



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>

***DISAMINA DELLE "LINEE DI INDIRIZZO E CRITERI
INTERPRETATIVI SULL'ATTUAZIONE DEL DECRETO
LEGGE 29 MAGGIO 2024 N. 69, CONVERTITO CON
MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 24 LUGLIO 2024 N. 105
(D.L. SALVA CASA)"***

VALORE GIURIDICO E LIMITI LINEE GUIDA MINISTERIALI - SEMPLIFICAZIONI
STATO LEGITTIMO IMMOBILI - MUTAMENTO DESTINAZIONE D'USO
- DEFINIZIONE E APPLICAZIONE TOLLERANZE COSTRUTTIVE ED ESECUTIVE -
REGOLARIZZAZIONE VARIANTI ANTE 1977 - AGIBILITA' "SANANTE"
- PERIMETRO APPLICATIVO SANATORIA SEMPLIFICATA - PROCEDIMENTO DI
SANATORIA E ATTIVITA' DI CONFORMAZIONE - SUB-PROCEDIMENTO DI
VERIFICA COMPATIBILITA' PAESAGGISTICA - RECUPERO SOTTOTETTI
- EDILIZIA LIBERA - CERTIFICATO AGIBILITA'

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



CORSO FORMATIVO ONLINE
martedì 8 aprile 2025

**DISAMINA DELLE "LINEE DI INDIRIZZO E CRITERI INTERPRETATIVI
SULL'ATTUAZIONE DEL DECRETO-LEGGE 29 MAGGIO 2024, n. 69,
CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 24 LUGLIO 2024, n. 105
(D.L. SALVA CASA)"**

1. Linee Guida Ministeriali: il valore giuridico e i limiti applicativi
Pag. 4
2. Le semplificazioni per lo stato legittimo degli immobili
Pag. 5
3. Il mutamento della destinazione d'uso e le novità del D.L. Salva Casa
Pag. 8
4. Definizione e applicazione delle tolleranze costruttive ed esecutive
Pag. 12
5. La regolarizzazione degli interventi realizzati come varianti prima della legge n. 10/1977
Pag. 16
6. La regolarizzazione di cui all'art. 34-ter, comma 4 del D.P.R. n. 380/2001
Pag. 18
7. Sanatoria edilizia e superamento della c.d. doppia conformità: il perimetro applicativo dell'art. 36-bis del D.P.R. n. 380/2001
Pag. 19
8. Il sub-procedimento per la verifica di compatibilità paesaggistica
Pag. 22
9. Il trattamento sanzionatorio e il meccanismo di formazione del titolo in sanatoria
Pag. 24
10. Adeguamento degli standard edilizi alle trasformazioni del contesto sociale ed urbano: le novità in materia di recupero dei sottotetti, edilizia libera e certificato di agibilità
Pag. 26

1. Linee Guida Ministeriali: il valore giuridico e i limiti applicativi

La presente disamina ha ad oggetto le modifiche normative che hanno interessato il D.P.R. n. 380/2001 (*“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”*), che in questa sede si intendono analizzare a partire dalle *“Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull’attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024 n. 105”*, elaborate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al fine di fornire un supporto alla piena e tempestiva attuazione delle disposizioni del c.d. *“Decreto Salva Casa”* sull’intero territorio nazionale.

Prima della relativa pubblicazione, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva precisato che il D.L. Salva Casa è una legge dello Stato immediatamente applicabile da tutte le Amministrazioni territoriali competenti, che non richiede l’adozione di atti attuativi da parte del Governo¹. Tuttavia, al fine di evitare la situazione di stallo registrata in alcune realtà territoriali, il Ministero aveva preannunciato l’adozione di una Circolare attuativa per fornire strumenti di lettura delle nuove norme. Invero, nonostante la piena operatività della normativa in pendenza dell’adozione della preannunciata circolare, l’ambiguità della formulazione di alcune norme del Decreto ha rallentato l’effettiva portata applicativa del provvedimento e determinato grande incertezza tra i cittadini e le amministrazioni di settore.

In risposta alle sollecitazioni pervenute dalle competenti Amministrazioni nonché degli operatori di settore, i chiarimenti forniti dalle Linee guida contribuiscono a risolvere alcune incertezze applicative. In coerenza con le istanze formulate, il documento si articola in quattro sezioni:

- una prima sezione dedicata alle questioni afferenti allo stato legittimo degli immobili;
- una seconda sezione dedicata alle modifiche in tema di mutamento della destinazione d’uso;
- una terza sezione dedicata alle nuove procedure di regolarizzazione delle difformità edilizie;
- una quarta sezione dedicata alle disposizioni afferenti all’adeguamento degli standard edilizi.

In detta sede è stato puntualizzato che tale documento ha *“la finalità di inquadrare il contesto applicativo del provvedimento in esame e facilitarne l’attuazione da parte delle amministrazioni competenti e di fornire ai cittadini linee di orientamento e di indirizzo, indicazioni di massima e, per quanto possibile, suggerimenti operativi su elementi attuativi di particolare rilievo che caratterizzano le procedure edilizie”*. Di particolare rilevanza è la specificazione secondo cui *“Le linee di indirizzo e criteri interpretativi [...] sono fornite a titolo informativi e non hanno valore vincolante”*, sicché *“esse rappresentano orientamenti applicativi che possono essere soggetti ad integrazioni o aggiornamenti”*.

Per garantire un’applicazione uniforme ed efficace delle nuove disposizioni, il 27 marzo 2025 è stato approvato in Conferenza unificata l’atteso accordo tra Governo, Regioni e Anci sulla modulistica edilizia per l’applicazione delle semplificazioni del D.L. *“Salva Casa”*. Quest’ultima rappresenta senz’altro un tassello fondamentale in grado di fornire a cittadini e professionisti del settore edilizio riferimenti certi su come fare per presentare una domanda, quali informazioni dichiarare e quale documentazione allegare. In questo modo, si riducono dubbi e incertezze, rendendo il processo più semplice ed efficace per tutti gli attori coinvolti.

¹ <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/salva-casa-il-mit-chiarisce-le-regole-di-applicazione>.

L'accordo ha ad oggetto le modifiche ai moduli unificati e standardizzati in materia edilizia - adottati il 4 maggio e il 6 luglio del 2017- relativi a: a) SCIA (Titolare, Relazione di asseverazione e Quadro riepilogativo della documentazione allegata); b) Permesso di costruire (Titolare, Relazione di asseverazione e Quadro riepilogativo della documentazione allegata); c) SCIA alternativa al permesso di costruire (Titolare, Relazione di asseverazione e Quadro riepilogativo della documentazione allegata); d) CILA².

La modulistica approvata sarà adottata dalle Regioni e dai Comuni e costituisce un livello essenziale delle presentazioni³. Sulla scorta delle indicazioni fornite, *“Le Regioni provvedono entro il 9 maggio 2025 ad adattare alle specifiche normative regionali i quadri oggetto del presente Accordo contrassegnati come variabili (con asterisco), aggiornando la modulistica unica regionale in uso; le amministrazioni comunali, alle quali sono rivolte domande, segnalazioni e comunicazioni, hanno l'obbligo di pubblicare sul loro sito istituzionale entro e non oltre il 23 maggio 2025 i moduli unici regionali aggiornati e integrati. L'obbligo di pubblicazione della modulistica è assolto, naturalmente, anche attraverso il rinvio tramite link alla piattaforma sulla quale è disponibile la modulistica. Per gli eventuali dati che devono essere specificati a livello locale, quali ad esempio gli oneri e i diritti, provvede – ove necessario – direttamente il Comune”*.

2. Le semplificazioni per lo stato legittimo degli immobili

La prima sezione delle Linee guida è dedicata alle modifiche apportate dal D.L. Salva Casa all'art. 9-bis, comma 1-bis del D.P.R. n. 380/2001 al fine di razionalizzare gli adempimenti a carico dei legittimi proprietari o aventi titolo per comprovare lo stato legittimo dell'immobile. Per farlo, il legislatore ha introdotto una duplice semplificazione, intervenendo sia sugli aspetti formali che su quelli sostanziali degli adempimenti richiesti.

In particolare, le novità introdotte ridefiniscono sul piano formale i criteri per la dimostrazione dello stato legittimo degli immobili o unità immobiliari interessati da interventi edilizi successivi al momento del rilascio del titolo abilitativo originario, per i quali lo stato legittimo può essere comprovato mediante il *“titolo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio sull'intero immobile o unità immobiliare [...] a condizione che il titolo edilizio più recente sia stato rilasciato dall'amministrazione competente all'esito di un procedimento che abbia riguardato, anche parzialmente, il medesimo immobile o unità immobiliare e che, in ragione degli elementi forniti all'Amministrazione, abbia posto la medesima nella condizione di verificare la legittimità dei titoli pregressi”*⁴.

Un primo chiarimento apportato dalle Linee guida riguarda il requisito della *“legittimità dei titoli pregressi”* da parte dell'Amministrazione competente, la quale *“può essere presunta qualora nella*

² L'allegato è articolato in quattro sezioni, una per ciascuno dei suddetti moduli; per ogni modulo sono indicate esclusivamente le modifiche dei quadri o di parti di essi da adeguare a seguito delle novità introdotte dal *“Decreto Salva Casa”*.

³ <https://www.funzionepubblica.gov.it/it/ministro/comunicazione/notizie/approvata-la-modulistica-edilizia-per-l-applicazione-del-salva-casa/>.

⁴ L'attuale versione dell'art. 9-bis, comma 1-bis primo periodo del D.P.R. n. 380/2001 prevede che *“Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali”*.

modulistica relativa all'ultimo titolo edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare siano stati indicati gli estremi dei titoli pregressi sulla base del presupposto che, in sede di rilascio di ciascun titolo, l'Amministrazione è chiamata a verificare puntualmente, in base alla documentazione tecnica fornita dal richiedente, eventuali situazioni di difformità che ostacolano al rilascio del medesimo". A questo proposito, le Linee guida aggiungono che il riferimento alla verifica della legittimità dei titoli pregressi non può comportare alcun riesame da parte dell'Amministrazione dei precedenti titoli.

Da quanto sopra discende che *"eventuali difformità tra stato di fatto e i progetti indicati nelle richieste di rilascio dei titoli o nelle segnalazioni certificate non potranno essere contestate quali mancanza di stato legittimo dell'immobile, ove non sono contestate in precedenza al fine di negare il titolo edilizio"*, con la precisazione che *"Resta fermo il potere dell'Amministrazione di accertare eventuali difformità realizzate dopo il rilascio o la formazione dei titoli pregressi che, ove riscontrate, precluderanno di ritenere sussistente lo stato legittimo dell'immobile e consentiranno all'Amministrazione di procedere con i poteri previsti dall'ordinamento, ivi compreso il potere di negare il rilascio di nuovi titoli"*⁵.

Le indicazioni fornite si rilevano particolarmente utili per affrontare il tema delle condizioni in base alle quali è possibile ritenere che l'Amministrazione competente abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi che consentono di fare valere il titolo edilizio più recente che ha interessato l'intero immobile o un'unità immobiliare.

La prima condizione riguarda i titoli rilasciati attraverso un formale provvedimento, che – anche mediante ricorso a clausole-tipo – *"attesti esplicitamente che il medesimo è stato adottato previa verifica della legittimità dei titoli pregressi"*. La seconda condizione si riferisce ai titoli ottenuti sia con provvedimento formale sia attraverso il meccanismo del silenzio-assenso (come nel caso della SCIA, della SCIA alternativa al permesso di costruire). In questo caso, affinché si possa presumere la verifica della legittimità pregressa, è necessario che *"sia stata fornita l'indicazione degli estremi del titolo originario e di quelli successivi relativi all'immobile o unità immobiliare, e, in considerazione della documentazione prodotta, non sia stata formulata alcuna contestazione dall'Amministrazione su eventuali difformità rispetto allo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare oggetto dell'intervento"*.

Come già evidenziato, anche in questo caso viene ribadito che *"Resta ovviamente implicita la possibilità per l'Amministrazione di attivare gli opportuni strumenti di tutela giuridica nei confronti di comportamenti elusivi delle norme edilizie fondate sulla presentazione di una documentazione incompleta o non corrispondente allo stato di fatto, ove sussistano i presupposti per l'annullamento in autotutela dei precedenti titoli"*.

Dalle indicazioni fornite, si evince inoltre che *"la modulistica dovrà richiedere l'indicazione degli estremi dei titoli pregressi a supporto dell'istanza al fine di garantire un'applicazione generalizzata delle semplificazioni introdotte dall'articolo in commento"*. L'Amministrazione manterrà comunque il potere

⁵ A titolo esemplificativo, le Linee guida hanno riportato il caso di un'Amministrazione chiamata ad esprimersi sulla richiesta di rilascio di un titolo edilizio (T4) di modifica di un immobile x, interessato dopo il rilascio dell'originario T0 da tre successivi interventi di modifica, associati a corrispondenti titoli edilizi T1, T2 e T3. In tal fattispecie, l'Amministrazione potrà verificare se tra il titolo T3 e la documentazione progettuale presentata per il rilascio del titolo T4 siano intercorse situazioni di difformità che richiedono verifiche istruttorie integrative; all'inverso non potrà sindacare situazioni di difformità astrattamente intercorse tra il rilascio del titolo T0 e T1 ovvero T1 e T2 o ancora T3 e T4, e che avrebbero consentito solo all'epoca di presentazione delle relative istanze di negare tali titoli. In presenza di eventuali difformità non rilevate dall'Amministrazione in sede di rilascio dei titoli pregressi non potrà, quindi, contestarsi la mancanza di stato legittimo dell'immobile.

di richiedere eventuali integrazioni documentali che si rendessero necessarie nel caso specifico, nel rispetto delle precisazioni sopra indicate in ordine all'impossibilità di utilizzare la verifica dello stato legittimo per contestare difformità non rilevate in sede di rilascio dei titoli precedenti. Inoltre, ove il richiedente non sia in grado di ricostruire l'iter documentale dei titoli pregressi per verificarne la conformità ad una delle richiamate circostanze, potrà fare richiesta di accesso agli atti presso gli archivi dell'Amministrazione, secondo le regole vigenti.

Il legislatore non si è limitato ad una revisione sotto il profilo formale, ma ha ridefinito sotto il profilo sostanziale i titoli abilitativi rilevanti ai fini della dimostrazione dello stato legittimo degli immobili⁶. In particolare, sono qualificati come titoli idonei a determinare lo stato legittimo di un immobile non solo i titoli "tradizionali", ma anche quelli conseguenti alle seguenti disposizioni del D.P.R. n. 380/2001, previo pagamento delle eventuali sanzioni o oblazioni:

- artt. 33 e 34, sulla fiscalizzazione delle difformità- totali o parziali - non rimovibili;
- art. 34-bis, sulle tolleranze costruttive;
- art. 34-ter, sulle parziali difformità realizzate prima della legge n. 10/1977 incluse quelle accertate e non sanzionate all'esito di un sopralluogo da parte dei funzionari;
- artt. 36 e 36-bis, sull'accertamento di conformità;
- art. 37, sulla realizzazione di interventi in mancanza o in difformità da SCIA;
- art. 38, sulla fiscalizzazione a seguito di annullamento del permesso di costruire.

A tale proposito, dopo aver specificato che gli interventi regolarizzati mediante pagamento di una sanzione possono essere comprovati mediante *"l'indicazione degli estremi o della ricevuta del pagamento della sanzione, come previsto dalla modulistica"*, viene aggiunto che *"le difformità oggetto di fiscalizzazione o rientranti nella disciplina sulle tolleranze potranno essere considerate pienamente sanate anche ai fini della dimostrazione dello stato legittimo attraverso la mera esibizione delle predette attestazioni (il pagamento della sanzione o la dichiarazione del tecnico asseveratore)"*. Tuttavia, *"le predette attestazioni, non costituendo "titoli abilitativi", non potranno essere utilizzate per dimostrare, a monte, la legittimità dei titoli pregressi secondo quanto previsto dal meccanismo di semplificazione formale di cui al comma 1-bis"*.

Le precisazioni analizzate portano ad affermare che *"non tutti gli atti citati al comma 1-bis possono essere fatti valere automaticamente dal legittimo proprietario o dall'avente titolo coerentemente con l'obiettivo di semplificazione formale che consente di dimostrare lo stato legittimo anche solo con l'ultimo titolo che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare"*. In tale direzione, le Linee guida evidenziano che gli obiettivi di semplificazione formale non possono automaticamente essere associati:

- *"al pagamento delle sanzioni di cui articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, del Testo unico, che per loro natura non sono idonee ad attestare la verifica dei titoli pregressi da parte delle competenti amministrazioni"*, con la sola eccezione della sanzione prevista dall'art. 38 del D.P.R. n. 380/2001 che produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria;
- *"alle dichiarazioni relative alle tolleranze presentate da un tecnico abilitato, in quanto esclusivamente funzionali alla rappresentazione di lievi scostamenti non costituenti violazione edilizia"*.

⁶ In particolare, il nuovo secondo periodo del comma 1-bis dell'art. 9-bis prevede che *"Sono ricompresi tra i titoli di cui al primo periodo i titoli rilasciati o formati in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 34-ter, 36, 36-bis e 38, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni. Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorrono, altresì, il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis"*.

Da quanto detto, emerge che, ai fini della dimostrazione dello stato legittimo, tali atti potranno affiancare (in funzione integrativa) il titolo originario ovvero l'ultimo titolo, che sono i soli dal quale può essere affidata la dimostrazione dello stato legittimo⁷.

3. Il mutamento della destinazione d'uso e le novità del D.L. Salva Casa

La seconda sezione delle Linee guida si concentra sul tema del mutamento di destinazione d'uso di cui all'art. 23-ter del D.P.R. n. 380/2001, con un'attenzione particolare alle semplificazioni introdotte dal D.L. Salva Casa al fine di consentire il ricorso all'istituto, anche mediante procedure a finalità multipla, nel rispetto delle condizioni definite dalle competenti Amministrazioni comunali in relazione alle diverse tipologie di aree ed immobili.

La nuova disposizione ha declinato le diverse casistiche di mutamento di destinazione d'uso semplificate sulla base dei seguenti elementi:

- singola unità immobiliare ovvero intero immobile;
- rilevanza urbanistica (mutamento di destinazione d'uso c.d. "verticale"⁸) ovvero irrilevanza urbanistica (mutamento di destinazione d'uso c.d. "orizzontale"⁹);
- assenza di opere¹⁰ ovvero esecuzione di opere¹¹.

La riforma conferma al comma 1-bis il principio dell'indifferenza funzionale per il mutamento di destinazione d'uso tra destinazioni d'uso omogenee (c.d. orizzontale)¹², mentre al comma 1-ter viene agevolato il mutamento di destinazione d'uso (c.d. verticale) tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale nonché i mutamenti di destinazione d'uso nell'ipotesi di contestuale realizzazione di opere edilizie¹³. In quest'ultimo caso, si configura un

⁷ A titolo esemplificativo, le Linee guida hanno riportato il caso di un immobile interessato dai seguenti interventi: (a) costruzione, previo rilascio del permesso di costruire; b) manutenzione straordinaria 'pesante' sull'intero immobile, previa SCIA; (c) difformità rispetto alla SCIA sub-b), seguiti dal pagamento della sanzione prevista dall'art. 37 del D.P.R. n. 380/2001. Volendo avvalersi della semplificazione formale introdotta dal primo periodo dell'art. 9-bis, comma 1-bis, lo stato legittimo dell'immobile sarà quello stabilito dalla SCIA (lett. b). Tuttavia, essendo stato eseguito un intervento difforme rispetto alla SCIA, lo stato di fatto non coinciderà con quello di diritto e, pertanto, occorrerà affiancare al predetto titolo anche la fiscalizzazione operata ai sensi dell'art. 37.

⁸ Trattasi del mutamento di destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare tra categorie funzionali diverse (ad esempio tra la categoria residenziale e quella turistico-ricettiva).

⁹ Trattasi del mutamento di destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare all'interno di una stessa categoria funzionale (ad esempio, nell'ambito della categoria residenziale, il mutamento da appartamento ad alloggio per affitti brevi).

¹⁰ Si ha mutamento di destinazione d'uso senza opere quando: (i) l'intervento non comporta la l'esecuzione di opere edilizie; ovvero (ii) le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo di cui all'art. 6 del D.P.R. n. 380/2001 (c.d. edilizia libera).

¹¹ Si ha mutamento di destinazione d'uso con opere se le opere da eseguire sono riconducibili ad interventi: (i) subordinati a CILA di cui all'art. 6-bis del D.P.R. n. 380/2001; (ii) subordinati a permesso di costruire di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 380/2001; (iii) subordinati a SCIA di cui all'art. 22 del D.P.R. n. 380/2001; (iv) subordinati a SCIA alternativa al permesso di costruire di cui all'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001.

¹² L'art. 23-ter, comma 1-bis del D.P.R. n. 380/2001 dispone che "Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni".

¹³ L'art. 23-ter, comma 1-ter del D.P.R. n. 380/2001 dispone che "Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2

procedimento a finalità multipla, all'interno del quale, per ragioni di economia procedurale, viene contestualmente vagliata la legittimità sia dell'intervento da eseguire che del mutamento d'uso richiesto, all'esito del quale, se richiesto, viene rilasciato un unico titolo abilitativo.

Nell'ambito del quadro normativo delineato dalla riforma, le Linee guida hanno fornito la specificazione secondo cui *“le “condizioni” menzionate all'articolo 23-ter, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, dovranno risolversi in criteri oggettivi e non discriminatori, tali, quindi, da non imporre arbitrarie limitazioni o restrizioni”*; con l'aggiunta che tali condizioni *“potranno riferirsi ai soli aspetti concernenti il mutamento di destinazione d'uso e non anche alle modalità di realizzazione degli interventi nelle ipotesi di esecuzione di opere edilizie contestuale al mutamento stesso”*. Quest'ultime, inoltre, *“dovranno essere specifiche e, quindi, non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, in considerazione del fatto che quanto disposto dal novellato articolo 23-ter del Testo unico prevale sulle previsioni restrittive o impeditive negli stessi contenute”*.

La facoltà di imporre o meno specifiche condizioni costituisce un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio. Pertanto, le *“specifiche condizioni”* – che dovranno essere sorrette da adeguata motivazione – *“potranno essere definite nelle forme ritenute idonee dal comune, nel rispetto del Testo unico degli enti locali, anche traendo dagli strumenti urbanistici vigenti le previsioni che si intendono far valere quali condizioni ai fini dell'attuazione delle novelle in esame”*. Le Linee guida suggeriscono che: *“Le condizioni possono rivestire una triplice finalità e, segnatamente:*

a) possono limitare, in relazione a specifiche e motivate esigenze, l'operatività della legge statale, la quale, in loro assenza, consente senz'altro il mutamento di destinazione d'uso orizzontale (comma 1-bis) e il mutamento verticale (comma 1-ter) di una singola unità immobiliare, nel rispetto delle normative di settore;

b) possono consentire la piena operatività della legge statale, qualora gli strumenti urbanistici comunali siano abilitati a individuare specifiche zone ove applicare la disciplina in commento anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate (comma 1-quater);

c) possono modulare l'operatività della legge statale, nell'ipotesi di apposizione della speciale condizione volta a consentire il mutamento di destinazione d'uso verticale di una singola unità immobiliare soltanto in conformità alla forma di utilizzo prevalente nell'immobile”.

Oltre a quanto già esaminato, le Linee guida forniscono indicazioni specifiche in relazione a quanto previsto dal comma 1-quater¹⁴ in riferimento al mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-ter.

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”.

¹⁴ L'art. 23-ter, comma 1-quater, del D.P.R. n. 380/2001 dispone che *“Per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-ter è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile. Nei casi di cui al comma 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria. Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici*

Focalizzandosi sul requisito della c.d. "prevalenza funzionale" - previsto dal primo periodo del richiamato comma 1-*quater* - si evince che quest'ultimo "può essere letto alla luce del parametro costituito dal numero assoluto delle unità immobiliari destinate ad un determinato uso all'interno dell'immobile". È stato specificato, infatti, che "la prevalenza non debba necessariamente essere accertata sulla base della superficie complessiva occupata dalle singole unità immobiliari destinate ad un determinato uso all'interno dell'immobile. Ciò in quanto rilevare, per ogni unità immobiliare, la superficie esatta, imporrebbe oneri informativi eccessivamente gravosi, soprattutto laddove si trattasse di edificio condominiale. Resta ferma in ogni caso la possibilità per gli enti territoriali di declinare tale requisito secondo gli specifici criteri definiti nella legislazione regionale di settore".

La disposizione di cui al comma 1-*quater*, secondo periodo, introduce un principio fondamentale che esonera il mutamento di destinazione d'uso c.d. verticale relativo ad una singola unità immobiliare di cui al comma 1-*ter* dall'obbligo di reperire nuove aree per servizi di interesse generale. Tale norma "va intesa come norma di principio contenente un esonero dal reperimento delle aree, per cui la non assoggettabilità all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale opera non solo in carenza, ma anche in presenza di specifiche disposizioni della pianificazione urbanistica dettate, per esempio, nell'ambito delle Norme tecniche di attuazione (N.T.A.) dei P.R.G. vigenti, rispetto alle quali la disposizione di livello statale in commento si impone". La ratio della disposizione è quella di introdurre una semplificazione per agevolare i cambi d'uso rilevanti per singole unità immobiliari - ad esclusione di quelle rurali - giustificata dalla circostanza che nelle zone A), B) e C) di cui all'art. 2 del D.M. n. 1444/1968, il mutamento avviene tendenzialmente in un contesto già urbanizzato, ove l'incremento del carico urbanistico si presume compensato o ridimensionato.

Ciò giustifica altresì la mancata previsione degli oneri di urbanizzazione primaria motivata dal fatto che, essendo correlati alle opere di urbanizzazione necessarie all'utilizzo degli edifici, si risolverebbero in una sostanziale duplicazione di costi a fronte dell'unicità dei servizi già predisposti nella zona interessata¹⁵. Diversamente, ai sensi del terzo periodo del comma 1-*quater*, continua ad essere dovuto - ove previsto e nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale - il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria che, in quanto funzionali alla vita di relazione degli abitanti della zona interessata, non possano automaticamente risolversi in una duplicazione di costi in quanto funzionali alla vita di relazione degli abitanti della zona interessata¹⁶.

Ad integrazione di quanto chiarito, muovendo da un'interpretazione sistematica del complesso dell'art. 23-*ter*, è stato precisato che per i mutamenti di destinazione d'uso orizzontali di cui al comma 1-*bis*, "non è dovuto il pagamento né degli oneri di urbanizzazione primaria né di quelli di urbanizzazione secondaria" in quanto, in tali ipotesi, "l'equivalenza del carico urbanistico viene valutata a priori dalla legislazione statale e, pertanto, il mutamento di destinazione d'uso non comporta la necessità di

comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da 1-*ter* a 1-*quinq*ues si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate".

¹⁵ Gli oneri di urbanizzazione primaria (e.g. strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, pubblica illuminazione) non sono dovuti, anche se la normativa comunale prevede diversamente in quanto, secondo il comma 3 dell'art. 23-*ter*, i principi in esso stabiliti si applicano direttamente, prevalendo sulle disposizioni regolamentari contrastanti.

¹⁶ e.g. asili nido e scuole materne, mercati di quartiere, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, attrezzature culturali e sanitarie.

adeguare la dotazione esistente di aree per servizi pubblici o di uso pubblico o l'esecuzione di opere di urbanizzazione".

Per quanto riguarda il cambio di destinazione d'uso delle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate – previsto al terzo periodo dell'art. 23-ter, comma 1-quater- dalle indicazioni fornite si evince che *"La legislazione regionale dovrà prevedere i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni di semplificazione concernenti il mutamento di destinazione d'uso verticale introdotte dal DL Salva Casa si applicano anche a tali unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate".* Nell'ambito della pianificazione locale, la possibilità di disciplinare, mediante l'apposizione di specifiche condizioni, il mutamento di destinazione d'uso verticale delle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate, *"dovrà tenere conto della tipologia di zona territoriale omogenea, in quanto limitazioni o restrizioni al mutamento si giustificano tendenzialmente all'interno delle zone A), ove più spesso possono manifestarsi esigenze legate alla necessità di preservare il decoro urbano, mentre dovrebbero affievolirsi nelle altre zone, ove generalmente non si registrano esigenze di salvaguardia di pari intensità"*¹⁷.

Sotto il profilo procedurale, il novellato art. 23-ter, comma 1-quinquies¹⁸ subordina la determinazione del titolo necessario per il mutamento della destinazione d'uso alla tipologia di intervento da realizzare: è sufficiente la presentazione di una SCIA in caso di assenza di interventi, interventi in edilizia libera e di interventi soggetti a CILA (ex art. 6-bis) o a SCIA (art. 22); per gli interventi soggetti a SCIA alternativa a permesso di costruire (art. 23) è richiesta la SCIA alternativa al permesso di costruire. Sono subordinati al rilascio del permesso di costruire i mutamenti di destinazione d'uso in relazione ad interventi soggetti a permesso di costruire (art. 10).

Per i casi non rientranti nelle semplificazioni introdotte con il D.L. Salva Casa, le indicazioni fornite precisano che *"resta fermo quanto previsto in generale dall'art. 10, comma 2, del D.P.R. N. 380/2001 che demanda alla legge regionale l'individuazione del titolo necessario. In particolare, in caso di mutamento di destinazione d'uso verticale di un intero immobile si evidenzia che l'intera disciplina relativa al mutamento dovrà rinvenirsi nella fonte di livello regionale o locale, senza che, in tal caso, siano previste eccezioni quanto alla disciplina dei titoli richiesti per il mutamento"*.

Sul rapporto intercorrente tra legislazione statale e regionale in materia di destinazione d'uso di cui all'art. 23-ter, comma 3 primo periodo¹⁹, le Linee guida chiariscono che *"è fatta salva la possibilità per le Regioni di prevedere livelli ulteriori di semplificazioni, anche in relazione ai titoli richiesti per il mutamento*

¹⁷ Per quanto riguarda la nozione di *"primo piano fuori terra"*, le Linee guida suggeriscono che dovrà farsi riferimento alla voce n. 20 dell'Allegato A) del R.E.T. che definisce *"piano fuori terra" quale piano dell'edificio il cui livello di calpestio sia collocato in ogni sua parte ad una quota pari o superiore a quella del terreno posto in aderenza all'edificio"*. A titolo esemplificativo, in presenza di una unità seminterrata, il primo piano fuori terra coinciderà con il c.d. piano rialzato.

¹⁸ L'art. 23-ter comma 1-quinquies prevede che *"Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto al rilascio dei seguenti titoli:*

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

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

¹⁹ L'art. 23-ter comma 3, primo periodo dispone che *"Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione"*.

della destinazione d'uso". Passando al mutamento di destinazione d'uso di un intero immobile di cui al successivo secondo periodo del comma 3²⁰, nulla cambia se non la disciplina dei titoli richiesti, che dovrà essere quella di cui al comma 1-*quinquies*. Invero, in linea con l'originaria formulazione dell'articolo 23-*ter*, il mutamento di destinazione d'uso orizzontale di un intero immobile è sempre possibile, salva diversa previsione della legge regionale o dagli strumenti urbanistici comunali.

4. Definizione e applicazione delle tolleranze costruttive ed esecutive

Le Linee guida dedicano la terza sezione alla semplificazione delle procedure per sanare o regolarizzare le situazioni di difformità edilizie parziali o relative a variazioni essenziali, tra cui rientrano i notevoli cambiamenti apportati dal D.L. Salva Casa in materia di tolleranze costruttive ed esecutive di cui all'art. 34-*bis*, del D.P.R. n. 380/2001.

Il novellato art. 34-*bis*, commi 1 e 1-*bis* prevede un doppio regime giuridico in materia di tolleranze costruttive: da un lato, è rimasta immutata la regola che riteneva non rilevanti come illecito edilizio le difformità sussistenti tra l'opera realizzata e il progetto della stessa, ove le stesse si fossero mantenute entro la percentuale del 2% (comma 1²¹); dall'altro, è stata introdotta una disciplina valevole solo per gli interventi realizzati entro la data del 24 maggio 2024, caratterizzata da una progressione inversamente proporzionale delle soglie di tolleranza a seconda della superficie utile dell'unità immobiliare interessata dall'intervento (comma 1-*bis*²²).

La diversificazione del regime in ragione del dato temporale rinviene la propria *ratio* nella necessità di evitare che gli interventi realizzati dopo l'introduzione della nuova disciplina possano essere volontariamente eseguiti tenendo conto degli scostamenti percentuali più ampi²³. Inoltre, la limitazione temporale trova giustificazione nelle differenti tecniche progettuali e costruttive invalse nel passato; se, infatti, in ragione delle tecniche moderne la sussistenza di difformità rispetto al

²⁰ L'art. 23-*ter* comma 3 secondo periodo stabilisce 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*".

²¹ L'art. 34-*bis* comma 1 del D.P.R. n. 380/2001 dispone che "Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo".

²² L'art. 34-*bis* comma 1-*bis* del D.P.R. n. 380/2001 dispone che Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro i limiti:

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

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

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

d) del 5 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 metri quadrati;

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

²³ Il nuovo comma 1-*bis*, al pari della regola di cui al comma 1, opera in relazione alla singola unità immobiliare, da intendersi come "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".

progetto risulta ipotesi più remota, per gli interventi eseguiti nel passato (e, quindi, per la grande maggioranza del patrimonio edilizio esistente) vale un discorso diverso, stante i metodi e le tecniche meno precisi cui si è fatto ricorso.

Dalle indicazioni fornite dalle Linee guida si evince che *“Ove la difformità riguardi due distinti parametri (ad esempio, superficie coperta e altezza) e soltanto uno dei due superi la percentuale massima di scostamento indicata al comma 1-bis o al comma 1, potrà procedersi a dichiarare la tolleranza con riferimento alla difformità rientrante nella predetta percentuale, mentre occorrerà un procedimento edilizio in sanatoria per quella che superi tale soglia. Rispetto al richiamo – tanto al comma 1-bis come al comma 1 – ad una pluralità di parametri, occorre preliminarmente evidenziare come le tipologie di difformità indicate dal legislatore non siano cumulative, ma alternative. La disposizione di cui al comma 1-bis – al pari di quella contenuta all’interno del comma 1- trova applicazione, pertanto, anche laddove ricorra anche una sola delle difformità indicate, nei limiti della soglia percentuale prevista dal legislatore”*.

Le Linee guida hanno chiarito che per superficie utile deve intendersi *“la superficie di pavimento degli spazi di una unità immobiliare, misurata al netto di murature, pilastri, tramezzi, sguinci, vani di porte e finestre, così come definita dal regolamento edilizio tipo (RET) sancito con intesa del 20 ottobre 2016, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni (di seguito, il “Regolamento Edilizio Tipo”)”*. Nel computo della superficie utile occorrerà, in ogni caso, tener conto di quanto previsto dal titolo originario che ha abilitato la realizzazione dell’intervento, senza, quindi, considerare eventuali frazionamenti dell’immobile o dell’unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo (comma 1-ter, primo periodo)”. Tale regola costituisce, in sostanza, una clausola di salvaguardia, volta ad evitare che, in forza dei frazionamenti, si possa determinare l’applicazione di percentuali più elevate di tolleranza, rendendo, quindi, irrilevanti situazioni che, complessivamente considerate, potrebbero, di converso, integrare nette divergenze rispetto al progetto di impianto originario. È stato inoltre specificato che *“La regola vale solo per il computo della superficie utile ai sensi del comma 1-bis, e, quindi, per gli interventi sottoposti al regime “speciale” valevole per le difformità realizzate fino alla data del 24 maggio 2024: infatti, la disposizione di cui al comma 1-ter non ha richiamato il comma 1, circoscrivendo il proprio campo applicativo ai soli interventi di cui al comma 1-bis”*²⁴.

In relazione agli scostamenti dalle misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari di cui al secondo periodo del comma 1-ter ²⁵*“la soglia applicabile sarà sempre quella del 2 per cento, sia nel caso in cui l’intervento sia stato realizzato prima del 24 maggio 2024, sia nel caso in cui si stato realizzato successivamente, atteso che la regola non ha rinviato alle tipologie di difformità ma agli scostamenti”*²⁶. Un ulteriore aspetto riguarda il rapporto tra la

²⁴ L’art. 34-bis comma 1-ter primo periodo del D.P.R. n. 380/2001 dispone che *“Ai fini del computo della superficie utile di cui al comma 1-bis, si tiene conto della sola superficie assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell’intervento, al netto di eventuali frazionamenti dell’immobile o dell’unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo [...]”*.

²⁵ L’art. 34-bis comma 1-ter secondo periodo del D.P.R. n. 380/2001 dispone che *“[...] Gli scostamenti di cui al comma 1 rispetto alle misure progettuali valgono anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari”*.

²⁶ In sostanza, il legislatore si è limitato a esplicitare una regola già insita nel sistema, con la conseguenza che la previsione deve ritenersi in parte qua non innovativa e, quindi, operante anche per queste difformità realizzate prima della sua entrata in vigore. La portata ricognitiva della regola può affermarsi alla luce del principio affermato nella sentenza n. 43/2020 della Corte Costituzionale, con cui la Corte si è pronunciata sul ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso l’art. 13 della L.R. Sardegna n. 1/2019, che aveva ricondotto entro la cornice dettata dalla normativa statale in materia di *“cosiddetta tolleranza di cantiere”* una

disposizione di cui al comma 1-ter, secondo periodo, e le regole racchiuse all'interno dell'articolo 24, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater del D.P.R. n. 380/2001²⁷. Sul punto, è stato chiarito che *“la portata meramente ricognitiva della disposizione di cui all'articolo 34-bis, comma 1-ter, secondo periodo, non consente l'applicazione delle nuove regole ai casi di asseverazione relativi ad interventi realizzati prima della data di entrata in vigore del citato articolo 24, commi 5-bis, 5-ter e 5-quater (i.e. 28 luglio 2024)”*. Deve, quindi, operarsi una distinzione sulla base delle misure minime in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari operanti al momento di redazione del progetto: la soglia del 2 per cento verrà computata sui nuovi parametri di cui all'art. 24, commi 5-bis e ss. solo nel caso in cui il progetto venga redatto dopo il 28 luglio 2024.

Altro aspetto di particolare interesse riguarda il coordinamento del regime delle tolleranze con l'autorizzazione paesaggistica. A tal proposito le Linee guida chiariscano che *“Gli interventi ricadenti nel regime delle tolleranze di cui al comma 1-bis non necessitano di autorizzazione paesaggistica, ove integrino interventi e opere ricomprese nell'allegato “A” del citato d.P.R. n. 31 del 2017 e nell'articolo 4 del medesimo articolato normativo”*. Infatti, la disposizione di cui all'art. 3, comma 1, del D.L. Salva Casa ha previsto che gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 di cui all'art. 34-bis, comma 1-bis, del D.P.R. n. 380/2001, sono soggetti al regime di cui all'art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 17/2017²⁸.

Dopo aver analizzato la nuova disciplina sulle tolleranze costruttive, è importante evidenziare che l'art. 34-bis, commi 2 e 2-bis introduce un doppio regime anche in materia di tolleranze esecutive: da un lato, è rimasta immutata la previsione di cui al comma 2 relativa alle fattispecie che integrano le tolleranze esecutive; dall'altro, è stata introdotta la previsione di cui al comma 2-bis²⁹, che ha ampliato il novero delle tolleranze esecutive per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, sempre nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 34-bis, comma 2. Questo specifico regime delle tolleranze non potrà operare per gli immobili sottoposti a tutela ai sensi del D.lgs. n. 42/2004³⁰.

Trattandosi di irregolarità non costituenti illecito edilizio le tolleranze – sia costruttive che esecutive – non sono oggetto di un apposito procedimento di sanatoria, né tantomeno di condono. La disposizione di cui all'art. 34-bis, comma 3 – che disciplina gli adempimenti a carico del tecnico abilitato e trova applicazione per tutte le ipotesi disciplinate dall'articolo – prevede che il tecnico si limiti a dichiarare la sussistenza dei presupposti di tali tolleranze nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali. Tale dichiarazione è funzionale ad attestare lo stato legittimo dell'immobile e, quindi,

norma della Regione Sardegna (art. 7, comma 1-bis, L.R. Sardegna n. 23/1985), sulla disciplina delle misure legali minime, individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari.

²⁷ Come vedremo più diffusamente al paragrafo 10, il D.L. Salva casa ha rivisto le misure minime in materia di requisiti igienico-sanitari, con una regola destinata a valere fino alla definizione dei requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici ai sensi dell'art. 20-bis comma 1-bis del D.P.R. n. 380/2001.

²⁸ L'art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 17/2017 dispone che *“Non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere di cui all'Allegato «A» nonché quelli di cui all'articolo 4”*.

²⁹ L'art. 34-bis, comma 2-bis dispone che *“Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, costituiscono inoltre tolleranze esecutive ai sensi e nel rispetto delle condizioni di cui al comma 2 il minore dimensionamento dell'edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne, la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere”*.

³⁰ Come ricordato in precedenza, l'art. 3, comma 1, del D.L. Salva Casa, ha disposto l'applicazione del regime di cui all'art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 31/2017 alle sole tolleranze costruttive di cui al comma 1-bis dell'art. 34-bis del D.P.R. n. 380/2001.

escludere la sussistenza di irregolarità che possano precludere il rilascio o la formazione di un nuovo titolo edilizio ovvero ripercuotersi sui negozi giuridici indicati nella disposizione.

Ulteriori disposizioni di particolare rilievo all'interno della disciplina sono contenute nei commi 3-*bis* e 3-*ter* dell'articolo 34-*bis*. Il comma 3-*bis* introduce una verifica in ordine all'incidenza sismica delle difformità rientranti in tolleranza, mentre il comma 3-*ter* precisa che l'applicazione di tali norme non può comportare limitazione dei diritti dei terzi. Da questo principio - che richiama l'art 11, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001 secondo cui il rilascio del permesso di costruire non incide sui diritti dei terzi - consegue che l'attività del tecnico deve limitarsi alla verifica del rispetto delle disposizioni urbanistiche ed edilizie, senza considerare aspetti di natura privatistica.

Dai chiarimenti forniti risulta che l'avvenuta realizzazione dell'intervento si prova *“mediante la comunicazione di fine lavori (che, ovviamente integrerà una chiara evidenza della data di ultimazione dell'opera) ovvero nel caso in cui la dichiarazione di fine lavori non sia stata presentata in considerazione del titolo abilitante o della tipologia di intervento, la prova dell'epoca di realizzazione dell'intervento potrà essere fornita ricorrendo alla documentazione indicata dall'articolo 9-bis, comma 1-bis, del Testo unico”*. Risulta a carico del privato la prova dell'avvenuta realizzazione dell'intervento entro la data del 24 maggio 2024 in quanto, trattandosi di un presupposto per accedere ad un regime amministrativo diverso da quello ordinario, operano i tradizionali principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa³¹.

Con riferimento all'operatività del regime delle tolleranze in relazione alle unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche che non siano classificate a bassa sismicità le Linee guida hanno chiarito che *“il tecnico dovrà attestare che gli interventi rientranti nelle soglie di tolleranza rispettino le prescrizioni delle norme per le costruzioni in zone sismiche poste dal Testo unico. Trattasi di apposito procedimento di verifica che è presupposto per la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis, comma 3”*³². Tale disposizione - che regola un procedimento autonomo e speciale, differente da quelli previsti nella sezione II del Capo IV della Parte II del D.P.R. n. 380/2001 - è relativa ad interventi già realizzati e, come già spiegato, è semplicemente finalizzata ad effettuare le verifiche che assicurino il rispetto delle prescrizioni in materia sismica e, quindi, l'assenza di rischi per la sicurezza e l'incolumità derivanti dalle opere rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 34-*bis*³³. Nelle zone a bassa sismicità,

³¹ *cf.* Consiglio di Stato, sez. VI, 05/03/2024, n. 2165.

³² L'attestazione deve essere riferita al rispetto delle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della realizzazione dell'intervento, fermo restando quanto previsto dall'art. 36-*bis*, comma 2, con riferimento ai poteri conformativi attribuiti agli sportelli unici edilizi. Inoltre, l'attestazione deve essere corredata della documentazione tecnica sull'intervento predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall'art. 93, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001. L'attestazione - unitamente alla documentazione - va, poi, inviata allo sportello unico per l'acquisizione “postuma” dell'autorizzazione sismica dell'ufficio tecnico regionale, oppure per l'esercizio delle modalità di controllo previste dalle Regioni ai sensi dell'art. 94-*bis*, comma 5, del D.P.R. n. 380/2001 per le difformità costituenti interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza sismica.

³³ Il rinvio alle disposizioni del Capo IV non significa che la disciplina dell'art. 34-*bis*, comma 3-*bis*, sia integralmente soggetta alle regole contenute nel medesimo capo IV della parte II del D.P.R. n. 380/2001. Il richiamo riguarda solo specifiche norme, finalizzate al corretto svolgimento del procedimento di regolarizzazione previsto. In particolare, il legislatore richiama l'art. 83, per definire l'ambito di applicazione, escludendo le zone a bassa sismicità, e le prescrizioni della di cui alla Sez. I del capo IV per garantire il rispetto delle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento. Inoltre, l'art. 93, comma 3 è stato richiamato per individuare la documentazione tecnica necessaria da allegare; mentre gli artt. 94 e 94-*bis*, servono a consentire le verifiche sul rispetto delle prescrizioni sismiche da parte degli enti competenti. Proprio perché il rinvio non è generale, il procedimento di cui all'art. 34-*bis*, comma 3-*bis*, non può essere considerato in violazione delle prescrizioni del capo IV e non comporta l'applicazione dell'articolo 96. A titolo

l'eventuale certificazione di idoneità statica prevista dalla normativa regionale dovrà essere trasmessa al SUE, che provvederà ad archivarla nel fascicolo edilizio.

5. *La regolarizzazione degli interventi realizzati come varianti prima della legge n. 10/1977*

Il nuovo articolo 34-ter, rubricato "*Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo*", contempla regole nuove che ampliano la possibilità di regolarizzazione degli interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo. Nello specifico, la disposizione disciplina due distinte fattispecie: la regolarizzazione delle varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della Legge n. 10/1977 (disciplinata ai commi 1, 2 e 3); la gestione delle difformità "accertate" e non sanzionate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia (disciplinata al comma 4).

L'art. 34-ter comma 1 è funzionale a regolare gli interventi realizzati come varianti che costituiscono parziali difformità dal titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977 in quanto, prima dell'entrata in vigore di tale legge, non era disciplinata l'ipotesi di parziale difformità dal titolo, né erano regolate le varianti in corso d'opera che, quindi, non venivano presentate. Dalle indicazioni fornite risulta che "*gli stessi possono essere stati realizzati anche in data successiva al 30 gennaio 1977, purché entro i limiti di validità temporale del titolo che permettono di caratterizzare gli interventi come variante*". Oltre a ciò, "*Gli interventi realizzati come varianti, da un lato, devono costituire parziali difformità dal titolo e, dall'altro, non possono qualificarsi quali tolleranze*" in quanto, in relazione a queste ultime trova applicazione la disciplina di cui all'art. 34-bis³⁴.

I titoli che possono essere interessati dalla semplificazione sono: la licenza edilizia di cui alla legge n. 1150/1942 nonché ogni altro titolo, autorizzazione, nulla osta comunque denominato rilasciato a fini edilizi anteriormente alla suddetta legge n. 1150/1942, come accaduto spesso in base ai Regolamenti edilizi comunali di molte grandi città italiane. Ciò detto, tali interventi sono regolarizzabili con le modalità di cui ai commi 2 e 3, "*sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore*". Invero, le Linee guida hanno specificato che "*La procedura di regolarizzazione di cui ai commi 2 e 3 riguarda esclusivamente gli aspetti edilizi*" e che "*nei casi in cui l'intervento sia stato effettuato in area sottoposta ad altri regimi – ad esempio, sismico o paesaggistico – sarà, comunque, necessario coinvolgere le altre Autorità competenti per ottenere le prescritte autorizzazioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati*".

esemplificativo, deve escludersi che l'applicazione del procedimento di cui all'art. 34-bis, comma 3-bis, comporti la compilazione del processo verbale di cui all'art. 96, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 al fine di segnalare dichiarazioni mendaci dei tecnici che hanno redatto la relazione tecnica; queste ultime dovranno essere comunicate all'autorità giudiziaria ai sensi delle disposizioni generali previste dall'ordinamento per la repressione dei fatti costituenti reato.

³⁴ A tal fine, un utile ausilio è certamente offerto dalla giurisprudenza formatasi in ordine alla previsione di cui all'art. 34 del D.P.R. n. 380/2001, la quale ha chiarito che la parziale difformità si configura quando l'intervento, sebbene contemplato dal titolo abilitativo, risulti realizzato secondo modalità diverse da quelle previste a livello progettuale, e, quindi, quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera (Consiglio di Stato, Sez. VI, 08/10/2024, n. 8072). Inoltre, va ricordato che tale valutazione deve essere effettuata sulla base di un esame complessivo e non parcellizzato delle singole difformità, non potendosi dunque ammettere una qualificazione di ognuna di esse come difformità solo parziale dell'immobile assentito rispetto a quello realizzato (Consiglio di Stato, Sez. VI, 23/10/2020, n. 6432).

L'epoca di realizzazione della variante viene accertata mediante la documentazione per la determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare (art. 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo, del D.P.R. n. 380/2001). Nel caso in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione delle varianti", il tecnico incaricato può dichiararlo autonomamente, assumendosene la responsabilità. In tale caso, il tecnico incaricato potrà fornire un'indicazione più generale sull'epoca di realizzazione della variante, basandosi su un'interpretazione sistematica che tiene conto del combinato disposto dell'articolo 34-ter, primo periodo (ove si fa riferimento all' "epoca di realizzazione") e secondo periodo (ove si fa riferimento alla "data di realizzazione")³⁵. Sul punto, le Linee guida hanno chiarito che "trattandosi di una parziale difformità occorrerà allegare all'istanza il titolo rispetto al quale si è verificata in sede esecutiva una parziale difformità [...]al fine di consentire all'Amministrazione di poter operare quella verifica sopra indicata in ordine alla ricorrenza di una difformità parziale e non totale".

Dopo aver prodotto la documentazione attestata l'epoca o la data di realizzazione della variante, è possibile regolarizzare l'intervento mediante la presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività ed il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5"³⁶ relativo alla sanatoria delle difformità parziali e delle variazioni essenziali. Da quanto riportato nelle Linee guida si evince che l'art. 34-ter, comma 3 rinvia all'art. 36-bis comma 5, lett. b), prima parte, per cui la sanzione sarà pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, in una misura, determinata dal responsabile del procedimento, non inferiore a 1.032 euro e non superiore a 10.328 euro³⁷. Per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta ferma la sanzione di cui all'art. 36-bis, comma 5-bis.

Ai fini del perfezionamento della SCIA in sanatoria non è richiesta la sussistenza della doppia conformità, rigida o semplificata, di cui agli articoli 36 e 36-bis del D.P.R. n. 380/2001 in quanto "il rinvio operato all'art. 36-bis, commi 4 e 6, è volto esclusivamente a regolare aspetti di natura procedurale e non può, pertanto, estendersi alle disposizioni che regolano la verifica di conformità ivi disciplinata". In particolare, le Linee guida confermano "l'applicazione della procedura relativa agli interventi realizzati in zone vincolate sotto il profilo paesaggistico" e "l'operatività dell'istituto del silenzio assenso".

³⁵L'art. 34-ter, comma 2 dispone che "L'epoca di realizzazione delle varianti di cui al comma 1 è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445".

³⁶L'art. 34-ter, comma 3 dispone che "Nei casi di cui al comma 1, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono regolarizzare l'intervento mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5. L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche nel caso in cui accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 36-bis, commi 4 e 6. Per gli interventi di cui al comma 1 eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto dall'articolo 36-bis, comma 5-bis".

³⁷ Le Linee guida suggeriscono che il rinvio alla sanzione di cui all'art- 36-bis comma 5, lett. b) prima parte (anziché di quella di cui alla lett. a) si giustifica alla luce "della ratio della disposizione, che risponde ad esigenze di agevolazione e tende a valorizzare, in luogo del titolo cui si correla la variante, il titolo richiesto per la regolarizzazione (SCIA)", nonché si spiega in ragione del fatto che "tra i presupposti della regolarizzazione in esame non è richiesta la verifica della conformità dell'intervento alla disciplina edilizia e urbanistica".

6. *La regolarizzazione di cui all'art. 34-ter, comma 4 del D.P.R. n. 380/2001*

L'analisi dell'art. 34-ter del D.P.R. n. 380/2001 si conclude con l'esame dell'ultimo comma, con cui il legislatore ha attribuito espressamente rilevanza, a fini edilizi, al certificato di abitabilità o agibilità³⁸. Invero, prima di questa modifica normativa, la giurisprudenza non era univoca sul punto, mostrando orientamenti oscillanti nel riconoscere a tale certificato una valenza in ambito edilizio³⁹.

Nelle indicazioni fornite dal MIT viene osservato che, rispetto all'ipotesi prevista dai precedenti tre commi, in questo caso, non è riprodotto il presupposto relativo al rilascio del titolo in data antecedente all'entrata in vigore della legge n. 10/1977; di conseguenza, *"questa specifica ipotesi di regolarizzazione opera anche per interventi realizzati durante l'esecuzione dei lavori oggetto di titolo abilitativo rilasciato successivamente all'entrata in vigore della predetta legge n. 10 del 1977, ricorrendo gli altri presupposti stabiliti dalla disposizione"*.

Per l'accertamento della sussistenza di parziali difformità è sufficiente che gli accertamenti in sede di sopralluogo o ispezione si siano limitati ad una generica o generale constatazione sulle difformità: *"sono ricomprese le varie tipologie di sopralluogo o ispezione previste, nel corso del tempo, dall'ordinamento, purché queste siano state dirette ad un accertamento anche di carattere edilizio"*. Con riferimento alle ipotesi più risalenti, il MIT ha riportato l'esempio del rilascio del certificato di abitabilità da parte del Sindaco previo sopralluogo dell'ufficiale sanitario o dell'ingegnere delegato, che era diretto a riscontrare la conformità dell'opera, la sussistenza di muri prosciugati e l'assenza di causa di insalubrità (art. 221 del R.D. n. 1265 del 1934). Si tratta di tipologie di accertamenti che sono stati molto frequenti nella prassi, stante la lunga vigenza di tale disposizione, abrogata solo con il D.P.R. n. 425/1994, il quale ha introdotto un meccanismo di silenzio-assenso che, di converso, *"esclude la possibilità di applicare la regolarizzazione di cui all'articolo 34-ter, comma 4 ai certificati di agibilità/abitabilità formati con quel meccanismo, difettando in tali casi un accertamento da parte di un tecnico pubblico"*.

Inoltre, occorre che tali accertamenti abbiano constatato la sussistenza di parziali difformità. In relazione al contenuto di tale accertamento le Linee guida hanno evidenziato *"come i verbali redatti in passato fossero, molto spesso, privi di una puntuale analisi di conformità edilizia, anche in considerazione delle tecniche utilizzate all'epoca"*. Alla luce di ciò, è stato rilevato che *"ipotizzare l'applicazione della disposizione in esame ai soli casi in cui l'accertamento sia stato effettuato in modo particolarmente rigoroso"*

³⁸ L'art. 34-ter, comma 4 dispone che *"Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o di riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis"*.

³⁹ Parte della giurisprudenza di legittimità si è espressa nel senso di affermare l'effetto validante del certificato di abitabilità in quanto condizionato non soltanto alla salubrità degli ambienti, ma anche alla conformità edilizia dell'opera, sicché, attesa la presunzione *iuris tantum* di legittimità degli atti amministrativi, col rilascio del certificato di abitabilità devono intendersi verificate, salvo prova contraria, entrambe le suddette condizioni (cfr. Cassazione civile, Sez. II, 17498/2012; v. anche Consiglio di Stato, Sez. IV, 24/09/2024, n. 7740). Tra le pronunce che hanno riconosciuto valenza al certificato di agibilità sul piano edilizio la sentenza Consiglio di Stato n. 2456/2018, pur confermando quell'orientamento per il quale la finalità del certificato di abitabilità risiede nella tutela dell'igienicità, della salubrità e della sicurezza dell'edificio, ha riconosciuto come la valutazione effettuata in tale sede presupponga anche una verifica di conformità edilizia, che, seppur incidentale, può dar vita ad una sanatoria implicita laddove ricorrano gli elementi elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza in ordine alla controversia teorica dell'atto amministrativo implicito.

significherebbe restringerne notevolmente il campo di applicazione, nonché deprivare la ratio della regola, che è volta a valorizzare l'affidamento riposto dal cittadino sulla base del rilascio di un certificato di agibilità/abitabilità redatto all'esito di un sopralluogo appositamente finalizzato anche alle verifiche edilizie e maturato anche in considerazione della mancata adozione di successivi provvedimenti repressivi". Pertanto, il MIT ha concluso che "anche ove tali accertamenti si siano limitati ad una generica o generale constatazione sulle difformità (effettuata anche mediante la mera apposizione di rilievi rappresentativi delle stesse sul progetto, come spesso riscontrato nella prassi) possa, comunque, trovare applicazione la disposizione in esame" posto che il certificato di agibilità o abitabilità – rilasciato all'esito del procedimento sopra indicato – non deve essere suscettibile di annullamento in autotutela ex art. 21-nonies della legge n. 241/1990.

D'altra parte, viene ulteriormente chiarito che "ai fini dell'operatività della disposizione non può ritenersi sufficiente la circostanza che il certificato riporti la sussistenza di difformità edilizie, le quali devono essere, invece, accertate – nei termini sopra indicati – nei verbali di sopralluogo o ispezione". In ogni caso, "non si ritiene indispensabile che il certificato richiami il sopralluogo o l'ispezione, nei casi in cui dalla documentazione relativa al procedimento possa, comunque, evincersi che il certificato sia stato redatto tenendo conto dell'esito di tale accertamento. Si pensi ai casi di certificati rilasciati ai sensi dell'articolo 221 del R.D. n. 1265 del 1934, che necessariamente presuppongono l'avvenuta ispezione, con la conseguenza che l'eventuale verbale antecedente a tale certificato sarà di per sé prova del preventivo accertamento".

Quanto al rapporto con il regime delle tolleranze il MIT ha chiarito che "la parziale difformità in esame non dovrà essere oggetto di un procedimento amministrativo di sanatoria, applicandosi il regime delle tolleranze di cui all'articolo 34-bis", ivi incluse le regole in materia di unità immobiliari ricomprese in zona sismica. Di converso, "il regime paesaggistico dell'intervento sarà regolato dalle disposizioni ordinarie, non trovando applicazione la deroga di cui all'articolo 3, comma 1, del D.L. Salva Casa, esclusivamente riferibile alle tolleranze costruttive ante 24 maggio 2024".

7. Sanatoria edilizia e superamento della c.d. doppia conformità: il perimetro applicativo dell'art. 36-bis del D.P.R. n. 380/2001

Il nuovo art. 36-bis del D.P.R. n. 380/2001 rappresenta una innovazione significativa nella normativa edilizia. La principale novità consiste nel superamento del meccanismo di doppia conformità per alcune tipologie di interventi, prevedendo procedimenti di verifica differenti rispetto a quelli sin qui predisposti dal legislatore.

In particolare, la norma stabilisce dei limiti all'obbligo di doppia conformità, prevedendo che gli interventi interessati debbano rispettare due differenti requisiti: da un lato, la conformità alla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'opera (tra cui rientrano, in sostanza, le norme tecniche sulle costruzioni, i regolamenti edilizi e le altre regole aventi incidenza sull'attività edilizia, compresa la normativa antisismica); dall'altro, il rispetto della disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, comprensiva degli strumenti urbanistici comunali⁴⁰.

⁴⁰ L'art. 36-bis, comma 1 dispone che "In caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34 ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37, fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1 e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale

La disposizione di cui al comma 1 ricomprende nel nuovo regime:

- le parziali difformità dal permesso di costruire o dalla SCIA nei casi di cui all'articolo 34;
- l'assenza o la difformità dell'intervento rispetto alla SCIA nei casi di cui all'articolo 37⁴¹;
- le variazioni essenziali di cui all'articolo 32⁴².

Nei primi due casi, il comma 1 specifica che la richiesta di sanatoria può essere presentata *“fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1 e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative”*; con riferimento alle c.d. variazioni essenziali, le Linee guida hanno specificato che *“alla luce di quanto disposto dall'articolo 31, comma 2 del Testo unico, la richiesta di sanatoria potrà essere presentata entro il termine previsto dall'articolo 31, comma 3, comprese le eventuali proroghe, previste dall'ultimo periodo del medesimo comma”*.

Chiariti gli interventi ricompresi nella disciplina *de qua*, le indicazioni fornite si rivelano particolarmente utili per affrontare il tema del procedimento in sanatoria per le fattispecie soggette alla nuova disciplina della doppia conformità *“semplificata”*, tra cui merita particolare attenzione la possibilità di ottenere la c.d. *“sanatoria con opere”*⁴³. Invero, la disposizione del nuovo art. 36-bis, comma 2, attribuisce poteri conformativi agli uffici comunali che possono essere esercitati sia in caso di richiesta di permesso di costruire in sanatoria che in caso di SCIA in sanatoria, condizionando, in quest'ultimo caso, la formazione del titolo. In questi casi, lo Sportello unico può condizionare il titolo: *“a) alla realizzazione, indicata d'ufficio, anche su proposta del tecnico abilitato nell'ambito della presentazione dell'istanza, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza; b) alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi dell'art. 36-bis e che precluderebbero il rilascio o la formazione del titolo”*⁴⁴.

A tal proposito, le Linee guida chiariscono che *“nel primo caso, si è, in sostanza, dinanzi a difformità che non consentono di accertare la conformità dell'opera sotto il profilo edilizio, avendo, quindi, riguardo all'epoca*

proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32”.

⁴¹ Sono dunque ricompresi i casi che erano originariamente disciplinati dall'art. 37, comma 4, che è stato contestualmente abrogato dalla disciplina in esame.

⁴² Si rammenta che, seguito delle modifiche apportate dal D.L. Salva casa al comma 3 dell'art. 32 del D.P.R. n. 380/2001, è venuta meno la regola che assimilava a variazioni essenziali tutti gli altri interventi realizzati sugli immobili vincolati; pertanto, a seguito dell'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. Salva casa, tali interventi non potranno automaticamente essere considerati variazioni essenziali, ma dovranno essere sottoposti alla disciplina valevole in relazione alla specifica tipologia di intervento.

⁴³ Al riguardo deve rammentarsi che l'indirizzo pretorio sinora prevalente ha sempre escluso, sulla base della normativa applicabile anteriormente alla novella legislativa, la possibilità di procedere ad una sanatoria c.d. *“condizionata”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, n. 9776/2023).

⁴⁴ L'art. 36-bis comma 2 del D.P.R. n- 380/2001 dispone che *“Il permesso presentato ai sensi del comma 1 può essere rilasciato dallo sportello unico per l'edilizia di cui all'articolo 5, comma 4-bis, subordinatamente alla preventiva attuazione, entro il termine assegnato dallo sportello unico, degli interventi di cui al secondo periodo. In sede di esame delle richieste di permesso in sanatoria lo sportello unico può condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi del presente articolo. Per le segnalazioni certificate di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, lo sportello unico individua tra gli interventi di cui al secondo periodo le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo”*.

di realizzazione del manufatto. Si tratta di una situazione che non viene considerata ex se preclusiva all'ottenimento del titolo, essendo, quindi, possibile eseguire interventi che consentano di allineare la costruzione a tale normativa"; mentre "la seconda ipotesi consente, invece, di scindere gli interventi, richiedendo la sanatoria per le opere rientranti nei presupposti di legge e rimuovendo opere non sanabili. Tale regola opera sia per le difformità edilizie che per quelle urbanistiche. Pertanto, la rimozione potrà interessare sia opere non conformi alla normativa tecnica che opere non conformi alla disciplina urbanistica, consentendo di sanare rimanenti interventi rientranti invece nella sanatoria".

Approfondendo ulteriormente, le Linee guida offrono l'importante chiarimento circa la possibilità di presentare, unitamente all'istanza di sanatoria, ulteriori istanze ad essa connesse. A titolo esemplificativo viene riportato il caso di sanatoria di un intervento a cui sia connessa un'istanza di mutamento di destinazione d'uso ex art. 23-ter, condizionata alla sanatoria. Le indicazioni fornite osservano che, anche in questo caso, *"l'istanza potrà essere unitaria e presentata allo Sportello unico per le (pur diverse) valutazioni che occorrono per ritenere l'intervento suscettibile di sanatoria e per assentire, altresì, il cambio di destinazione d'uso. In sostanza, in un caso come quello in esame potrà presentarsi un'unica istanza e l'Amministrazione verificherà nel medesimo procedimento i presupposti per la sanatoria delle opere e il cambio di destinazione d'uso condizionato al previo ottenimento dei titoli in sanatoria".*

Nel caso in cui siano richiesti autorizzazioni o atti di assenso da parte di altre amministrazioni per gli interventi edilizi prescritti è stato aggiunto che: *"trattandosi di interventi condizionanti il rilascio del titolo o la formazione dello stesso, gli stessi dovranno essere acquisiti dallo Sportello unico edilizia prima del formale rilascio del permesso di costruire in sanatoria; in caso di SCIA in sanatoria la realizzazione è presupposto per la formazione del titolo. In ogni caso, l'istanza relativo al titolo in sanatoria – anche per la parte che presuppone il rilascio di autorizzazioni o atti di assenso di altre amministrazioni – potrà essere presentata direttamente allo Sportello unico edilizia, che ai sensi dell'articolo 36-bis procederà poi a trasmettere la documentazione alle competenti amministrazioni".* Si ribadisce sul tema che *"anche per la parte relativa all'acquisizione dell'accertamento della compatibilità paesaggistica in sanatoria la disciplina applicabile è quella dell'art. 36-bis, comma 4 (e non quella dell'art. 146, comma 4 o 167, commi 4 e 5, del D.lgs. n. 42/2004), la quale specifica che spetta al Comune acquisire il parere vincolante all'autorità preposta alla gestione del vincolo anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati. Il medesimo art. 36-bis, comma 4 individua i tempi per l'espressione del parere della soprintendenza e per la determinazione dell'autorità competente, specificando che sono soggetti a silenzio-assenso"⁴⁵.*

Proseguendo nell'analisi, la richiesta di permesso di costruire e la SCIA in sanatoria devono essere accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesta le necessarie conformità: *"per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento".* Per comprovare la conformità alla normativa tecnica, antisismica e, in generale, a normative di settore incidenti sulla costruzione in base alla normativa vigente al momento della realizzazione dell'intervento si pone la necessità di provare l'epoca di realizzazione.

A tal fine, il legislatore ha operato un rinvio a quanto previsto in materia di stato legittimo degli immobili, prevedendo che l'epoca di realizzazione dell'intervento è provata: *"in via generale, mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo, del Testo unico",* mentre *"nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione sopra indicata, mediante attestazione della data di realizzazione da parte del tecnico incaricato con propria*

⁴⁵ Cfr. paragrafo 8.

dichiarazione e sotto la propria responsabilità. Il tecnico incaricato potrà limitarsi ad attestare, più in generale, l'epoca di realizzazione della variante, come desumibile da un'interpretazione sistematica che tiene conto del combinato disposto dell'articolo 36-bis, comma 3, secondo periodo (ove si fa riferimento all' "epoca di realizzazione") e terzo periodo (ove si fa riferimento alla "data di realizzazione")⁴⁶.

La disposizione di cui all'art. 36-bis, comma 3-bis, richiama il meccanismo di verifica del rispetto delle prescrizioni antisismiche di cui all'articolo 34-bis, comma 3-bis, in precedenza esaminato e a cui si rinvia. In questa sede è stato ribadito che tale verifica è imposta dal Comune ai sensi del comma 2 dell'art. 36-bis in esame, quale prescrizione condizionante il rilascio del titolo o la formazione della SCIA.

8. Il sub-procedimento per la verifica di compatibilità paesaggistica

La richiesta di valutazione di compatibilità paesaggistica deve essere inoltrata all'Autorità preposta alla gestione del vincolo da parte del dirigente o del responsabile dell'ufficio comunale investito dell'istanza ex art. 36-bis. Ciò significa che non occorre per il privato procedere ad istanze preventive alla Soprintendenza, essendo prevista un'apposita fase procedimentale attivata dal Comune.

La formulazione testuale della disposizione di cui all'art. 36-bis, comma 4, (per cui "il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati") rende evidente che per la sanatoria in esame non operano le limitazioni di cui all'art. 167, comma 4 e 5, del D.lgs. n. 42/2004.

In altri termini, l'incremento di volumi o di superficie non è ragione ostativa *ex se* alla valutazione di compatibilità paesaggistica: "l'autorità competente – investita della valutazione da parte del Comune – dovrà pronunciarsi entro un termine perentorio di centottanta giorni, previa acquisizione del parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Il legislatore precisa che, se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, si intende formato il silenzio-assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente", con la precisazione che "il dies a quo dal quale computare tali termini decorre dal momento di ricezione dell'istanza da parte dell'autorità competente"⁴⁷.

⁴⁶ L'art. 36-bis, comma 3 del D.P.R. n. 380/2001 dispone che "La richiesta del permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesti le necessarie conformità. Per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento. L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, secondo e terzo periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata nel terzo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445".

⁴⁷ Sul punto è stato sottolineato come la scelta del legislatore sia stata chiara nel far riferimento al meccanismo del silenzio-assenso, mutuando, quindi, la regola di cui all'art. 17-bis della L. n. 241/1990, che opera anche nella materia dei beni culturali e paesaggistici. Infatti, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 17-bis, comma 3, della L. n. 241/1990, il silenzio assenso "tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici" opera "anche nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale [...] per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche" con la precisazione che, in

Inoltre, ai sensi dell'articolo 3, comma 4-bis, del D.L. "Salva Casa", le disposizioni dei commi 4, 5, 5-bis e 6 dell'art. 36-bis del D.P.R. n. 380/2001 si applicano anche agli interventi realizzati entro l'11 maggio 2006 per i quali il titolo che ne ha previsto la realizzazione è stato rilasciato dagli enti locali senza previo accertamento della compatibilità paesaggistica. La sanatoria paesaggistica si amplia, in tal modo, sul piano sostanziale, involgendo tutte le situazioni nelle quali non operava ancora il divieto dell'art. 167, come rivisto dal D.lgs. n. 157/2006. Dalle indicazioni fornite nelle Linee guida risulta che *"Sulla datazione dell'intervento si potranno applicare analogicamente le disposizioni di cui all'articolo 9-bis, già richiamate dall'articolo 36-bis, stante l'identità di ratio. La disposizione di cui all'articolo 3, comma 4-bis, del D.L. "Salva Casa" non opera, tuttavia, per gli interventi per i quali è stato conseguito un titolo abilitativo in sanatoria, a qualsiasi titolo rilasciato o assentito"*.

Sulle differenze tra il regime di cui all'art. 36-bis comma 4 e l'art. 167 del D.lgs. n. 42/2004 le Linee guida hanno chiarito che quella prevista dall'art. 36-bis, comma 4 (per cui *"L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, si intende formato il silenzio-assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente"*), e quella prevista dall'art. 167, comma 5 del D.lgs. n. 42/2004⁴⁸ sono procedure distinte.

Invero, la disciplina dell'art. 167 è connotata da elementi procedurali del tutto diversi da quelli posti alla base della disciplina del silenzio-assenso ex art. 17-bis della legge n. 241/1990: *"nelle ipotesi dell'articolo 167, infatti, non occorre un accordo tra plurime amministrazioni co-decidenti – di regola, preposte alla cura di interessi pubblici differenziati – in ordine ad uno schema di provvedimento predisposto dall'Amministrazione procedente. Piuttosto, è l'Amministrazione interpellata (Soprintendenza) a dovere assumere la decisione sostanziale sul contenuto del provvedimento finale da adottare (senza essere vincolata da un previo schema di provvedimento), mentre il ruolo dell'Amministrazione procedente, preposta alla gestione del vincolo, è quello di statuire in conformità"*.

Rispetto alle conseguenze discendenti dalla condotta inerte della Soprintendenza, è stato evidenziato inoltre che *"l'articolo 167, comma 5 del D. Lgs. n. 42/2004 ha qualificato come "perentorio" il termine entro cui la Soprintendenza deve esprimere il parere di competenza, in tale maniera regolando (implicitamente) gli effetti dell'inerzia. [...] la natura perentoria di un termine, esplicitata dal legislatore o desumibile dalla normativa di riferimento, implica la produzione di un effetto decadenziale per il caso di sua inosservanza, non potendosi ritenere persistente il potere non tempestivamente esercitato"*. Di conseguenza, *"l'inutile decorrenza del termine perentorio di novanta giorni ex art. 167, comma 5, del decreto legislativo n.*

siffatte ipotesi, il termine entro il quale le amministrazioni interpellate sono tenute a comunicare il proprio assenso, concerto o nulla osta è definito dalla normativa di settore, attestandosi, in mancanza di diversa previsione, in novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente. Decorso siffatto termine senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. Qualora la richiesta di assenso non promani dal privato (in tale caso operando la diversa disciplina di cui all'art. 20 L. n. 241/90), bensì afferisca ai rapporti orizzontali tra pubbliche amministrazioni, il dato positivo ammette, pertanto, espressamente la formazione del silenzio assenso anche se l'Amministrazione interpellata sia un'Amministrazione preposta alla tutela paesaggistico-territoriale.

⁴⁸ L'art. 167, comma 5 del D.lgs. n. 42/2004 dispone che *"Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 4 presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni"*.

42 del 2004 determina – anziché la formazione di un atto di assenso tacito – la decadenza dall'esercizio dello specifico potere assegnato dal legislatore e, dunque, dalla possibilità di vincolare l'amministrazione procedente nella decisione finale".

L'art. 36-bis del D.P.R. n. 380/2001, invece, ha inteso discostarsi dalla ricostruzione degli effetti del comportamento inerte della Soprintendenza, come desumibile dagli orientamenti espressi dalla giurisprudenza relativa all'art. 167, comma 5, del D.lgs. n. 42/2004: "nelle ipotesi soggette al nuovo accertamento di conformità di cui all'articolo 36-bis, infatti, l'inerzia della Soprintendenza equivale ad assenso, senza possibilità di intervenire dopo il decorso del termine nel procedimento, fintantoché il provvedimento finale non sia assunto, al fine di rappresentare il proprio punto di vista sul tema in decisione".

Ad integrazione di quanto disposto, l'art. 36-bis comma 4 si chiude prevedendo che *"Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione"*.

9. Il trattamento sanzionatorio e il meccanismo di formazione del titolo in sanatoria

Con particolare riferimento alla formazione del titolo in sanatoria l'art. 36-bis, comma 5 subordina il rilascio del permesso e la SCIA in sanatoria al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo differenziato in base alle diverse tipologie di interventi e in base al rispetto o meno della doppia conformità⁴⁹.

A tale proposito, le sanzioni sono parametrare agli importi già considerati dal D.P.R. n. 380/2001 prima dell'entrata in vigore del D.L. Salva Casa rispettivamente per il permesso di costruire in sanatoria e la SCIA in sanatoria. Nelle ipotesi di cui al comma 4, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica, *"si applica altresì una sanzione determinata previa perizia di stima ed equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione; in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui all'articolo 167, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42"*⁵⁰.

In relazione alle modalità di quantificazione della sanzione di cui al comma 5 lett. b) dalle indicazioni fornite dalle Linee guida si evince che queste ultime devono essere effettuate *"sulla base delle valutazioni relative all'incremento del valore venale del bene dell'Agenzia delle entrate, anche tenendo in considerazione le prassi applicative già utilizzate nella vigenza dell'articolo 37, comma 4, del D.P.R. n.*

⁴⁹ L'art. 36-bis, comma 5 del D.P.R. n. 380/2001 dispone che: *"Il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo:*

a) pari al doppio del contributo di costruzione ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'articolo 16, incrementato del 20 per cento in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire, nelle ipotesi di cui all'articolo 34, e in caso di variazioni essenziali ai sensi dell'articolo 32. Non si applica l'incremento del 20 per cento nei casi in cui l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda;
b) pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, in una misura, determinata dal responsabile del procedimento, non inferiore a 1.032 euro e non superiore a 10.328 euro ove l'intervento sia eseguito in assenza della segnalazione certificata di inizio attività o in difformità da essa, nei casi di cui all'articolo 37, e in misura non inferiore a 516 euro e non superiore a 5.164 euro ove l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda".

⁵⁰ Secondo quanto previsto dall'art. 36-bis, comma 5-bis del D.P.R. n. 380/2001.

380/2001". Come già evidenziato, le modalità di quantificazione della sanzione mutuano quelle già previste dal previgente art. 37, comma 4, secondo cui *"il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono ottenere la sanatoria dell'intervento versando la somma, non superiore a 5164 euro e non inferiore a 516 euro, stabilita dal responsabile del procedimento in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'agenzia del territorio"*.

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

Proseguendo nell'analisi, le Linee guida hanno chiarito che il pagamento delle sanzioni si articola di regola in due fasi: *"1) il pagamento del contributo dovuto, a titolo di anticipazione dell'oblazione, ai fini della presentazione della richiesta di rilascio di titoli in sanatoria (si rinvia, sul punto, all'apposita modulistica in fase di definizione). A seconda della modulistica di riferimento, tale contributo può essere individuato nel minimo edittale ovvero in un valore autonomamente stabilito dal richiedente (va infatti evidenziato che ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5 il pagamento delle oblazioni è presupposto per l'efficacia del titolo); 2) il pagamento del conguaglio risultante dalla differenza del valore dell'oblazione, determinato dall'amministrazione competente, e il valore del contributo già versato"*.

La disposizione di cui all'art. 36-bis, comma 6, del D.P.R. n. 380/2001 prevede che, *"sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta"*; tale termine è ridotto a trenta giorni nel caso in cui la sanatoria sia realizzata tramite SCIA secondo quanto previsto dall'art. 19, comma 6-bis, della legge n. 241/1990. Il termine può comunque essere interrotto qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori. Decorsi i termini del procedimento eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci⁵¹.

⁵¹ L'art. 36-bis comma 6 del D.P.R. n. 380/2001 dispone che *"Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta. Alle segnalazioni di inizio attività presentate ai sensi del comma 1 si applica il termine di cui all'articolo 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nelle ipotesi di cui al comma 4, i termini di cui al primo e secondo periodo del presente comma sono sospesi fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica. Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci. Il termine è interrotto qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie,*

Per esigenze di certezza, "l'amministrazione è tenuta a rilasciare, in via telematica, su richiesta del privato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e dell'intervenuta formazione dei titoli abilitativi"; mentre nel caso di SCIA l'Amministrazione sarà tenuta ad attestazione la formazione del titolo, nonostante non vi sia un provvedimento formato per silenzio. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, la norma riconosce all'istante di "esercitare l'azione prevista dall'articolo 31 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. In caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per la sanatoria, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica le sanzioni previste dal presente testo unico".⁵².

Anche in questo caso, nel caso della SCIA, il legislatore ha inteso derogare ai tradizionali presupposti dell'azione (legata all'attività provvedimentale), consentendo di attivare il rimedio per ottenere un'attestazione sulla formazione di un titolo costituito da un'attività del privato. A tal riguardo le Linee guida hanno precisato che *"intervenuto il silenzio assenso il titolo è valido ma, in assenza del pagamento integrale della sanzione a titolo di oblazione, non è idoneo a produrre i suoi effetti, con la conseguenza che il privato otterrà, con il decorso dei termini e in presenza degli altri presupposti previsti, un titolo certamente valido che, tuttavia, diverrà efficace con l'integrale adempimento dell'obbligazione pecuniaria connessa"*.

10. Adeguatezza degli standard edilizi alle trasformazioni del contesto sociale ed urbano: le novità in materia di recupero dei sottotetti, edilizia libera e certificato di agibilità

L'ultima sezione delle Linee guida è dedicata all'adeguamento degli standard edilizi in relazione alle trasformazioni del contesto sociale ed urbano, con cui il legislatore ha modificato alcuni articoli del D.P.R. n. 380/2001 toccando tre tematiche fondamentali.

La novella in commento ha introdotto il comma 1-*quater* all'art. 2-*bis* in materia di *"Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati"*. L'obiettivo di questa modifica è semplificare il recupero dei sottotetti, prevedendo la possibilità di derogare alle norme sulle distanze tra edifici e dai confini, al fine di favorire una maggiore flessibilità nelle operazioni di riqualificazione edilizia⁵³.

Le Linee guida hanno specificato che la semplificazione opera solo nelle Regioni che sono intervenute con proprie disposizioni a regolare gli interventi di recupero dei sottotetti (e.g. in tema

motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori. [...]".

⁵² L'art. 36-*bis* comma 6 del D.P.R. n. 380/2001 dispone che *"[...] Nei casi di cui al presente comma, l'amministrazione è tenuta a rilasciare, in via telematica, su richiesta del privato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e dell'intervenuta formazione dei titoli abilitativi. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'istante può esercitare l'azione prevista dall'articolo 31 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. In caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per la sanatoria, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica le sanzioni previste dal presente testo unico"*.

⁵³ Nello specifico, il nuovo comma stabilisce 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"*.

di definizione di sottotetto, condizioni per la realizzazione degli interventi, disciplina del rapporto aeroilluminante); *“la disciplina semplificatrice introdotta, pertanto, non deve essere intesa come una liberalizzazione ma piuttosto, nei limiti e secondo le procedure previste dalle esistenti leggi regionali, come un quadro regolatorio minimo di condizioni necessarie per considerare ammissibili gli interventi di recupero dei sottotetti, quando questi non consentono il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, derogabile in presenza di leggi regionali più favorevoli”*.

In merito all'applicabilità della disposizione in esame alle Regioni dotate di disposizioni sul recupero a scopo abitativo dei sottotetti, a nulla rileva la data di emanazione della disposizione regionale (antecedente o successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. Salva Casa) in quanto *“ciò che il legislatore statale richiede è l'esistenza di una disciplina legislativa regionale che disciplini le modalità di recupero dei sottotetti, individuando le relative procedure e i criteri”*. Peraltro, *“eventuali parziali dichiarazioni di incostituzionalità della legislazione regionale sul recupero dei sottotetti da parte della Corte costituzionale non possono indurre automaticamente a ritenere insoddisfatto il rinvio legislativo alla disciplina regionale di settore, nella misura in cui la disciplina regionale di risulta sia comunque idonea a individuare i presupposti essenziali per il recupero dei sottotetti”*. Di converso, *“per quelle Regioni che non si sono dotate di tale disciplina, la norma in esame è volta a stimolare l'adozione di una normativa in materia di recupero di sottotetti, ciò sempre nell'ottica di incentivare l'ampliamento dell'offerta abitativa”*.

Un'ulteriore modifica emerge in relazione all'art. 6 del D.P.R. n. 380/2001 al fine di ampliare il novero degli interventi che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo⁵⁴. Con particolare riferimento alle “VEPA” di cui alla lett. b-bis), la novella estende la possibilità di realizzarle ed installarle, nel rispetto di determinate condizioni, non solo su balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o su logge rientranti all'interno dell'edificio ma anche su porticati, a eccezione dei porticati gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche⁵⁵. Le Linee guida hanno confermato l'orientamento secondo cui per logge e porticati devono intendersi quelli definiti alle voci n. 37 e 39 dell'Allegato A del Regolamento Edilizio Tipo. In particolare: con il termine loggia (o loggiato) si intende *“l'elemento edilizio praticabile coperto, non aggettante, aperto su almeno un fronte, munito di ringhiera o parapetto, direttamente accessibile da uno o più vani interni”*; mentre con il termine porticato (o portico) si intende *“l'elemento edilizio*

⁵⁴ Oltre alle modifiche apportate all'art. 6, comma 1 lett. b-bis), si rammenta che il D.L. Salva Casa ha previsto alla lett. b-ter) che – in presenza di determinate condizioni – sono assoggettate al regime di edilizia le opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici, la cui struttura principale sia costituita da tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola, con telo retrattile, anche impermeabile, o 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.

⁵⁵ L'art. 6 comma 1 lett. b-bis) del D.P.R. n. 380/2001 ricomprende tra gli interventi in edilizia libera: *“Gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio, di logge rientranti all'interno dell'edificio o di porticati, a eccezione dei porticati gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche, purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile. Tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche”*.

coperto al piano terreno degli edifici, intervallato da colonne o pilastri aperto su uno o più lati verso i fronti esterni dell'edificio".

Infine, la novella in commento ha integrato l'art. 24 del D.P.R. n. 380/2001, con l'inserimento di tre nuovi commi (5-bis, 5-ter e 5-quater) che prevedono una deroga, in presenza di determinate condizioni, ai limiti di altezza e superficie minima per i locali abitabili previsti dagli artt. 1 e 3 del D.M. del 1975 ai fini dell'agibilità⁵⁶. La deroga è stata disposta in attesa dell'emanazione del Decreto sui requisiti abitativi previsto dal comma 1-bis dell'art. 20 del D.P.R. 380/2001. A tal proposito, nelle indicazioni fornite dalle Linee guida viene riportato che *"La disciplina transitoria rimarrà in vigore sino all'adozione del decreto del Ministro della salute previsto dall'articolo 20, comma 1-bis, del Testo Unico. Sino all'adozione del suddetto decreto, rimangono fermi gli effetti delle segnalazioni certificate di inizio attività presentate, ai fini dell'agibilità, dalla data di entrata in vigore dei commi 5-bis, 5-ter e 5-quater dell'articolo 24 del Testo unico (i.e. 28 luglio 2024) e perfezionatesi per decorso dei termini del procedimento".* In continuità con le indicazioni precedenti viene precisato che *"il decreto di cui all'articolo 20, comma 1-bis, del Testo unico, il quale risulta all'attualità in via di definizione presso gli uffici ministeriali competenti, recherà disposizioni in continuità con quanto previsto dal regime transitorio, le cui innovazioni, quindi, verranno ad essere stabilizzate".*

⁵⁶ Nel dettaglio, il nuovo comma 5-bis stabilisce che il tecnico progettista abilitato è autorizzato ad asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nelle seguenti ipotesi: *"a) locali con un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri fino al limite massimo di 2,40 metri; b) alloggio monostanza, con una superficie minima, comprensiva dei servizi, inferiore a 28 metri quadrati, fino al limite massimo di 20 metri quadrati, per una persona, e inferiore a 38 metri quadrati, fino al limite massimo di 28 metri quadrati, per due persone".* A mente del successivo comma 5-ter, l'asseverazione può essere resa ove sia soddisfatto il requisito dell'adattabilità, in relazione alle specifiche funzionali e dimensionali, previsto dal D.M. 14/06/1989, n. 236 per il superamento delle barriere architettoniche e sia soddisfatta almeno una delle seguenti condizioni: *"a) i locali siano situati in edifici sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie; b) sia contestualmente presentato un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di un'adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari".* Il comma 5-quater aggiunge che *"Restano ferme le deroghe ai limiti di altezza minima e superficie minima dei locali previste a legislazione vigente".*