

# Legge di Bilancio 2026: le modifiche al Testo Unico Edilizia che cambiano sanatorie, doppia conformità e stato legittimo

*Gli emendamenti alla Legge di Bilancio 2026 propongono modifiche profonde agli articoli 34-ter, 36, 36-bis e 9-bis del Testo Unico Edilizia: dalla possibile eliminazione della doppia conformità all'introduzione di sanzioni fisse e nuovi criteri per lo stato legittimo.*

di [Gianluca Oreto](#) – 10.12.2025

È in discussione al Senato il testo del disegno di legge di Bilancio per il 2026 e tra le proposte di emendamento spiccano le possibili nuove modifiche al d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia). Proposte che arrivano parallelamente al disegno di legge delega per l'adozione del Codice dell'edilizia e delle costruzioni, approvato dal Consiglio dei Ministri e non ancora avviato nell'iter parlamentare.

## Testo Unico Edilizia: doppio binario

Un doppio binario che colpisce per tempistiche e per contenuti: mentre si annuncia una revisione organica dell'intero impianto edilizio, la manovra finanziaria diventa – ancora una volta – il veicolo per intervenire chirurgicamente su alcune delle norme più delicate del Testo Unico Edilizia, quelle che regolano l'accertamento di conformità, la gestione delle difformità edilizie e la stessa nozione di stato legittimo degli immobili.

L'impressione è che il cantiere normativo sull'edilizia stia procedendo su piani paralleli:

- da un lato la prospettiva di un Codice unitario che dovrebbe rimettere ordine nella disciplina;
- dall'altro, emendamenti puntuali che incidono subito e in profondità su articoli chiave come il 9-bis, il 34-ter, il 36 e il 36-bis.

Entrando nel dettaglio, sono 3 le proposte di emendamento (tutti all'art. 9) che intervengono sul d.P.R. n. 380/2001 e tutte con un obiettivo abbastanza chiaro:

- riscrivere, in parte, il meccanismo dei **casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità** ex articolo 34-ter;
- modificare il perimetro dell'**accertamento di conformità "ordinario"** di cui all'articolo 36;
- ritoccare in profondità l'**accertamento di conformità per le parziali difformità e le variazioni essenziali** (articolo 36-bis);
- collegare in modo ancora più stretto questi strumenti allo **stato legittimo** di cui all'articolo 9-bis.

Non si tratta, formalmente, di un "condono edilizio". Ma molte delle scelte prospettate vanno nella direzione di rendere più "monetizzabili" le difformità e, soprattutto, di attenuare il principio della doppia conformità che ha sempre caratterizzato l'accertamento di conformità nel nostro ordinamento.

Se proviamo a leggere in modo unitario le proposte di modifica, emergono alcuni assi portanti, sui quali è utile soffermarsi. Prima, riportiamo nel prossimo paragrafo le 3 proposte di emendamento.

## Le proposte di emendamento alla Legge di Bilancio

Di seguito il testo degli emendamenti presentate al Senato, mentre nei prossimi paragrafi entreremo nel dettaglio di ogni singola proposta.

### Emendamento 9.0.5

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

"Articolo 9-bis - Modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante il Testo unico in materia edilizia

Al decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 apportare le seguenti modificazioni:

- all'articolo 34 ter, al comma 1 sostituire le parole "che costituiscono parziale" con le seguenti: "realizzate in" e al comma 4 sopprimere la parola "parziali" e sostituire le parole "alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34 bis" con le seguenti: "al pagamento di una sanzione pari ad euro 1.032,00 il cui versamento concorre alla formazione dello stato legittimo di cui all'articolo 9 bis.";

- all'articolo 36, comma 1, sopprimere le parole: "sia al momento della realizzazione dello stesso, sia";
- all'articolo 36 bis, il comma 1 è sostituito dal seguente: "1. In caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34 ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37, fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1 e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile possono ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della presentazione della domanda. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32." e al comma 5, lettera a), aggiungere in fine il seguente periodo: "In ogni caso il versamento non dovrà essere inferiore ad euro 2.500,00" e sostituire la lettera b) con la seguente: "b) di 2.068,00 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 di euro 1.032,00 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."

Conseguentemente

- all'articolo 9 bis, comma 1 bis, terzo periodo, dopo le parole "di cui all'articolo 34 bis" inserire le seguenti: "e la sanzione prevista dall'articolo 34 ter, comma 4".
- all'articolo 36, comma 2, dopo le parole "prevista dall'articolo 16" aggiungere le seguenti: "e non inferiore ad euro 3.000,00".

#### Emendamento 9.0.6

Dopo l'articolo inserire il seguente:

"Art. 9-bis. (Modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante il Testo unico in materia edilizia)

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 36, comma 1, sopprimere le parole: "sia al momento della realizzazione dello stesso, sia";
- b) all'articolo 36 bis, il comma 1 è sostituito dal seguente: "In caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34 ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37, fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1 e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile possono ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della presentazione della domanda. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32."

#### Emendamento 9.0.7

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

"Art. 9-bis

1. All'articolo 36 bis, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 apportare le seguenti modificazioni:

- a) alla lettera a) aggiungere in fine il seguente periodo: "In ogni caso il versamento non dovrà essere inferiore ad euro 2.500,00";
- b) sostituire la lettera b) con la seguente: "b) di 2.068,00 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 di euro 1.032,00 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."

## Emendamento 9.0.5: ampliato il “condono edilizio” e ridotte le sanzioni

L'emendamento 9.0.5 interviene simultaneamente su tre articoli centrali del Testo Unico Edilizia – 34-ter, 36 e 36-bis – e, in via consequenziale, anche sull'articolo 9-bis. Si tratta del pacchetto più ampio e incisivo tra quelli presentati.

Relativamente all'art. 34-ter (Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo) – che su queste pagine abbiamo più volte definito un vero e proprio condono edilizio – viene proposta:

- l'estensione a tutte le varianti in corso d'opera realizzate in difformità dal titolo (mentre la versione vigente è limitata alle parziali difformità) modificando il comma 1;
- la sostituzione del rinvio alla disciplina delle tolleranze costruttive al pagamento di una mini-sanzione di euro 1.032,00, il cui versamento concorre alla formazione dello stato legittimo di cui all'articolo 9-bis, relativamente alla cosiddetta “agibilità sanante” (comma 4).

Per quanto concerne l'accertamento di conformità “ordinario”, l'attuale versione dell'art. 36 del Testo Unico Edilizia, consente la sanatoria degli abusi più gravi solo se in possesso della cosiddetta doppia conformità “simmetrica” o “pesante”. L'intervento deve risultare conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente **sia al momento della realizzazione, sia al momento della presentazione della domanda.**

L'emendamento in questione propone di sopprimere dal comma 1 dell'art. 36, le parole “*sia al momento della realizzazione dello stesso, sia*”, eliminando di fatto il requisito della doppia conformità e richiedendo che l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda.

Ultima modifica che riguarda l'art. 36 è relativa al comma 2 e l'introduzione di un importo minimo di 3.000 euro per l'oblazione.

Relativamente alla nuova sanatoria semplificata, viene proposta:

- la sostituzione integrale del comma 1 che diventerebbe il seguente:  
*1. In caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34 ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37, fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1 e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile possono ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della presentazione della domanda. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32”.*
- la modifica del comma 5, lettera a) con l'introduzione alla fine del seguente periodo: “*In ogni caso il versamento non dovrà essere inferiore ad euro 2.500,00*”.
- la sostituzione della lettera b) del comma 5 con la seguente: “*b) di 2.068,00 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 di euro 1.032,00 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.*”

Con queste proposte di emendamento si chiede:

- l'ulteriore modifica della doppia conformità asimmetrica (o leggera) con la conformità urbanistica ed edilizia al momento della domanda, senza riferimento alla disciplina edilizia dell'epoca dell'abuso;
- l'obbligo che l'importo dell'oblazione non possa essere «**inferiore a euro 2.500,00**»;
- la previsione di sanzioni fisse pari a:
  - **2.068 euro** per le ipotesi di assenza/difformità da SCIA (art. 37);
  - **1.032 euro** nei casi in cui l'intervento risulti conforme sia alla realizzazione sia alla domanda.

Da queste modifiche ne scaturisce una ulteriore che riguarda l'art. 9-bis, comma 1-bis, e l'espressa previsione che la sanzione prevista dall'articolo 34-ter, comma 4 concorra alla formazione dello stato legittimo (che, in effetti, al momento manca dal testo).

## **Emendamento 9.0.6: verso la sanatoria “a conformità attuale” e l’allineamento tra art. 36 e 36-bis**

L’emendamento 9.0.6 interviene in modo puntuale ma estremamente incisivo su due articoli fondamentali del Testo Unico Edilizia:

- l’art. 36 (accertamento di conformità nelle ipotesi più gravi di abuso edilizio);
- l’art. 36-bis (nuova sanatoria semplificata introdotta con il “Salva Casa”).

Anche in questo caso, come già osservato per l’emendamento 9.0.5, la proposta prefigura un progressivo ripensamento dell’intero sistema di regolarizzazione degli abusi, orientato a concentrare la valutazione unicamente sulla disciplina vigente al momento della domanda.

Relativamente all’art. 36, l’emendamento propone la **soppressione dell’inciso** «sia al momento della realizzazione dello stesso, sia» dal comma 1, eliminando dunque il riferimento esplicito al requisito della doppia conformità “simmetrica” o “pesante”, che da sempre rappresenta la condizione cardine per la sanatoria degli abusi più rilevanti.

Con tale modifica, l’intervento risulterebbe sanabile purché conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia **vigente al momento della presentazione della domanda**, senza necessità di verificare la conformità al tempo dell’esecuzione dell’abuso. Si tratta della stessa impostazione già proposta nell’emendamento 9.0.5, e che segna un cambio di paradigma rispetto a cinquant’anni di disciplina edilizia.

Anche per la nuova sanatoria semplificata viene proposto un intervento strutturale:

1. la **sostituzione integrale del comma 1 dell’art. 36-bis**, che diventerebbe il seguente:

*In caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34 ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37, fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1 e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile possono ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della presentazione della domanda. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32.*

Anche qui, come per l’art. 36, si chiede l’eliminazione della verifica edilizia svolta rispetto alla normativa tecnica vigente all’epoca dell’intervento. La conformità diventa un requisito unicamente “attuale”: l’intervento deve essere conforme **oggi**, sia dal punto di vista urbanistico che edilizio.

Da queste proposte discendono tre effetti immediati:

- la **conformità urbanistica ed edilizia al solo momento della domanda** diventa il parametro unico per la sanatoria, sostituendo l’attuale doppio binario (oggi vs. epoca dell’abuso) previsto dagli artt. 36 e 36-bis;
- la distinzione tra sanatoria “ordinaria” e sanatoria semplificata risulta fortemente attenuata, con una progressiva armonizzazione dell’impianto normativo;
- la verifica della normativa edilizia storica (antisismica, igienico-sanitaria, sicurezza strutturale, prevenzione incendi) viene eliminata dal processo di regolarizzazione.

Rispetto all’emendamento 9.0.5, questo intervento non agisce sugli importi delle sanzioni né sulla formazione dello stato legittimo, concentrandosi esclusivamente sul **cuore tecnico-giuridico delle sanatorie**. Tuttavia, proprio per questa ragione, l’impatto potenziale risulta altrettanto significativo: il superamento della doppia conformità, se confermato, determinerebbe una trasformazione radicale dell’impianto repressivo del Testo Unico Edilizia, avvicinandolo a un modello di sanatoria permanente fondata sulla sola conformità attuale.

In sintesi, l’emendamento 9.0.6 rappresenta il passo più netto verso un accertamento di conformità “a regime” svincolato dalla disciplina edilizia del passato, con conseguenze rilevanti tanto per gli uffici tecnici quanto per i professionisti coinvolti nei procedimenti di regolarizzazione.

## **Emendamento 9.0.7: importi minimi e sanzioni fisse per la nuova sanatoria semplificata**

L’emendamento 9.0.7 interviene esclusivamente sull’articolo 36-bis del Testo Unico Edilizia, concentrandosi sulla disciplina economica della nuova sanatoria semplificata. Si tratta di un intervento più puntuale

rispetto ai precedenti, ma che completa il quadro già tracciato dagli emendamenti 9.0.5 e 9.0.6, introducendo una vera e propria “tariffazione” uniforme delle irregolarità edilizie.

Relativamente all’art. 36-bis, comma 5, vengono proposte tre modifiche:

- **alla lettera a)**, che già prevede un’oblazione parametrata al contributo di costruzione, viene aggiunto il seguente periodo:

*«In ogni caso il versamento non dovrà essere inferiore ad euro 2.500,00».*

È la stessa logica già vista nell’emendamento 9.0.5: anche la sanatoria semplificata deve prevedere un importo minimo inderogabile, indipendente dal calcolo del contributo di costruzione.

- **la lettera b)** viene integralmente sostituita con il seguente testo:

*«b) di 2.068,00 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 di euro 1.032,00 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.».*

Si consolidano così due scaglioni di importo:

- **2.068 euro** per le ipotesi più gravi, cioè le opere eseguite in assenza della SCIA o in difformità da essa (art. 37);
- **1.032 euro** per gli interventi che risultano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia sia al momento della realizzazione sia al momento della domanda (una sorta di sanatoria per irregolarità “formali”).

Questa impostazione risponde a due obiettivi:

- uniformare gli importi sul territorio nazionale, eliminando la variabilità attuale dovuta alla valorizzazione del “doppio dell’aumento del valore venale” dell’immobile;
- semplificare l’attività istruttoria degli uffici comunali, rendendo immediatamente determinabile la sanzione, senza necessità di stime o valutazioni complesse.

Si tratta di un intervento che va letto in continuità con l’emendamento 9.0.5:

- viene confermata la scelta di introdurre **minimi obbligatori** per le oblazioni;
- viene adottato un sistema di **sanzioni fisse** che sostituisce il meccanismo oggi previsto dall’art. 36-bis, molto più articolato e legato al valore venale dell’immobile;
- si rafforza l’idea di una sanatoria semplificata che opera attraverso un binomio costante: **conformità attuale + pagamento forfettario**.

È importante sottolineare che l’emendamento 9.0.7 non interviene sui presupposti della sanatoria (già profondamente modificati dagli emendamenti 9.0.5 e 9.0.6), ma unicamente sul **regime sanzionatorio**. Tuttavia, questa modifica contribuisce in modo significativo a definire il nuovo assetto della disciplina repressiva:

- per gli interventi minori si prevede una soglia fissa “accessibile”;
- per gli interventi privi di SCIA viene introdotto un importo dedicato;
- per tutte le sanatorie semplificate si inserisce un minimo inderogabile di 2.500 euro.

L’effetto combinato è quello di rendere la nuova sanatoria non solo più prevedibile sul piano tecnico, ma anche più “standardizzabile” sul piano economico, con un’attenuazione del ruolo della valutazione caso per caso.

In sintesi, l’emendamento 9.0.7 completa il mosaico degli interventi economici sui procedimenti di sanatoria semplificata: la regolarizzazione delle difformità edilizie minori si trasforma sempre più in un percorso definito da importi minimi e sanzioni fisse, che affiancano – e in alcuni casi sostituiscono – la precedente logica basata sulle stime del valore venale e sui parametri tecnico-urbanistici.

## Conclusioni

Le tre proposte di emendamento esaminate non si limitano a correggere dettagli del Testo Unico Edilizia: intervengono su principi che ne definiscono l’identità, come la doppia conformità, il rapporto tra abuso formale e sostanziale, il ruolo delle oblazioni e la stessa nozione di stato legittimo.

Se approvati, gli emendamenti delinerebbero un sistema molto diverso dall'attuale. La doppia conformità verrebbe sostituita da un controllo fondato unicamente sulla disciplina vigente al momento della domanda; le tolleranze costruttive lascerebbero spazio a micro-sanzioni standardizzate; le oblazioni assumerebbero importi minimi fissi; lo stato legittimo diventerebbe sempre più il risultato di regolarizzazioni economiche piuttosto che di una ricostruzione tecnica del percorso edilizio.

Un assetto del genere avvicinerrebbe il Testo Unico a una forma di sanatoria permanente, applicabile a un numero più ampio di casi rispetto alla disciplina vigente. Una scelta legittima, ma che richiederebbe un confronto trasparente, non un intervento frammentario inserito nella Legge di Bilancio.

Resta poi il tema del metodo. Da un lato si annuncia un Codice dell'edilizia e delle costruzioni destinato a riordinare l'intero impianto normativo; dall'altro, tramite emendamenti puntuali, si modificano già oggi gli articoli più sensibili del Testo Unico. È un doppio binario che rischia di generare ulteriore incertezza proprio mentre si invoca chiarezza e semplificazione.

La semplificazione, tuttavia, non può tradursi in una sommatoria di deroghe e sanatorie automatiche che indeboliscono la coerenza del sistema. L'edilizia richiede equilibrio e stabilità: ogni intervento dovrebbe misurarsi non solo con l'urgenza del momento, ma con l'impatto che produrrà sul governo del territorio nel lungo periodo.

La discussione parlamentare dirà se questi emendamenti resteranno proposte isolate o anticiperanno una revisione più ampia. Il dato certo è che il Testo Unico continua a essere oggetto di modifiche parziali che si sovrappongono all'annunciata riforma complessiva. Ed è questa sovrapposizione, ancor prima del merito, a meritare una riflessione politica seria.

Se davvero si vuole semplificare, occorre restituire agli operatori un sistema stabile. Ogni modifica sugli istituti della sanatoria, dello stato legittimo o della doppia conformità si ripercuote direttamente sul lavoro quotidiano di professionisti e uffici. È su questa stabilità – prima ancora che sulle singole norme – che si misura la qualità di una riforma.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*