons. Stato, Sez II, 19/10/2021 n. 7029; nello stesso senso, ex multis, Cons. Stato Sez. II, 25/10/2019, n. 7289; 18/05/2021, n. 3883)».

A tal proposito, è stato ricordato anche che «la distanza di dieci metri tra pareti finestrate di edifici antistanti, prevista dall'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, così come la distanza prevista ex art. 873 cc, deve essere misurata secondo il c.d. criterio lineare tracciando linee perpendicolari tra gli edifici (Consiglio di Stato sez. II, 10 luglio 2020, n. 4465) e non radiale, e va calcolata con riferimento ad ogni punto dei fabbricati e non alle sole parti che si fronteggiano e a tutte le pareti finestrate e non solo a quella principale (Cons. Stato, Sez. IV, 5 dicembre 2005, n. 6909; Cons. Stato n. 7731 del 2010, Cons. Stato n. 7004 del 2023), ciò a prescindere dalla specifica conformazione dell'edificio (pareti lineari o ricurve), sicché la norma trova applicazione anche tra immobili di altezza differente e a prescindere dall'andamento parallelo delle loro pareti (Consiglio di Stato, sez. IV - 14 febbraio 2022 n. 1056), ed è pacifico che la regola ex art. 9 comma 2 del D.M. sia applicabile anche alle sopraelevazioni (Consiglio di Stato, sez. IV - 27/10/2011 n. 5759)».

Con specifico riguardo alle peculiarità della disciplina normativa regionale lombarda, la sentenza T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 08/07/2024 n. 2087 si è espressa nel senso che, anche per gli interventi di recupero del sottotetto, «Sussiste la necessità del rispetto delle distanze di 10 mt tra pareti finestrate di edifici fronteggianti, posto che la deroga prevista dalla norma regionale (art. 64, comma 2, L.R. n. 12/2005) ai limiti e alle prescrizioni degli strumenti di pianificazione comunale "non può ritenersi estesa anche alla disciplina civilistica in materia di distanze, né può operare nei casi in cui lo strumento urbanistico

*riproduce disposizioni normative di rango superiore, a carattere inderogabile, quali sono quelle dell'art. 41 quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150, introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, e dell'art. 9 del D.M. n. 1444 del 1968, nella parte in cui regolano le distanze tra fabbricati (Consiglio di Stato sez. VI, 05/03/2014, n. 1054)».*

Sul rapporto tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e quella concorrente della Regione in materia di governo del territorio, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità di talune norme regionali che consentivano deroghe al D.M. n. 1444/1968 nell'ambito dei "Piani casa" stabilendo che *«alle Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate (ex plurimis, n. 13/2020, n. 50/2017; n. 41/2017)».*

In tale direzione, il legislatore nazionale ha previsto all'art. 2-bis, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001 la possibilità di derogare la disciplina delle distanze legali, *«nell'ambito della definizione o revisione degli strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali »;* per poi emanciparsi dalla necessità di una pianificazione "complessiva ed unitaria" di determinate zone del territorio mediante l'introduzione dell'art. 2-bis, comma 1-ter a mente del quale *«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»*<sup>1</sup>.

Nella medesima prospettiva, si colloca il nuovo comma 1-quater dell'art. 2-bis con cui il D.L. n. 69/2024, a seguito delle modifiche apportate in sede referente, ha consentito, in presenza di determinate condizioni, *«gli interventi di recupero dei sottotetti [...], 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»*<sup>2</sup>. Ora, oltre agli interventi di demo-ricostruzione, anche per gli interventi di recupero del sottotetto è possibile derogare alle distanze minime in assenza di una pianificazione complessiva ed unitaria, con la conseguenza che le norme regionali che disciplinano tali interventi hanno una copertura normativa nazionale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Comma così sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera a), della legge n. 120/2020.

<sup>2</sup> L'art. 2-bis, comma 1-quater D.P.R. n. 380/2001 dispone che *«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».*

<sup>3</sup> A. di Leo e F. Lanatà, *«Salva Casa: Sanatorie e semplificazioni dopo la conversione del decreto 69/2024»* - SOLE24ORE.

2. *Il requisito del rispetto dei “limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio” per gli edifici realizzati ante 1968 in assenza di fabbricati adiacenti*

Il nuovo art. 2-bis, comma 1-*quater* stabilisce che gli interventi di recupero dei sottotetti sono consentiti «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 di realizzazione dell'edificio». La norma si chiude prevedendo all'ultimo periodo che «Resta fermo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli».

Nel caso di edifici realizzati in data antecedente all'entrata in vigore dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968 in assenza di fabbricati adiacenti al momento della concessione edilizia - ma edificati successivamente - se da un lato non trova applicazione tale disposizione in virtù del generale canone di irretroattività sancito dall'art. 11 prel. c.c., dall'altro diviene cruciale dimostrare i «limiti di distanza vigenti all'epoca di realizzazione dell'edificio» al fine del recupero del sottotetto in deroga alle distanze minime. Infatti, a differenza di quanto disposto dal precedente comma 1-*ter*, non facendosi più riferimento alle distanze «legittimamente preesistenti», non è ammesso il recupero del sottotetto ai sensi dell'art. 2-bis ove il distacco - originariamente illegittimo - sia divenuto successivamente conforme in forza di norme sopravvenute.

Al fine della corretta individuazione della normativa applicabile, si ricorda l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, «Le disposizioni in materia edilizia, nell'ipotesi di successione di norme nel tempo, sono di immediata applicazione poiché i piani regolatori, come i regolamenti edilizi comunali, essendo essenzialmente diretti alla tutela dell'interesse generale nel campo urbanistico, prescindono dall'interesse del privato. Ne deriva che, se dopo la concessione della licenza edilizia, sopravviene una diversa regolamentazione sulle distanze fra edifici, le costruzioni devono adeguarsi alla disciplina vigente al momento della loro realizzazione, a nulla rilevando la legittimità della precedente autorizzazione a costruire, mentre, qualora l'esercizio dello “ius edificandi” abbia già avuto inizio e concreta attuazione dalla data di entrata in vigore della normativa sopravvenuta, ha rilievo l'epoca dell'inizio dell'opera e, quindi, la disposizione edilizia che stabilisce distanze maggiori, sopraggiunta nel corso della costruzione anteriormente iniziata, è inapplicabile, non potendo avere efficacia retroattiva ed incidere su situazioni pregresse, neppure ove l'esecuzione dei lavori si sia protratta oltre il termine previsto dalla suddetta licenza edilizia» (Cassazione civile sez. II, 04/10/2018, n.24206).

3. *Il requisito del rispetto dell'“altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ha previsto la costruzione del medesimo” e il rimando alla legislazione regionale*

Il nuovo art. 2-bis, comma 1-*quater*, dopo aver stabilito che «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», pone le ulteriori condizioni 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».

La prospettiva applicativa di tale norma sembra doversi ricondurre all'ultimo periodo del comma 1-*quater*, dove si afferma che «Resta fermo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli». Invero, mentre nel primo periodo il legislatore si è premurato di tenere fermi eventuali limiti imposti dalle

normative regionali, con questa previsione finale sembra riconoscere alle Regioni la possibilità di adottare disposizioni più favorevoli rispetto a quanto stabilito a livello nazionale.

Quanto alla disciplina regionale lombarda in materia, i commi 5 e 6 dell'art. 63 della L.R. n. 12/2005 introducono l'impostazione derogatoria della normativa sul recupero dei sottotetti, espressa pienamente nell'art. 64, per il profilo igienico-sanitario. Invero, mentre il comma 5 dispone che gli interventi di recupero devono rispettare tutte le prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di abitabilità – il comma 6 consente il recupero abitativo dei sottotetti *«purché sia assicurata per ogni singola unità immobiliare l'altezza media ponderale di metri 2,40, ulteriormente ridotta a metri 2,10 per i comuni posti a quote superiori a seicento metri di altitudine sul livello del mare, calcolata dividendo il volume della parte di sottotetto la cui altezza superi metri 1,50 per la superficie relativa»*.

L'art. 64, comma 1 prevede che *«Gli interventi edilizi finalizzati al recupero volumetrico dei sottotetti possono comportare [...], per gli edifici di altezza pari o inferiore al limite di altezza massima posto dallo strumento urbanistico, modificazioni di altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde, unicamente al fine di assicurare i parametri di cui all'articolo 63, comma 6. Nei casi di deroga all'altezza massima, l'altezza minima abitabile non può essere superiore a metri 1,50. All'interno dei centri storici e dei nuclei di antica formazione deve essere assicurato il rispetto dei limiti di altezza massima degli edifici posti dallo strumento urbanistico; in assenza di limiti, l'altezza massima deve intendersi pari all'esistente»*. Il comma 2 qualifica gli interventi di recupero ad uso abitativo dei sottotetti come ristrutturazione edilizia, esclude il loro assoggettamento a pianificazione attuativa e li consente *«anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti di pianificazione comunale vigenti ed adottati, ad eccezione del reperimento di spazi per parcheggi pertinenziali secondo quanto disposto dal comma 3»*.

In argomento, la recente pronuncia Consiglio di Stato Sez. VI, 14/08/2024, n. 7131 non ha condiviso la lettura della norma che ritiene l'altezza media ponderale interna del sottotetto di mt. 2,40 una altezza massima, giammai superabile, poiché una altezza interna superiore deve ritenersi ammissibile quando il recupero del sottotetto non richieda di eseguire opere di modificazione, in sopraelevazione, del sottotetto: *«L'art. 64, comma 1, a ben vedere, non pone alcun limite massimo per l'altezza media ponderale del locale sottotetto: semmai pone dei limiti massimi in relazione alla linea di colmo. Infatti la norma: (i) da una parte si prefigura il caso in cui il sottotetto esistente non presenti una altezza media ponderale di mt. 2,40, nel qual caso autorizza la modifica e l'elevazione della copertura ma solo se si tratti di edificio che non supera l'altezza massima per gli edifici prevista dallo strumento urbanistico e "unicamente al fine di assicurare i parametri di cui all'articolo 63, comma 6.", (ii) d'altra parte prefigura dei limiti di altezza per gli edifici posti in centro storico, che chiaramente si riferiscono all'altezza massima esterna degli edifici, e non alla altezza interna del sottotetto, altezza che è quella massima stabilita dagli strumenti urbanistici o quella dell'esistente: ne consegue che nei centri storici, laddove un sottotetto non presenti l'altezza media ponderale di mt. 2,40, il recupero del sottotetto non è mai ammesso se lo strumento urbanistico non consenta una sopraelevazione del fabbricato rispetto alle linee di altezza del disegno urbanistico esistente. In definitiva l'altezza interna di mt. 2,40 si configura quale altezza massima ma solo di riflesso, cioè al fine di contenere l'innalzamento dei fabbricati, e dunque non v'è ragione per ritenerla vincolante quando il recupero non richieda alcuna sopraelevazione della copertura per essere l'immobile (pur rispettoso delle altezze delle linee di colmo) più vivibile perché dotato di altezza media superiore»*. Inoltre, è stato rilevato che *«l'altezza media ponderale di mt. 2,40, che l'art. 63, u.c. riferisce "ad ogni singola unità immobiliare realizzata nel sottotetto recuperato", è una altezza interna, che deroga alla altezza di mt. 2,70 che deve normalmente osservarsi nei locali ad uso abitativo, e non v'è ragione possa essere derogata a favore di una altezza interna più elevata, quando ciò non richieda la sopraelevazione del colmo e della linea di gronda»*.

#### 4. Il recupero dei sottotetti in sanatoria

L'art. 2-bis, comma 1-quater, nel disporre che *«gli interventi di recupero dei sottotetti sono comunque consentiti [...] anche quando l'intervento di recupero non consenta il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini»*, sembra escludere la possibilità di applicare tale norma derogatoria anche per gli interventi già realizzati al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione, ossia il 28 luglio 2024.

Anche a voler prescindere dall'utilizzo del verbo "consentire" da parte del legislatore, in materia di recupero abitativo dei sottotetti esistenti la giurisprudenza - precedentemente alle disposizioni introdotte dal *«Decreto Salva casa»* - si è espressa nel senso che le norme regionali in materia presuppongono la previa sanatoria dell'abuso, non potendo portare ad un'autorizzazione *ex post* dell'intervento edilizio di recupero.

In tale direzione, la recente sentenza Consiglio di Stato Sez. VI, 09/07/2024, n.608 si è pronunciata sull'art. 3 comma 1, lett. b), L.R. Campania n. 15/2000 che *«consente il recupero abitativo dei sottotetti esistenti solo se legittimati da un titolo edilizio, ovvero abusivi ma sanati prima della presentazione dell'istanza di recupero abitativo»*. Ad avviso dei Giudici di Palazzo Spada *«il requisito della legittima realizzazione o del previo condono dell'immobile in cui il sottotetto è ubicato, richiesto dalla disposizione legislativa regionale richiamata, deve sussistere almeno alla data di presentazione dell'istanza di recupero abitativo, il che sta inequivocabilmente a significare che a quest'ultima non è, di per sé, ricollegabile quella portata (astrattamente) sanante, propria della domanda di condono e della domanda di accertamento di conformità, suscettibile di paralizzare l'instaurato procedimento repressivo-ripristinatorio. Esso non integra un'ipotesi aggiuntiva e surrettizia di sanatoria, diversa da quelle invalse nell'ordinamento (condono e accertamento di conformità), ma determina la conversione in senso abitativo di locali pur sempre regolarmente assentiti e solo aventi ab origine altra destinazione funzionale (ad esempio, volumi tecnici o stenditoi)»*.

Parimenti, la pronuncia T.A.R., Napoli, Sez. VIII, 07/05/2014, n. 2497 ha evidenziato la natura derogatoria ed eccezionale della normativa sul recupero abitativo dei sottotetti ed ha rilevato che la stessa *«impone un'interpretazione il più possibile aderente al dettato normativo e scevra in ogni caso da accezioni che, trascendendo il significato delle parole, intendano attribuirle una valenza che non le è propria», escludendo la possibilità che attraverso di essa si sia inteso "introdurre nell'ordinamento una nuova tipologia di condono non prevista né voluta e al di fuori dei presupposti onerosi che caratterizzano quest'intervento normativo di carattere eccezionale, la cui scelta è riservata esclusivamente al legislatore»*.

#### 5. Deroga alle distanze legali: l'incidenza nei rapporti tra privati

La deroga alle disposizioni in merito di distanze legali per gli interventi volti al recupero abitativo dei sottotetti offre lo spunto per soffermarsi sulle problematiche connesse alla violazione dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968 nei rapporti tra privati seppure in presenza di un valido titolo abilitativo.

A tale proposito, la pronuncia Cassazione civile Sez. II, 22/03/2024, n.7744 ha ribadito il principio consolidato secondo cui *«la sanatoria o il condono degli illeciti urbanistici, inerendo al rapporto fra P.A. e privato costruttore, esplicano i loro effetti soltanto sul piano dei rapporti pubblicistici - amministrativi, penali e/o fiscali - e non hanno alcuna incidenza nei rapporti fra privati, lasciando impregiudicati i diritti dei privati confinanti derivanti dalla eventuale violazione delle distanze legali previste dal codice civile e dalla norme regolamentari di esse integratrici»; «pertanto, il proprietario del fondo contiguo, leso dalla violazione delle*

*norme urbanistiche, ha comunque il diritto di chiedere ed ottenere l'abbattimento o la riduzione a distanza legale della costruzione illegittima nonostante sia intervenuto il condono edilizio».*

*Peraltro, «l'art. 9, comma 1, del d.m. n. 1444 del 1968 - traendo la sua forza cogente dai commi 8 e 9 dell'art. 41 quinquies l. n. 1150 del 1942 e prescrivendo, per la zona A, quanto alle operazioni di risanamento conservativo ed alle eventuali ristrutturazioni, che le distanze tra gli edifici non possano essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti -, rappresenta una disciplina integrativa dell'art. 873 c.c. immediatamente idonea ad incidere sui rapporti interprivatistici, sicché, sia in caso di adozione di strumenti urbanistici contrastanti con l'art. 9 citato, sia in presenza di disposizioni di divieto assoluto di costruire, sussiste l'obbligo per il giudice di merito di dare attuazione alla disposizione integrativa dell'art. 873, mediante condanna all'arretramento di quanto successivamente edificato oltre i limiti, ove il costruttore sia stato proprietario di un preesistente volume edilizio, o all'integrale eliminazione della nuova edificazione, qualora invece non sussista alcun preesistente volume».*

*Sotto altro profilo è stato rilevato che «le norme contenute nei regolamenti edilizi che stabiliscono le distanze fra le costruzioni e di esse dal confine sono volte non solo ad evitare la formazione di intercapedini nocive fra edifici frontistanti ma anche a tutelare l'assetto urbanistico di una data zona e la densità degli edifici in relazione all'ambiente, finalità quest'ultima che viene realizzata dalle norme regolamentari stabilendo una distanza tra le costruzioni superiore a quella prevista dall'art. 873 cod. civ., in cui ciò che rileva è la distanza in sé delle costruzioni a prescindere dal loro fronteggiarsi o meno e dal dislivello dei fondi su cui insistono; ne consegue che una convenzione tra le parti che deroghi alle norme sulle distanze previste nel regolamento edilizio è senz'altro invalida, trattandosi di norme inderogabili perché non si limitano a disciplinare i rapporti intersoggettivi di vicinato, ma mirano a tutelare anche interessi generali».*

*Né questo approdo è in contrasto con quanto statuito dalla giurisprudenza di legittimità, con riguardo alla usucapibilità della servitù avente ad oggetto il mantenimento di una costruzione a distanza inferiore a quella fissata dalle norme inderogabili degli strumenti urbanistici locali. Infatti, «la usucapibilità del diritto a tenere un immobile a distanza inferiore a quella legale non equivale alla stipula pattizia di una deroga in tal senso, perché risponde all'esigenza ulteriore della stabilità dei rapporti giuridici in relazione al decorso del tempo».*

*In argomento, appare interessante richiamare altresì la recente ordinanza Cassazione civile Sez. II, 19/09/2024, n.25229 secondo cui «L'art. 9, n. 2, del D.M. n. 1444 del 1968 non impone di rispettare in ogni caso una distanza minima dal confine, ma va interpretato, in applicazione del principio di prevenzione, nel senso che tra una parete finestrata e l'edificio antistante va mantenuta la distanza di mt. 10, con obbligo del prevenuto di arretrare la propria costruzione fino ad una distanza di mt. 5 dal confine, se il preveniente, nel realizzare tale parete finestrata, abbia a sua volta osservato una distanza di almeno mt. 5 dal confine. Ove, invece, il preveniente abbia posto una parete finestrata ad una distanza inferiore a detto limite, il vicino non sarà tenuto ad arretrare la propria costruzione fino alla distanza di mt. 10 dalla parete stessa, ma potrà imporre al preveniente di chiudere le aperture e costruire (con parete non finestrata) rispettando la metà della distanza legale dal confine, ed eventualmente procedere all'interpello di cui all'art. 875, comma 2, c.c., qualora ne ricorrano i presupposti"». D'altra parte, anche in questo caso, i giudici di legittimità hanno riconosciuto che i diritti acquisiti attraverso l'usucapione possono prevalere sulle norme relative alle distanze legali, proteggendo così i diritti dei proprietari che hanno mantenuto le loro aperture per un lungo periodo.*

## 6. VEPA su porticati pubblici

Gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti (c.d. «VEPA») disciplinate dall'art. 6, comma 1, lett. b-bis), D.P.R. n. 380/2001 - nel testo risultante dalla novella operata dalla legge n. 142/2022 - costituiscono interventi edilizi non necessitanti di titolo abilitativo nella misura in cui siano rivolti al soddisfacimento di una serie di esigenze elencate dalla norma in questione (quali la «*protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche*») e in quanto le stesse insistano su di una porzione specifica dell'immobile, ossia i «*balconi aggettanti dal corpo dell'edificio*» o le «*logge rientranti all'interno dell'edificio*».

Il D.L n. 69/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 105/2024, ha introdotto tra gli spazi che possono venire perimetrati con le VEPA i porticati, sempre alla condizione che tali installazioni 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*». A seguito delle modifiche apportate in sede di conversione, fanno eccezione alla regola generale i «*porticati gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche*».

Esaminato il quadro normativo di riferimento, l'applicazione di tale norma richiede di tenere conto delle «*Definizioni uniformi*» poste dal Regolamento Edilizio Tipo, sancito dall'Intesa Governo, Regioni e Comuni il 20 ottobre 2016 e successivamente recepito dalle varie Regioni e Comuni - secondo cui deve intendersi per:

«*balcone - Elemento edilizio praticabile e aperto su almeno due lati, a sviluppo orizzontale in aggetto, munito di ringhiera o parapetto e direttamente accessibile da uno o più locali interni*»;

«*loggia/loggiato - Elemento edilizio praticabile coperto, non aggettante, aperto su almeno un fronte, munito di ringhiera o parapetto, direttamente accessibile da uno o più vani interni*»;

«*portico/porticato - Elemento edilizio coperto al piano terreno degli edifici, intervallato da colonne o pilastri aperto su uno o più lati verso i fronti esterni dell'edificio*»

Si ricorda che, la chiusura di uno dei tre elementi visti determina la trasformazione dello spazio di in una veranda, definita dal Regolamento Edilizio Tipo come «*locale o spazio coperto avente le caratteristiche di loggiato, balcone, terrazza o portico, chiuso sui lati da superfici vetrate o con elementi trasparenti e impermeabili, parzialmente o totalmente apribili*». In sostanza, «*l'installazione di pannelli in vetro atti a chiudere integralmente un porticato che si presenti aperto su tre lati, determina, senz'altro, la realizzazione di un nuovo locale autonomamente utilizzabile, con conseguente incremento della preesistente volumetria*» (Consiglio di Stato, Sez. II, 01/09/2021, n. 6186). Parimenti, la giurisprudenza si è espressa nel senso che «*Un manufatto costituito da una vetrata panoramica amovibile posizionata sopra una ringhiera e fino al soffitto di una loggia esterna di un'abitazione comporta un aumento di volumetria con conseguente necessità che la stessa debba essere assentita con permesso di costruire o s.c.i.a. sostitutiva ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c), d.P.R. n. 380/01*» (T.A.R. Roma, (Lazio) Sez. II, 12/10/2023, n.15129).

## 7. VEPA in edilizia libera in zona soggetta a vincolo paesaggistico

La liberalizzazione dell'installazione delle c.d. «VEPA» pone il dubbio circa la relativa realizzabilità in presenza di vincoli culturali e paesaggistici sull'immobile interessato, nonché sulla necessità di premunirsi dell'autorizzazione paesaggistica.

Analizzando il rapporto tra norme di tutela paesaggistica e profili edilizio-urbanistici può notarsi come l'art. 6 del D.P.R. n. 380/2001, come ampiamente ricordato, fa salve le disposizioni contenute nel c.d. «Codice dei beni culturali e del paesaggio» di cui al D.lgs. n. 42/2004, per cui in presenza di un vincolo culturale o paesaggistico risulta comunque necessario munirsi dell'autorizzazione prescritta dall'art. 21 («Interventi soggetti ad autorizzazione») per i beni culturali o dall'art. 146 («Autorizzazione») per i beni paesaggistici. Parimenti, il comma quarto dell'art. 146 precisa che «l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio»<sup>4</sup>.

Quanto alla necessità di munirsi dell'autorizzazione paesaggistica, l'installazione delle vetrate panoramiche, anche se non è menzionata fra le opere escluse dall'autorizzazione paesaggistica dall'Allegato A del D.P.R. n. 31/2017 in quanto prive di rilevanza paesaggistica, non viene considerata espressamente tra gli interventi dell'Allegato B che ricomprende una serie di opere soggette ad autorizzazione paesaggistica semplificata perché di minore entità e impatto sul paesaggio.

In attesa di ulteriori chiarimenti su questo aspetto - che potrebbe anche portare un'ulteriore semplificazione - il dossier pubblicato dall'ANCE ravvisa la possibilità di far rientrare l'installazione delle VEPA nella fattispecie dell'Allegato B, punto B.3 del D.P.R. 31/2017 - relativo agli «interventi sui prospetti (...) comportanti alterazione dell'aspetto esteriore degli edifici mediante modifica delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali o delle finiture esistenti» tra cui «modifica delle facciate mediante realizzazione o riconfigurazione di aperture esterne; (...) realizzazione, modifica o chiusura di balconi o terrazze (...)» - e quindi essere soggetta ad autorizzazione paesaggistica semplificata.

## 8. Pergolati e pergotende in edilizia libera

La recente pronuncia Cassazione Penale n. 39596/2024 offre lo spunto per tornare sui limiti e sulle condizioni all'installazione in edilizia libera di pergolati e pergotende nel quadro normativo risultante dalle modifiche apportate dal «Decreto Salva casa».

I giudici si sono pronunciati sulla realizzazione - in assenza del permesso di costruire - di un deposito a pianta rettangolare (con superficie di mq 15) con struttura portante (in pilastri di ferro tipo scatolato, copertura a falda laterali rivestite con teli plastificati) alta mt. 9,95 realizzato nella parte retrostante ad un chiosco adibito alla vendita di fiori e piante e, nell'escludere la qualifica dell'opera in questione alla stregua di una «pergotenda», hanno ricordato che già il D.M. 2 marzo 2018 - con cui è stato approvato il «Glossario» contenente l'elenco delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera - esclude dal novero delle attività di edilizia libera i

---

<sup>4</sup> La giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso che «nessun rilievo può avere la circostanza che le opere eseguite senza previa autorizzazione paesaggistica ricadano, sotto il profilo urbanistico, nell'attività edilizia libera» (T.A.R. Brescia (Lombardia), sez. II, n. 528/2020), atteso che le discipline *de quibus* sono sorrette da finalità differenti, esprimendo pertanto significati diversi.

gazebo, i pergolati e i ripostigli che siano stabilmente infissi al suolo, pur se di limitate dimensioni; rientrano, invece, nell'attività edilizia libera le tende, le tende a pergola, le pergotende, le coperture leggere di arredo. Queste ultime, pur nelle loro diverse caratteristiche, sono strutture che, nella copertura e nell'eventuale chiusura perimetrale, non presentano elementi di fissità, stabilità e permanenza e, conseguentemente, non danno vita a nuovi volumi<sup>5</sup>.

In tale quadro normativo, a seguito delle modifiche apportate dal «Decreto Salva casa», si è osservato che il legislatore ha modificato l'art. 6 del D.P.R. n. 380/2001, aggiungendo la lett. b-ter) senza però modificare la lettera e-bis)<sup>6</sup>. In particolare, la lettera b-ter) attrae nell'ambito degli 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, anche bioclimatiche, con telo retrattile, anche impermeabile, ovvero con elementi di protezione solare mobili o regolabili, e che sia addossata o annessa agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera. In ogni caso, le opere di cui alla presente lettera non possono determinare la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici, devono avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e devono armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche»*.

Come rilevato dalla Corte, perché non sia soggetta ad alcun regime autorizzatorio, è necessario che l'opera:

*«a) sia funzionalmente destinata alla sola protezione dal sole e dagli agenti atmosferici;*

*b) sia strutturalmente (e conseguentemente) costituita esclusivamente da tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola, anche bioclimatiche, con telo retrattile, anche impermeabile, ovvero con elementi di protezione solare mobili o regolabili;*

*c) sia addossata o annessa agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera;*

*d) non determini la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici;*

*e) abbia caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e si armonizzi alle preesistenti linee architettoniche»*.

In assenza anche di una sola di queste condizioni, l'opera non può essere considerata come soggetta a edilizia libera in quanto, anche alla luce del *novum* legislativo, *«l'installazione di manufatti leggeri non destinati alla sola protezione dal sole e dagli agenti atmosferici ma stabilmente utilizzati, come nel caso di specie, come ambienti di lavoro, depositi o magazzini, con creazione di uno spazio stabilmente chiuso a servizio di esigenze tutt'altro che temporanee, costituisca intervento di "nuova costruzione" soggetto a permesso di costruire. Il che è coerente con la definizione di "interventi di nuova costruzione" data, come visto, dall'art. 3, comma 1, lett. e.5), D.P.R. n. 380 del 2001, che ancor oggi qualifica come tali i "manufatti leggeri, anche prefabbricati" che siano utilizzati come ambienti di lavoro, depositi o magazzini e non siano diretti a soddisfare*

---

<sup>5</sup> Consiglio di Stato Sez. II, 15/11/ 2023, n. 9808.

<sup>6</sup> L'art. 6, comma 1, lett. e-bis) dispone che *«le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale»*.

*esigenze meramente temporanee. La natura permanente dell'esigenza cui l'opera è asservita costituisce criterio legale di qualificazione dell'opera stessa come nuova costruzione siccome ope legis ritenuta tale da determinare la trasformazione edilizia e urbanistica del territorio».*

La natura "precaria" dell'opera non deriva dalla tipologia dei materiali impiegati per realizzarla, né dalla sua facile rimovibilità, bensì dalla natura delle esigenze che essa intende soddisfare come si evince dal tenore testuale degli artt. 3, comma 1, lett. e.5, e 6, comma 1, lett. e-bis, D.P.R. n. 380/2001, nei quali si fa esplicito riferimento alle «*esigenze meramente temporanee*» (art. 3) e alle «*esigenze contingenti e temporanee*» (art. 6).

Ciò detto, la natura temporanea e contingente delle esigenze non è di per sé sufficiente a sottrarre l'opera al regime "concessorio" se la stessa non sia comunque di facile amovibilità: «*Lo stabile e permanente collegamento al terreno esclude sempre la natura precaria dell'opera; lo si evince chiaramente dal fatto che anche le "unità abitative mobili", per non essere considerate "nuove costruzioni", devono comunque essere dotate di meccanismi di rotazione funzionanti e non devono essere collegate al terreno in maniera permanente (art. 3, lett. e.5, seconda parte). Il che si spiega con il fatto che le opere destinate a soddisfare esigenze non temporanee e quelle comunque stabilmente collegate al suolo condividono con gli "interventi di nuova costruzione" la loro attitudine alla trasformazione edilizia e urbanistica del territorio in via permanente. Prova ne sia che le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, sono soggette ad attività edilizia libera a condizione che siano tempestivamente rimosse al cessare dell'esigenza: l'opera "precaria" non rimossa è una "nuova costruzione" e necessita, in quanto tale, di permesso di costruire».*

Questi concetti sono stati costantemente e ripetutamente affermati dalla Corte di cassazione, secondo la quale «*(l)a pergotenda consiste tipicamente in una struttura leggera, diretta precipuamente a soddisfare esigenze che, seppure non precarie, risultano funzionali (solo) a una migliore vivibilità degli spazi esterni di un'unità già esistente, tipo terrazzi e/o giardini, poiché essenzialmente finalizzate ad attuare una protezione dal sole e dagli agenti atmosferici*». Appare dunque chiaro che «*la struttura con cui si crea ex novo uno spazio chiuso stabilmente asservito ad un'attività commerciale preesistente ed al fine di soddisfare le esigenze non temporanee dell'impresa, non può definirsi "pergotenda", non essendo la struttura funzionale (solo) a una migliore vivibilità degli spazi esterni di un'unità già esistente, tipo terrazzi e/o giardini*». Non si tratta, nel caso di specie, di un elemento di migliore fruizione dello spazio esterno, bensì di un elemento che ha creato un nuovo spazio chiuso, che ha trasformato in modo permanente un suolo inedito, inglobandone l'area e lo spazio libero sovrastante a servizio degli interessi commerciali delle ricorrenti.

#### *9. Pergole bioclimatiche in edilizia libera*

Già prima dell'introduzione dell'esaminata lett. b-ter), la giurisprudenza riconduceva la realizzazione delle pergole all'art. 6, comma 1, lett. e-quinquies (che annovera tra gli interventi che non richiedono alcun titolo abilitativo «*gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici*») in considerazione anche del fatto che, come anticipato, il "Glossario" dell'edilizia libera, inserisce nella categoria degli elementi di arredo delle aree pertinenziali il pergolato (voce numero 46, se di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo), nonché la tenda a pergola e la pergotenda (voce numero 50, cui sono accomunate la tenda e la copertura leggera di arredo). D'altra parte, in

manca di un espresso riferimento normativo, la giurisprudenza aveva escluso l'assimilabilità della pergola bioclimatica al pergolato o alla pergotenda.

A seguito delle modifiche apportate in sede di conversione in legge del D.L. n. 69/2024, il legislatore ha ricompreso nella nuova formulazione dell'esaminato art. 6, comma 1, lett. b-ter) anche le c.d. «pergole bioclimatiche». Inoltre, la norma fa espresso riferimento al «telo retrattile anche impermeabile, tende a pergola con elementi di protezione solare mobili o regolabili»: tale liberalizzazione è riferita alle pergole che fanno parte delle categorie delle opere di protezione dal sole, quali strutture dotate di una copertura mobile o regolabile – costituita da lamelle mobili – che possono essere regolate in modo da seguire i movimenti del sole durante l'arco della giornata.

Deve dunque ritenersi superato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il sistema di alette orientabili fisse (e non retraibili/impacchettabili completamente) configura tettoia vera e propria in quanto permette, attraverso un meccanismo, di trasformarsi in una copertura continua: «in presenza delle alette frangisole rotanti a comando elettromeccanico, con possibilità di allinearsi creando una copertura continua dall'alto, è possibile affermare che la struttura realizzata sia una "pergola bioclimatica orientabile" che non può essere assimilata al pergolato, né alla pergotenda, bensì alla tettoia» (T.A.R. Bari, 18/11/2022, n. 1562).

Ferma la portata innovativa della ricomprensione di tali strutture negli interventi di edilizia libera, gli interventi inseriti all'interno dell'art. 6, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001 - pergola bioclimatica inclusa - possono essere considerati di edilizia libera «Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, [...]».

#### 10. Cambio di destinazione d'uso da negozio ad abitazione

Qualora il proprietario dell'immobile intenda modificare la destinazione d'uso originaria è doveroso verificare la tipologia di mutamento per l'applicazione della disciplina al caso concreto, nonché la relativa ammissibilità da parte degli strumenti urbanistici del Comune.

Si rammenta che con mutamento d'uso "rilevante" si fa riferimento a qualsiasi utilizzo dell'immobile – o della singola unità immobiliare – diverso dall'uso originario per il quale era stato inizialmente realizzato, purché ciò avvenga tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico (residenziale, turistico-ricettiva, produttiva, direzionale, commerciale, rurale). Di converso, il mutamento è considerato "non rilevante" quando, nonostante la modifica, si rimanga all'interno della medesima categoria funzionale (nelle c.d. "categorie edilizie omogenee"). In aggiunta alla predetta suddivisione, occorre ulteriormente differenziare il cambio d'uso con opere edilizie, dal cambio d'uso compiuto senza realizzazione di opere. In proposito, l'art. 23-ter, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001 contiene la (nuova e ulteriore) definizione di «mutamento di destinazione d'uso senza opere», che interviene ove lo stesso «non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di cui all'articolo 6».

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il mutamento di destinazione d'uso da negozio ad abitazione comporta il passaggio dalla categoria funzionale "commerciale" a quella "residenziale"; quest'ultimo, deve considerarsi sempre ammesso ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1-ter per le singole

unità immobiliari<sup>7</sup>, in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del D.M. n. 1444/1968, 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»<sup>8</sup>, «inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile»<sup>9</sup>.

Di assoluta novità è la previsione per cui il mutamento d'uso c.d. "verticale" «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». Sempre rispetto all'onerosità dell'intervento è previsto che «nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria»<sup>10</sup>.

Nel caso in cui l'unità immobile si trovi al piano terra<sup>11</sup>, dal tenore letterale del novellato art. 23-bis, comma 1-quater, le Regioni dovranno prevedere i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali potranno individuare le specifiche zone nelle quali il mutamento sarà concesso: «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-quinquies si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate».

Quanto alle possibili limitazioni a livello condominiale, la giurisprudenza di legittimità ha escluso l'ammissibilità di divieti generici al cambio di destinazione d'uso in quanto, come precisato nella recente pronuncia Cassazione, Sez. II, 23/05/2024/ n. 14377, «il regolamento contrattuale può imporre divieti e limiti di destinazione alle facoltà di godimento dei condomini sulle unità immobiliari in esclusiva proprietà, sia mediante elencazione di attività vietate, sia con riferimento ai pregiudizi che si intende evitare, ma la compressione di facoltà normalmente inerenti alle proprietà esclusive deve risultare da espressioni incontrovertibilmente rilevatrici di un intento chiaro, non suscettibile di dar luogo ad incertezze; pertanto, l'individuazione della regola dettata dal regolamento condominiale di origine contrattuale, nella parte in cui impone detti limiti e divieti, va svolta rifuggendo da interpretazioni di carattere estensivo, sia per quanto concerne l'ambito delle limitazioni imposte alla proprietà individuale, sia per quanto attiene ai beni alle stesse soggetti».

Fatte le dovute verifiche di cui sopra, il nuovo comma 1-quinquies dell'art. 23-ter subordina il mutamento di destinazione d'uso tra diverse categorie funzionali al rilascio dei seguenti titoli: nei

---

<sup>7</sup> Nella Relazione illustrativa al Decreto è stato chiarito che per "unità immobiliari" si intende «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>8</sup> Sulla valenza delle previsioni contenute negli strumenti urbanistici comunali vigenti, allo stato, si segnala l'esistenza di differenti interpretazioni fornite dalla dottrina (a favore delle disposizioni comunali emanate a far data dell'entrata in vigore della nuova disciplina - A. di Leo e F. Lanatà, «Salva Casa: Sanatorie e semplificazioni dopo la conversione del decreto 69/2024» -SOLE24ORE.; a favore delle disposizioni contenute nella normativa esistente: M. Campagna e A. di Leo, «Decreto Salva casa: commento, guida e riflessioni tecnico - giuridiche», Maggioli Editore).

<sup>9</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 23-ter, comma 1-quater del D.P.R. n. 380/2001.

<sup>10</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 23-ter, comma 1-quater del D.P.R. n. 380/2001.

<sup>11</sup> Il R.E.T. adottato a livello nazionale definisce come «primo piano fuori terra»: «il 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».

casi di mutamento di destinazione d'uso senza opere a segnalazione certificata di inizio attività di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990; nei restanti casi, al 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'art. 6-bis (ossia gli interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata-CILA), si procede tramite SCIA.

#### 11. Cambio di destinazione d'uso da magazzino ad ufficio senza opere

Il cambio di destinazione d'uso senza opere da deposito (attività commerciale) ad ufficio (attività direzionale) integra gli estremi di un mutamento giuridicamente rilevante della destinazione d'uso. In proposito, la giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato si è espressa nel senso che il mutamento di destinazione d'uso deve essere considerato urbanisticamente rilevante anche senza opere edilizie, poiché la semplificazione delle attività, voluta dal legislatore, non si è spinta fino al punto di rendere tra loro omogenee tutte le categorie funzionali, le quali rimangono sostanzialmente non assimilabili anche in caso di mancato incremento degli standard urbanistici, a conferma della scelta già operata con il D.M. n. 1444/1968.

In questo senso, la recente sentenza T.A.R. Lazio n. 14357/2024 ha ricordato che *«Il mutamento della destinazione d'uso tra categorie funzionali ontologicamente diverse, anche senza opere edilizie, ove realizzato senza permesso di costruire, è sanzionabile con la misura ripristinatoria. Questo perché il cambio di destinazione d'uso fra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee integra una vera e propria modificazione edilizia che, incidendo sul carico urbanistico, necessita di un previo permesso di costruire, non assumendo rilevanza l'avvenuta esecuzione di opere»*; quanto al mutamento rilevante nella fattispecie (con adibizione del locale magazzino ad ufficio professionale), i giudici richiamano il recente precedente secondo cui *«il cambio di destinazione d'uso di un immobile da magazzino ad autofficina, ancorché compatibile nella medesima zona omogenea, interviene tra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee e, quindi, integra una modificazione edilizia con effetti incidenti sul carico urbanistico soggetta a regime concessorio oneroso, indipendentemente dall'esecuzione di opere»*(T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 15/07/2024, n.14357).

In tale contesto, hanno inciso profondamente le modifiche apportate dal *«Decreto Salva casa»*, per cui il cambio destinazione d'uso da magazzino ad ufficio - comportante il passaggio dalla categoria funzionale "commerciale" a quella "produttivo-direzionale" - senza opere si effettuerà con la SCIA di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990, ferme restando le leggi regionali più favorevoli<sup>12</sup>.

Sotto il profilo pecuniario, trova applicazione la disciplina di favore di cui al comma 1-*quater*, II° periodo, per cui *«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 dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150»*. Al III° periodo viene aggiunto che *«Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria»*.

---

<sup>12</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 23-*ter*, comma 1-*quinquies* del D.P.R. n. 380/2001.

## 12. Cambio di destinazione d'uso da magazzino ad abitazione di un fabbricato rurale

A seguito delle modifiche apportate dal «Decreto Salva casa», per la trasformazione di un appartamento (accatastato come magazzino) di un fabbricato rurale ad abitazione non è possibile usufruire del cambio di destinazione d'uso semplificato in quanto, per i fabbricati rurali, quest'ultimo è ammesso esclusivamente se si rimane all'interno della stessa categoria funzionale.

Invero, mentre il comma 1- bis consente senza alcuna distinzione «il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale [...], nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni», per i cambi di destinazione d'uso tra diverse categorie urbanistiche, il comma 1-ter fa espresso riferimento alle sole «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».

Stante l'assoggettamento degli interventi *de quibus* alla disciplina normativa precedente alla novella, appare interessante esaminare la pronuncia Consiglio di Stato Sez. VI, 10/01/2024, n. 357 avente ad oggetto la legittima trasformazione di un edificio a destinazione "rurale" in una unità con destinazione residenziale, nonché i presupposti necessari al fine del rilascio del titolo edilizio.

I giudici di Palazzo Spada - nel pronunciarsi su un ricorso contro un ordine di demolizione di un fabbricato rurale, in cui veniva contestato l'avvenuto mutamento di destinazione d'uso di un deposito di materiale agricolo in civile abitazione residenziale in assenza di permesso di costruire, nonché la mancanza delle caratteristiche necessarie della ruralità del fabbricato- hanno ricordato che «il rilascio del permesso di costruire di fabbricati rurali in zone agricole è subordinato ad un duplice requisito: il primo di natura soggettiva, costituito dallo status di proprietario coltivatore diretto, proprietario conduttore in economica, proprietario concedente, imprenditore agricolo; il secondo di natura oggettiva, rappresentato dal rapporto di strumentalità delle opere alla coltivazione del fondo, in quanto la ratio della previsione è ovviamente nel senso di evitare che qualsiasi individuo, benché sprovvisto della qualità di coltivatore, possa legittimamente costruire un immobile ad uso residenziale in zona agricola. Ciò avrebbe l'evidente conseguenza di consentire la trasformazione di una zona agricola, tutelata dall'ordinamento, in un'area sostanzialmente residenziale e si porrebbe quindi in contrasto con la ratio della disciplina vincolistica che è volta allo scopo di attuare un equilibrato componimento tra le contrapposte esigenze e cioè, da un lato, consentire una razionale possibilità di sfruttamento edilizio delle aree agricole per scopi di sviluppo economico e, dall'altro, garantire la loro destinazione esclusiva ad attività agronomiche (Corte di Cassazione, sez. III, n. 57914 del 29 dicembre 2017)».

Alla luce della ricostruzione della disciplina appena richiamata, è stato concluso che la trasformazione di un edificio a destinazione "rurale" in una unità con destinazione residenziale necessita il previo rilascio del permesso di costruire *ex* articolo 10, la cui mancanza legittima pertanto l'adozione dell'ordinanza di demolizione ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. 380/2001.

## 13. Cambio di destinazione d'uso nelle zone destinante ad insediamenti produttivi

Il caso del mutamento di destinazione d'uso di immobili edificati nelle zone destinate ad insediamenti produttivi richiede di soffermarsi nuovamente sulla formulazione letterale

dell'esaminato art. 23-ter, comma 1-ter: invero, in caso di cambio di destinazione d'uso tra diverse categorie funzionali, tale norma fa espresso riferimento alle singole unità immobiliari ubicate «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».

Si rammenta che, a mente dell'art. 2 del D.M. n. 1444/1968: «Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765:

A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;

B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;

C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B)».

D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;

E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);

F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale».

Dal tenore testuale del nuovo comma 1-ter sembra dunque doversi ricavare che il cambio di destinazione d'uso semplificato tra diverse categorie funzionali non trovi applicazione per le unità immobiliari di fabbricati siti nelle Zone D), E), F) ed equipollenti; diversamente, sembra doversi consentire all'interno della stessa categoria funzionale in immobili ricompresi in tali zone, purché nel rispetto delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni. Parimenti, a mente dell'art. 23-ter, comma 3 del D.P.R. n. 380/2001, è consentito il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinquies<sup>13</sup>.

#### 14. Cambio di destinazione d'uso da sottotetto a mansarda abitabile

Per quanto attiene alla conversione abitativa dei sottotetti, il nodo principale riguarda la trasformazione delle superfici non residenziali in superfici residenziali e, conseguentemente, un inevitabile aumento di volumetria urbanistica.

In tale prospettiva, la recente sentenza Consiglio di Stato, Sez. II, 19/08/2024 n. 7168 ha inquadrato il cambio d'uso del sottotetto in abitazione come variazione essenziale ai sensi dell'art.

---

<sup>13</sup> L'art. 23-ter, comma 3 D.P.R. n. 380/2001 dispone che «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 consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinquies».

32, commi 1 e 2, del D.P.R. n. 380/2001, in quanto la variazione effettuata (accorpamento del vano abitabile con il sottotetto non abitabile) riguarda «*modificazione della destinazione d'uso che non può considerarsi urbanisticamente non rilevante per mancata "variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968" di cui alla lettera del citato art. 32, giacché alla luce del combinato disposto di cui alle lettere a) e c) dell'art. 32, detta trasformazione ha determinato aumento di carico urbanistico derivante dalle "modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato"*».

Per i giudici di Palazzo Spada, «*La modifica della destinazione d'uso del sottotetto da deposito ad abitativo integra, infatti, un mutamento di destinazione d'uso che interviene tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, influenzando in tal guisa sul carico urbanistico, sicché detto intervento è subordinato al rilascio del permesso di costruire*», «*la cui mancanza determina una situazione di illiceità che va rilevata dall'amministrazione nell'esercizio del suo potere di vigilanza (cfr., ex aliis, Consiglio di Stato, sezione VI, sentenze 23 febbraio 2023, n. 1828, 26 settembre 2022, n. 8256 e 4 gennaio 2021, n. 43)*».

A seguito delle modifiche apportate dal «*Decreto Salva Casa*» - ferma restando la possibilità, per i Comuni, di fissare specifiche condizioni - il cambio d'uso è soggetto al rilascio del titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso. Se, invece, il mutamento di destinazione d'uso del sottotetto è senza opere edilizie, oppure con opere riconducibili all'articolo 6-bis (ossia gli interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata-CILA), si potrà procedere con la SCIA<sup>14</sup>.

#### 15. Cambio di destinazione d'uso da seminterrato ad abitazione

Nel caso in cui l'immobile si trovi al piano seminterrato e sia interessato da mutamento d'uso tra categorie generali differenti, dal tenore letterale del novellato art. 23-bis, comma 1-*quater*<sup>15</sup> si ricava che le Regioni dovranno prevedere i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali potranno individuare le specifiche zone nelle quali il mutamento sarà concesso. Sicché, in pendenza della predisposizione di una sovraordinata normativa regionale, sembra doversi escludere che tali mutamenti d'uso possano beneficiare delle specifiche semplificazioni e deroghe del comma 1-*ter*, restando soggetti alla disciplina ordinaria in conformità a quanto previsto dagli strumenti urbanistici e al pagamento di tutta l'onerosità, ivi compresa quella relativa alla monetizzazione degli standard urbanistici non reperiti.

A tale proposito, ancorché non esista una autonoma collocazione negli atti di governo del territorio per i locali garage o cantina, accessori ad abitazioni, costituisce principio consolidato in giurisprudenza che il cambio di destinazione d'uso di questi ultimi in locale abitabile è urbanisticamente rilevante. Essi infatti, proprio in quanto privi di autonoma rilevanza, accedono alla categoria residenziale cui sono asserviti, costituendo effettivamente pertinenze nell'accezione civilistica<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 23-*ter*, comma 1-*quinqüies* del D.P.R. n. 380/2001.

<sup>15</sup> L'art. 23-*ter*, comma 1-*quater* (ultimo periodo) dispone che «*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-*quinqüies* si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate*».

<sup>16</sup> Consiglio di Stato Sez. II, 09/05/2024, n.4199; Consiglio di Stato Sez. II - 22/04/2024, n. 3645.

La disciplina urbanistica si connota, o quanto meno dovrebbe connotarsi, per la necessaria commisurazione delle dotazioni territoriali all'impatto in termini di carico prodotto da una determinata destinazione, la cui ampiezza è evidentemente calcolata avuto riguardo alla assentita fruibilità funzionale: «*La fruibilità funzionale all'uso residenziale è data quindi dalla superficie e dalla volumetria abitabile, ovvero rispondente ai requisiti minimi di vivibilità contenuti, nel loro nucleo originario successivamente integrato anche da regolamenti comunali di settore, nel d.m. 5 luglio 1975*». In altre parole, «*la volumetria assentibile su cui si basa il calcolo degli indici edificatori è quella "abitabile", perché consente di individuare l'estensione anche potenziale dell'insediamento umano e la pressione che lo stesso è necessariamente destinato a produrre sul contesto inteso come necessità di fruire delle opere di urbanizzazione, primaria o secondaria; le volumetrie di servizio, pur latamente intese, in quanto strutturalmente inidonee a incrementare ridetta pressione da parte della popolazione residenziale, che rimane immutata, sono inserite al solo scopo di migliorare la qualità della vita della zona anche in relazione al singolo complesso immobiliare. Esse si caratterizzano, dunque, per una compatibilità con la categoria generale di riferimento, pur ricevendo una finalizzazione "mirata" a servizio, non convertibile in una qualunque delle altre tipizzate dal legislatore, ivi compresa quella cui accede, senza che il mutamento venga considerato "rilevante"» (Consiglio di Stato sez. II - 22/04/2024, n. 3645).*

In definitiva, «*l'art. 23-ter del T.u.e. non individua un'autonoma categoria "pertinenziale", essendo la stessa, proprio in quanto tale, quella della zona in cui si inserisce, ma mantenendo una finalizzazione d'uso diversa e mirata. Da qui il condiviso orientamento giurisprudenziale che, non a caso senza soluzione di continuità rispetto all'introduzione della norma nel d.P.R. n. 380 del 2001, ha da sempre ricondotto il cambio di destinazione d'uso da cantina o garage a civile abitazione tra gli interventi edilizi per i quali è necessario il rilascio del permesso di costruire (cfr. ex multis Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2018, n. 551; sez. VII, 21 agosto 2023, n. 7835). Diversamente opinando, si addiverrebbe alla paradossale conclusione che l'introduzione delle categorie urbanistiche omogenee, necessariamente espressa in termini di macro organizzazione sistemica e non di disciplina di dettaglio, si sarebbe risolta in una sostanziale liberalizzazione delle trasformazioni di tutti i locali lato sensu di servizio in residenziali*».

Ciò posto, i Giudici di Palazzo Spada ritengono che, laddove sia necessaria l'individuazione di elementi sintomatici per accertare l'avvenuta realizzazione di un cambio di destinazione d'uso, «*essi vadano individuati caso per caso, a partire proprio da quelle dotazioni che, a maggior ragione ove consistite non in elementi di arredo ma in fattori strutturali, tradizionalmente connotano un determinato utilizzo del bene, in quanto necessarie allo scopo. Quand'anche, dunque, in singoli casi la realizzazione del servizio igienico o di un mero vano wc può non assumere rilevanza ex se, come nel caso in cui il manufatto "pertinenziale" - nell'accezione chiarita - non fa parte della medesima unità abitativa (v. la fattispecie oggetto della sentenza del Consiglio di Stato n. 9954 del 2022, richiamata dall'appellante), lo stesso non è a dire laddove, oltre a tale circostanza "logistica", allo stesso si aggiungano altre dotazioni strutturali tipicamente riconducibili all'uso abitativo, quali la presenza di locali c.d. "pluriuso", e segnatamente della cucina*».

#### 16. Limiti e condizioni da rispettare in condominio in caso di interventi di ristrutturazione finalizzati al cambio di destinazione d'uso

La problematica attinente al mutamento della destinazione d'uso in ambito condominiale, con riferimento alle parti comuni, trova regolamentazione nell'art. 1117-ter c.c. per cui «*per soddisfare esigenze di interesse condominiale l'assemblea, con un numero di voti che rappresenti i quattro quinti dei*

*partecipanti al condominio e i quattro quinti del valore dell'edificio, può modificare la destinazione d'uso delle parti comuni».*

Con particolare riferimento al mutamento della destinazione d'uso delle parti esclusive, la norma di riferimento è l'art. 1122 c.c. secondo cui: *«Nell'unità immobiliare di sua proprietà ovvero nelle parti normalmente destinate all'uso comune, che siano state attribuite in proprietà esclusiva o destinate all'uso individuale, il condomino non può eseguire opere che rechino danno alle parti comuni ovvero determinino pregiudizio alla stabilità, alla sicurezza o al decoro architettonico dell'edificio».* Tale norma – nel sancire i limiti per l'esecuzione di opere su parti di proprietà o uso individuale che danno pregiudizio alla stabilità, alla sicurezza o al decoro architettonico dell'edificio alle parti comuni - non contempla espressamente la modifica *de qua*.

Ebbene, per procedere alla modifica della destinazione d'uso di una proprietà immobiliare - che può essere effettuata sia nell'ambito della stessa categoria urbanistica, sia con il passaggio da una categoria all'altra - il proprietario, dopo aver verificato se lo stesso sia consentito dagli strumenti urbanistici vigenti, deve verificare l'ammissibilità della nuova destinazione da parte del regolamento condominiale. Di norma, infatti, i divieti/limiti di destinazione d'uso delle proprietà private sono formulati nei regolamenti condominiali.

In argomento, la Corte di Cassazione ha sancito più volte che *«il regolamento di condominio, contemplato dal comma 1 dell'art. 1138 cod. civ., [...] ove si limiti a dettare norme che disciplinano l'uso e le modalità di godimento delle cose comuni, la ripartizione delle spese relative e la tutela del decoro dell'edificio, riguarda una materia che rimane nell'ambito dell'organizzazione della vita interna del condominio». Trattasi, quindi, di clausole che avendo natura regolamentare (non contrattuale), possono essere modificate con la maggioranza indicata dall'art. 1136, comma 2, cod. civ. Nel caso, invece, in cui il regolamento condominiale contenga norme che, incidendo direttamente sulla sfera soggettiva, limitino i diritti dei condomini sulle loro proprietà esclusive o comuni, o comunque contenga clausole che attribuiscono ad alcuni condomini maggiori diritti rispetto ad altri, queste clausole avendo natura contrattuale, sono modificabili soltanto con il consenso unanime di tutti i partecipanti al condominio (Cass., sent. n. 17694/2007 e Sez. Unite, sent. n. 934/2014 quest'ultima sulla destinazione tra clausole regolamentari e contrattuali)».* Ciò detto, la giurisprudenza ha chiarito che *«le clausole del regolamento condominiale che vietano la destinazione delle singole unità immobiliari allo svolgimento di determinate attività, essendo limitative dei diritti del proprietario, non sono suscettibili di interpretazione estensiva...»<sup>17</sup>.*

#### *17. Agibilità immobili con altezza minima interna inferiore a 2,70 metri*

Le previsioni del «Decreto Salva casa» muovono dall'interesse dell'intero "settore casa" e del mercato delle abitazioni, nell'ottica del pieno utilizzo degli immobili e delle unità immobiliari che non sono pienamente commerciabili a causa di rigidità amministrative non sorrette da reali esigenze di tutela dell'interesse pubblico. In quest'ottica, è stata introdotta una disciplina speciale e transitoria in tema di agibilità degli edifici che si inserisce nella tendenza del legislatore nazionale a consentire, in via d'eccezione e in maniera transitoria, una deroga i requisiti igienico sanitari previsti dal D.M. 5 Luglio 1975.

---

<sup>17</sup> Cass, sent. n. 8216/2005 e sent. n. 21287/2004.

Quest'ultimo, come noto, al comma 1 prevede che «L'altezza minima interna utile dei locali adibiti ad abitazione è fissata in m. 2,70, riducibili a m. 2,40 per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli»; per poi specificare al successivo comma 2 che «Nei comuni montani al di sopra dei m. 1000 sul livello del mare può essere consentita, tenuto conto delle condizioni climatiche locali e della locale tipologia edilizia, una riduzione dell'altezza minima dei locali abitabili a m. 2,55».

Quanto al relativo ambito applicativo, l'art. 10 del D.L. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020 (c.d. «Decreto Semplificazioni»), ha chiarito che, per gli edifici siano ubicati nelle Zone Omogenee A) e B) di cui al D.M. n. 1444/1968 o in questa assimilabile in base alla normativa regionale e piani urbanistici comunali, i requisiti relativi all'altezza minima non si considerano riferiti agli immobili realizzati prima dell'entrata in vigore dello stesso Decreto<sup>18</sup>. L'art. 10, come successivamente integrato dal D.L. n. 77/2021, al comma 2-bis prevede un'ulteriore deroga alle disposizioni del D.M. del 1975 con riferimento agli immobili di interesse culturale, sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>19</sup>.

Alle due fattispecie in parola si aggiunge quanto previsto all'art. 24, comma 7-bis del D.P.R. n. 380/2001 – anch'esso introdotto dalla legge n. 120/2020 – in base al quale «La segnalazione certificata può altresì essere presentata, in assenza di lavori, per gli immobili legittimamente realizzati privi di agibilità che presentano i requisiti definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo e con il Ministro per la pubblica amministrazione, da adottarsi, previa intesa in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione».

In tale direzione, al preannunciato fine di fornire un riscontro immediato e concreto al crescente fabbisogno abitativo, il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disciplina posta dall'art. 24 consentendo, in presenza di determinate condizioni, la deroga alla altezza minima prescritta dal D.M. del 1975<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> L'art. 10 del D.L. n. 76/2020 dispone che «Nelle more dell'approvazione del decreto del Ministro della salute di cui all'articolo 20, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le disposizioni di cui al decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 190 del 18 luglio 1975, si interpretano nel senso che i requisiti relativi all'altezza minima e i requisiti igienico sanitari dei locali di abitazione ivi previsti non si considerano riferiti agli immobili che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto e che siano ubicati nelle zone A o B, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili, in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali. Ai fini della presentazione e rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e la qualificazione edilizia dei medesimi immobili e della segnalazione certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti».

<sup>19</sup> L'art. 10, comma 1-bis della L. 120/2020 prevede che «a) l'altezza minima interna utile dei locali adibiti ad abitazione è fissata in 2,4 metri, riducibili a 2,2 metri per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti e i ripostigli; b) per ciascun locale adibito ad abitazione, l'ampiezza della finestra deve essere proporzionata in modo da assicurare un valore di fattore luce diurna medio non inferiore all'1 per cento e, comunque, la superficie finestrata apribile non deve essere inferiore a un sedicesimo della superficie del pavimento;

c) ai fini della presentazione e del rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e per la qualificazione edilizia degli immobili di cui al presente comma e della segnalazione certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti anche nel caso di interventi di ristrutturazione e di modifica di destinazione d'uso»;

<sup>20</sup> È il caso, ad esempio, del recupero abitativo del sottotetto laddove, sempreché la norma regionale lo consenta, ai fini dell'adeguamento dell'altezza interna utile per il riuso di quest'ultimo, si rende necessario l'abbassamento del solaio del piano sottostante.

Nel dettaglio, il nuovo articolo 24, comma 5-bis dispone che «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 di «locali con un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri fino al limite massimo di 2,40 metri quadrati per due persone» al concorrere di due condizioni.

La prima è che «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». Il Decreto in parola – attinente alle «prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica, ai fini del superamento e all'eliminazione delle barriere architettoniche» - definisce all'art. 2, lett. i) l'adattabilità come «la possibilità di modificare nel tempo lo spazio costruito a costi limitati, allo scopo di renderlo completamente ed agevolmente fruibile anche da parte di persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale», mentre individua nel dettaglio all'art. 6 i «criteri di progettazione per l'adattabilità».

La seconda condizione prevista per l'accesso alle deroghe richiede, alternativamente che:

«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»<sup>21</sup>.

L'ultimo comma dell'articolo 24 dispone che «Restano ferme le deroghe ai limiti di altezza minima e superficie minima dei locali previsti a legislazione vigente». Deve aggiungersi che, come vedremo più diffusamente, a seguito delle modifiche apportate dal «Decreto Salva casa» la disciplina attinente alle «Tolleranze costruttive» di cui all'articolo 34-bis trova applicazione anche «per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari».

#### 18. Il frazionamento di un appartamento oggetto di ristrutturazione in miniappartamenti

In attesa dell'emanazione delle nuove disposizioni di natura prestazionale che dovranno sostituire quelle del D.M. del 1975, l'art. 24, comma 5-bis prevede che il progettista abilitato è autorizzato ad asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie anche nell'ipotesi di «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». Si rammenta infatti che l'art. 3 del D.M. del 1975 prevede che «Ferma restando l'altezza minima interna di m 2,70, salvo che per i comuni situati al di sopra dei m. 1000 sul livello del mare per i quali valgono le misure ridotte già indicate all'art. 1, l'alloggio monostanza, per una persona,

---

<sup>21</sup> Come previsto dall'art. 24, comma 5-ter del D.P.R. n. 380/2001.

*deve avere una superficie minima, comprensiva dei servizi, non inferiore a mq 28, e non inferiore a mq 38, se per due persone».*

La norma riduce le superfici dei monocali a 20 mq per una persona (servizi compresi) non dice se si tratta di superfici nette o lorde; tuttavia, occorre tenere presente che, a mente dell'art. 3, comma 3 del D.M. n. 1444/1968 – rubricato «*Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi*» - «*Ai fini dell'osservanza dei rapporti suindicati nella formazione degli strumenti urbanistici, si assume che, salvo diversa dimostrazione, ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondano mediamente 25 mq di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc vuoto per pieno), eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq (pari a circa 20 mc vuoto per pieno) per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc.)».*

Nell'ottica dell'offerta abitativa e della riduzione del consumo di suolo è dunque possibile l'utilizzo di tali norme per il frazionamento di un appartamento con la previsione di ricavare più monocali. Tuttavia, affinché si possa concretizzare la progettazione e rendere l'asseverazione circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie è necessario che i progettista attesti che «*i locali siano situati in edifici sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie*», e che «*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*».

In assenza di progetti di riqualificazione dell'edificio o dei locali in questione per la conformità alle norme igienico-sanitarie è sempre richiesta una superficie minima di 28 mq per una persona e di 38 mq per due persone; inoltre rimane fermo il rispetto delle dimensioni minime in precedenza previste per tutti gli immobili ad uso abitativo realizzati prima del 28/07/2024. Ciò detto, occorre tenere presente che non sono ammesse altre deroghe oltre alla riduzione delle dimensioni minime, in quanto il Decreto prevede che sia possibile derogare alle dimensioni minime «*fermo restando il rispetto degli altri requisiti igienico-sanitari previsti dalla normativa vigente*». Anche in questo caso, resta la possibilità di ottenere l'agibilità ove lo scostamento ai requisiti igienico-sanitari sia contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo<sup>22</sup>.

#### *19. Immobili condonati e agibilità*

L'art. 35, comma 19 della legge n. 45/1985 prevede una disciplina speciale per l'agibilità, stabilendo che la stessa può essere rilasciata anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari: «*A seguito della concessione o autorizzazione in sanatoria viene altresì rilasciato il certificato di abitabilità o agibilità anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari, qualora le opere sanate non contrastino con le disposizioni vigenti in materia di sicurezza statica, attestata dal certificato di idoneità di cui alla lettera b) del terzo comma e di prevenzione degli incendi e degli infortuni*».

---

<sup>22</sup> Secondo quanto disposto dall'art. 34-bis, 1-ter del D.P.R. n. 380/2001.

L'interpretazione di tale norma determina una serie di problematiche che interessano sia gli immobili già condonati, sia gli immobili per i quali si intenda richiedere la sanatoria. Ed infatti potrebbe verificarsi che sia stato ottenuto il condono relativamente a locali (ad esempio sottotetti, mansarde, cantine e seminterrati) che non rispettino i requisiti di altezza minima previsti dal D.M. del 1975.

La giurisprudenza ha chiarito che *«il rilascio del certificato di abitabilità di un fabbricato, conseguente al condono edilizio, ai sensi del citato art. 35, comma 20, l. 47/1985, può legittimamente avvenire in deroga solo ad autonome e autosufficienti disposizioni regolamentari e non anche quando siano carenti condizioni di salubrità richieste invece da fonti normative di livello primario (eventualmente integrate, nel precetto, da norme di fonte secondaria), poiché la disciplina del condono edilizio, per il suo carattere eccezionale e derogatorio, non è suscettibile di interpretazioni estensive e, soprattutto, tali da incidere sul fondamentale principio della tutela della salute, con evidenti riflessi sul piano della legittimità costituzionale»* (Consiglio di Stato sez. IV, 21/11/2023, n.9968).

Tale orientamento risulta, peraltro, del tutto coerente con quello espresso dalla Corte costituzionale n. 256/1996 secondo cui *«la deroga introdotta dalla citata previsione normativa non riguarda i requisiti richiesti da disposizioni legislative e deve, pertanto, "escludersi una automaticità assoluta nel rilascio del certificato di abitabilità (...) a seguito di concessione in sanatoria, dovendo invece il Comune verificare che al momento del rilascio del certificato di abitabilità siano osservate non solo le disposizioni di cui all'art. 221 T.U. delle leggi sanitarie (rectius, di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 425/94), ma, altresì quelle previste da altre disposizioni di legge in materia di abitabilità e servizi essenziali relativi e rispettiva normativa tecnica", e che "permangono, infatti, in capo ai Comuni tutti gli obblighi inerenti alla verifica delle condizioni igienico-sanitarie per l'abitabilità degli edifici, con l'unica possibile deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari"»*.

Alla luce della giurisprudenza riportata e della lettura costituzionalmente orientata della previsione normativa resa dalla Corte costituzionale, deve escludersi che l'art. 35 della legge n. 47/1985 contenga una deroga generale e indiscriminata alle norme che presidiano i requisiti di abitabilità degli edifici in quanto *«Il carattere formalmente secondario della fonte non toglie che le disposizioni da essa dettate attengano direttamente alla salubrità e vivibilità degli ambienti, ossia a condizioni tutelate direttamente da norme primarie e costituzionali sopra richiamate di cui le prime siano chiamate a integrare e attuare il precetto generale. In questi casi, la norma secondaria concretizza il generico imperativo della norma primaria, sostanziandone il contenuto minimo inderogabile in funzione della tutela della salute e sicurezza degli ambienti, con la conseguenza che la verifica dell'abitabilità non può prescindere. Del resto, una diversa interpretazione, che giungesse a sostenere la derogabilità dei requisiti minimi di salubrità, per il sol fatto di essere fissati con norma formalmente regolamentare, si porrebbe sicuramente in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che con il successivo art. 32»*.

In tale contesto normativo è di indubbia rilevanza quanto previsto dall'art. 10, comma 2, del D.L. n. 76/2020 secondo cui, per gli edifici siano ubicati nelle Zone Omogenee A) e B) di cui al D.M. 1444/1968, o in questa assimilabile in base alla normativa regionale e piani urbanistici comunali, i requisiti relativi all'altezza minima non si considerano riferiti agli immobili realizzati prima dell'entrata in vigore dello stesso Decreto<sup>23</sup>. Sicché, ove il Comune abbia accertato che gli interventi

---

<sup>23</sup> L'art. 10, comma 2, del D.L. n. 76/2020 dispone che *«Nelle more dell'approvazione del decreto del Ministro della salute di cui all'articolo 20, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le disposizioni di cui al decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 190 del 18 luglio 1975, si interpretano nel senso che i requisiti relativi all'altezza minima e i requisiti igienico sanitari dei locali di abitazione ivi*

abusivi sono stati realizzati prima dell'entrata in vigore del D.M. del 1975, la non conformità a detti requisiti dimensionali non preclude l'acquisizione dell'agibilità dell'immobile, in quanto ai fini del rilascio dell'agibilità di tali immobili «*si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti*».

## 20. Immobili in assenza di agibilità

A conclusione della presente disamina si intende soffermarsi sulla commerciabilità degli immobili privi del certificato di agibilità, nonché sugli strumenti di tutela in favore dell'acquirente e, in particolar modo, sui presupposti affinché possa legittimamente esperirsi l'azione di risoluzione del contratto di vendita.

La consegna del certificato di agibilità, infatti, pur non costituendo di per sé requisito di validità dell'atto traslativo, integra un'obbligazione incombente sul venditore ai sensi dell'art. 1477, comma 3, c.c.<sup>24</sup>, la cui mancanza implica un inadempimento alle obbligazioni assunte dal venditore con conseguente possibilità per l'acquirente di chiedere la risoluzione del contratto ove ne ricorrano i presupposti e, in ogni caso, di agire per il risarcimento dei danni eventualmente subiti a prescindere se, al momento della stipula dell'atto di compravendita immobiliare, sia stata presentata o meno domanda di condono tesa a sanare la regolarità amministrativa dell'immobile.

La Corte di Cassazione ha ricondotto alla “mancanza” del certificato di abitabilità le seguenti diverse fattispecie, con eterogenee conseguenze:

*«a) il difetto della richiamata certificazione può essere ascrivibile all'assenza (in senso sostanziale-funzionale), in radice, dei requisiti di conformità igienico-sanitaria, di sicurezza e sul risparmio energetico, volti a rendere abitabile o agibile l'immobile - assenza che non sia sanabile in termini assoluti -: in tal caso, il bene oggetto del negozio traslativo (o della promessa di vendita) assume connotazioni completamente diverse da quelle pattuite (ossia appartiene ad un genere o sottogenere diverso, rivelandosi funzionalmente del tutto inidoneo ad assolvere la destinazione economico-sociale della res venduta e, quindi, a fornire l'utilità richiesta), con la correlata possibilità di esperire l'azione di risoluzione (per vendita di aliud pro alio), senza soggiacere alle strettoie decadenziali e prescrizionali delle garanzie edilizie;*

*b) oppure la mancanza sostanziale dei requisiti igienico-sanitari può determinare un vizio della cosa alienata ovvero una mancanza di qualità essenziali, laddove le difformità accertate siano sanabili e, dunque, non abbiano un'incidenza strutturale e funzionale sulla destinazione economico-sociale del bene;*

*c) in ultimo, la carenza della relativa certificazione può avere un rilievo esclusivamente formale-documentale, in quanto, pur sussistendo i requisiti di conformità alle prescrizioni igienico-sanitarie, di sicurezza e sul risparmio energetico, la pratica amministrativa volta ad ottenere il rilascio di tale attestazione non sia stata avviata o ultimata, a cura dell'alienante o del promittente venditore, in tal caso derivandone a priori che il contratto non può essere risolto, atteso che l'inadempimento dedotto non è talmente grave da dar luogo ad uno*

---

*previsti non si considerano riferiti agli immobili che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto e che siano ubicati nelle zone A o B, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili, in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali. Ai fini della presentazione e rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e la qualificazione edilizia dei medesimi immobili e della segnalazione certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti».*

<sup>24</sup> L'art. 1477, comma 3 c.c. dispone che «*Il venditore deve pure consegnare i titoli e i documenti relativi alla proprietà e all'uso della cosa venduta*».

*squilibrio funzionale del sinallagma negoziale, sebbene possa esserne invocato l'adempimento e possa essere azionata la relativa tutela risarcitoria»<sup>25</sup>.*

Sicché il mancato rilascio della licenza di agibilità non integra *de plano* un inadempimento del venditore per consegna di *aliud pro alio* dovendo, per converso, verificarsi caso per caso quando tale difetto pregiudichi in modo dirimente l'equilibrio delle reciproche prestazioni: «*Il mancato rilascio del certificato di abitabilità che non sia dipeso dall'assoluta carenza sostanziale dei requisiti atti ad osservare le prescrizioni di igiene, salubrità e sicurezza dell'immobile compravenduto non integra la fattispecie della vendita di aliud pro alio, bensì potrà eventualmente dimostrare l'assenza delle qualità essenziali o promesse del bene e, in ogni caso, rappresentare un inadempimento meramente formale da parte del venditore, come tale non rilevante ai sensi dell'art. 1455 c.c.*» (Cassazione civile Sez. II, 02/08/2023, n.23605).

La giurisprudenza di legittimità esclude, dunque, la risoluzione del contratto ove si accerti che l'immobile presentava, al momento dell'atto di compravendita, le caratteristiche necessarie ed intrinseche tali da non impedire in radice il rilascio del certificato di agibilità. La mancata consegna di tale certificato comporta un inadempimento da parte del venditore che, sebbene non sia tale da determinare necessariamente una declaratoria di risoluzione del contratto, può, in ogni caso, essere fonte di un danno risarcibile, ovvero costituire il fondamento dell'*exceptio* prevista dall'art. 1460 c.c.. Pertanto, a fronte di detta carenza documentale, può essere proposta domanda di esatto adempimento a condizione che l'acquirente non ne fosse a conoscenza e, di conseguenza, non l'abbia espressamente accettata<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Cassazione civile Sez. II, 02/08/2023, n.23605.

<sup>26</sup> Cassazione civile Sez. II, 23/01/2023, n. 1897.

