

La nuova sanatoria degli abusi edilizi dopo il Decreto Salva Casa

Con la conversione in legge del Decreto Salva Casa cambiano le disposizioni previste per la gestione delle difformità contenute nel Testo Unico Edilizia

di [Gianluca Oreto](#) – 24.07.2024

Se si tratterà di vera semplificazione lo sapremo solo dopo il banco di prova rappresentato dalla gestione delle pratiche di sanatoria che inevitabilmente saranno presentate solo a partire da settembre. Intanto, dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) saranno tante e rilevanti le modifiche al d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) che riguardano il procedimento di gestione delle difformità edilizie e di sanatoria di eventuali abusi.

Stato legittimo

Preliminarmente, prima di entrare nel merito delle nuove possibilità di sanatoria, occorre evidenziare:

- la nuova definizione di stato legittimo contenuta nel comma 1-bis, art. 9-bis del Testo Unico Edilizia (TUE);
- la differenziazione operata tra stato legittimo delle unità immobiliari e quella delle parti comuni degli edifici plurifamiliari (prevista nel nuovo comma 1-ter inserito all'art. 9-bis del TUE);
- le nuove tolleranze costruttive-esecutive relative agli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, che non costituiscono più una violazione edilizia.

Per quanto riguarda lo stato legittimo, l'art. 1, comma 1, lettera b), del D.L. n. 69/2024 modifica il comma 1-bis dell'art. 9-bis del TUE al fine di prevedere che lo stato legittimo è rappresentato non più dalla coesistenza di quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e di quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio, ma alternativamente da uno dei due titoli abilitativi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Nel corso dell'esame alla Camera è stato precisato, in relazione al titolo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio, che lo stesso può essere utilizzato a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi.

Con particolare riferimento al titolo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio sull'intero immobile o sull'intera unità immobiliare, la nuova disposizione ha inteso valorizzare l'affidamento del privato nell'operato della pubblica amministrazione nel caso in cui gli uffici tecnici comunali abbiano accertato parziali difformità e non le abbiano considerate rilevanti, avendo emanato un provvedimento favorevole.

Tra i titoli idonei a stabilire lo stato legittimo sono ricompresi, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni, quelli rilasciati o formati in applicazione:

- delle nuove disposizioni di cui all'art. 34-ter del TUE (Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo);
- delle norme sul permesso in sanatoria (art. 36 del TUE);
- delle norme che disciplinano l'accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità come previsto all'art. 36-bis;
- della disciplina sulla sanzione pecuniaria conseguente ad annullamento del permesso di costruire che realizza gli effetti del permesso di costruire in sanatoria (art. 38 del TUE).

Ai fini della determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorrono altresì il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli:

- 33, per gli interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità;
- 34, per interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire;
- 37, commi 1, 3, 5 e 6, per interventi in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività, purché su immobili comunque non sottoposti a vincolo;
- 38, per interventi eseguiti in base a permesso annullato.

Nel corso dell'esame alla Camera, l'articolo 9-bis, comma 1-bis, ultimo periodo, è stato modificato nella parte in cui prevede che la disposizione di cui al quarto periodo del medesimo comma (che consente di fornire determinati altri elementi probanti nel caso in cui l'immobile sia stato realizzato in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio) è applicabile anche ai casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia. La modifica è volta a precisare che la non disponibilità in questione fa riferimento alla copia o agli estremi.

La lettera b-bis), introdotta nel corso dell'esame alla Camera, aggiunge, all'articolo 9-bis, il comma 1-ter, al fine di escludere (ai fini della dimostrazione dello stato legittimo) le difformità non riguardanti l'edificio o la singola unità immobiliare (e viceversa). Per la precisione viene previsto che ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio di cui all'articolo 1117 del codice civile.

Si ricorda che l'art. 1117 del codice civile elenca le parti comuni dell'edificio nell'ambito del condominio, che sono:

- tutte le parti dell'edificio necessarie all'uso comune;
- le aree destinate a parcheggio nonché i locali per i servizi in comune;
- le opere, le installazioni, i manufatti di qualunque genere destinati all'uso comune.

Tolleranze costruttive-esecutive

Altro importante aspetto da considerare prima di passare in rassegna le nuove disposizioni sulla sanatoria edilizia, riguarda le modifiche operate all'art. 34-bis del TUE, relativo alle tolleranze costruttive.

Oltre il "canonico" 2% di tolleranza disciplinato al comma 1 del citato art. 34-bis, il Salva Casa ha introdotto nuove fattispecie. Il nuovo comma 1-bis, nel fissare una disciplina speciale per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, introduce deroghe percentuali alle misure previste dal titolo abilitativo che disciplinano l'altezza, i distacchi, la cubatura, la superficie coperta e ogni altro parametro delle singole unità immobiliari. In particolare, le difformità dal parametro previsto dal titolo abilitativo non costituiscono violazione edilizia, purché la differenza rientri nel limite del:

- 2% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 mq;
- 3% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 mq;
- 4% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 mq;
- 5% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 mq;
- 6% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 metri mq.

Al comma 1-ter si specifica che, ai fini del computo della superficie utile per l'applicazione delle nuove tolleranze, 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.

Appare utile ricordare la sentenza n. 3610/2024 del Consiglio di stato secondo la quale, seguendo una prassi ormai consolidata, il concetto di "tolleranza costruttiva" si applica all'esecuzione delle unità immobiliari assentite e non già a superfetazioni o comunque a manufatti non presenti nel progetto autorizzato. Inoltre del tutto estraneo a tale concetto rimane in ogni caso il cambiamento della destinazione d'uso.

Durante il percorso di conversione in legge (come anticipato ormai quasi concluso), il comma 1-ter è stato integrato ai fini di specificare che gli scostamenti previsti dal comma 1 sono applicabili anche alle misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari.

Il comma 2-bis specifica che, agli stessi fini e nel rispetto delle condizioni di cui al precedente comma 2 (che elenca le altre irregolarità da considerarsi tolleranze esecutive), per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, costituiscono inoltre tolleranze esecutive:

- 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.

Il citato comma 2 definisce quali tolleranze esecutive, limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.

Il comma 3-bis prevede disposizioni specifiche per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche disciplinate all'articolo 83 del TUE (che disciplina le opere interessate dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e i gradi di sismicità) ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti ministeriali contenenti le norme tecniche di costruzione in zone sismiche.

In tali casi, il tecnico attesta che tali interventi rispettano le prescrizioni del TUE per le costruzioni in zone sismiche (contenute nella sezione I del Capo IV della Parte II del medesimo TUE). Tale attestazione è:

- 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, sull'accertamento di conformità;
- corredata della documentazione tecnica sull'intervento predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall'articolo 93, comma 3, del TUE (il progetto deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni, relazione tecnica e accompagnato dagli altri elaborati previsti dalle norme tecniche, salvo più ampia normativa determinata dal competente ufficio tecnico della Regione);
- trasmessa allo sportello unico:
 - per l'acquisizione dell'autorizzazione dell'ufficio tecnico regionale secondo la disciplina prevista all'articolo 94 del TUE;
 - ovvero, per le difformità che costituiscono interventi privi di rilevanza o di minore rilevanza previsti dall'art. 94-bis TUE, per l'esercizio delle modalità di controllo delle regioni disciplinate al comma 5 del medesimo articolo.

Il comma 3-ter dispone, infine, che l'applicazione delle nuove tolleranze non può comportare limitazione dei diritti dei terzi (in sede di conversione è stata eliminata l'attestazione del tecnico abilitato).

La sanatoria delle difformità e abusi edilizi

Fuori dai casi previsti per le tolleranze, la nuova versione del TUE consente le seguenti possibilità di sanatoria ordinaria:

- l'art. 34-ter (Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo) per la regolarizzazione degli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della Legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Legge Bucalossi);
- l'art. 36 (Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità), dalla cui procedura sono state eliminate le variazioni essenziali;
- l'art. 36-bis (Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali), anche questo una delle grandi novità che consente la 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;

- l'art. 37 (Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività) che sostanzialmente residua la SCIA tardiva con aumento delle sanzioni da 516 euro a 1.032 euro.

Sanatoria varianti ante 77

Relativamente all'art. 34-ter, viene previsto che:

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

Chiaramente, si dovrà provare l’epoca di realizzazione delle varianti mediante la stessa documentazione prevista per lo stato legittimo, art. 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo (*“Per gli immobili realizzati in un’epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d’archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non siano disponibili la copia o gli estremi”*).

Nei casi in cui sia impossibile accertare l’epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Per la regolarizzazione dell’intervento si dovrà:

- presentare una segnalazione certificata di inizio attività;
- pagare, a titolo di oblazione, una somma determinata ai sensi dell’articolo 36-bis, comma 5.

Altri aspetti da considerare:

- 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 eseguiti in assenza o difformità dall’autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto dall’articolo 36-bis, comma 5-bis;
- 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.

Sanatoria ordinaria

- L’accertamento di conformità di cui all’art. 36 del TUE resta sostanzialmente immutato fatta esclusione per le variazioni essenziali che adesso potranno essere gestite utilizzando la procedura di cui al successivo nuovo art. 36-bis.
- Con la sanatoria ordinaria di cui all’art. 36 si potranno regolarizzare gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, in totale difformità, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all’articolo 23, comma 01, o in totale difformità da essa. Per farlo si dovrà sempre dimostrare la doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

- Resta sempre il silenzio-rigetto sulla pratica se dopo 60 giorni il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale non si pronuncia con adeguata motivazione.

Sanatoria semplificata

Con il nuovo accertamento di conformità di cui all'art. 36-bis del TUE si potranno regolarizzare gli interventi realizzati:

- in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività;
- in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 37 del TUE;
- le variazioni essenziali di cui all'art. 32 del TUE.

Diversamente dall'art. 36, questa nuova sanatoria semplificata:

- si può utilizzare se l'intervento è conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione;
- prevede che lo sportello unico possa condizionare il rilascio del permesso in sanatoria alla preventiva attuazione, entro un termine assegnato, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, al superamento delle barriere architettoniche e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate;
- consente anche la sanatoria "strutturale" seguendo le disposizioni indicate all'art. 34-bis, comma 3-bis, del TUE;
- consente la regolarizzazione anche degli interventi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica (serve il parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo 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 (sul quale vige il silenzio-assenso dopo 90 giorni);
- prevede il silenzio-assenso se sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale non si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni;
- prevede sempre il pagamento delle sanzioni.

Relativamente alle sanzioni, il comma 5, art. 36-bis prevede 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:

- 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;
- 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.