Tolleranze costruttive e Decreto Salva Casa: quando il 5% non basta

Le nuove soglie dell'art. 34-bis del Testo Unico Edilizia non consentono di regolarizzare qualsiasi difformità. Il TAR Lombardia, con la sentenza n. 5009/2026, distingue le tolleranze costruttive dalle opere autonome realizzate senza titolo, affrontando il caso di un balcone trasformato in veranda e i limiti della SCIA in sanatoria.

di Redazione tecnica – 17.11.2026

Una veranda realizzata senza permesso di costruire può essere considerata una tolleranza costruttiva se le sue dimensioni rientrano nelle percentuali previste dall'art. 34-bis del d.P.R. n. 380/2001? Le soglie introdotte dal Decreto Salva Casa consentono di regolarizzare anche opere eseguite successivamente rispetto al progetto originario? E quando la chiusura di un balcone produce un nuovo volume, è possibile ricorrere alla SCIA in sanatoria prevista dall'art. 36-bis?

L'ampliamento delle soglie di tolleranza introdotto dal D.L. n. 69/2024, convertito dalla Legge n. 105/2024, ha reso particolarmente importante distinguere le **difformità esecutive** rispetto a un progetto autorizzato dalle **trasformazioni edilizie autonome**, soprattutto nel caso di opere di dimensioni contenute, realizzate entro il 24 maggio 2024, per le quali si tenta di utilizzare le nuove percentuali come strumento di regolarizzazione.

Il tema è stato affrontato dal **TAR Lombardia, Milano, Sez. II,** con la **sentenza 6 novembre 2026, n. 5009**, relativa alla chiusura di un balcone mediante una struttura in alluminio e vetro, per la quale era stata presentata una SCIA in sanatoria facendo leva anche sulla disciplina delle tolleranze costruttive. Il giudice amministrativo, nel respingere il ricorso contro l'annullamento della segnalazione e il contestuale ordine di ripristino, ha precisato perché le percentuali dell'art. 34-bis non possano essere utilizzate per legittimare opere che il titolo edilizio originario non prevedeva.

Una veranda senza permesso di costruire: il caso esaminato dal TAR

La controversia ha riguardato un balcone incassato nella sagoma di un edificio residenziale che, nel 2010, era stato chiuso mediante una parete in alluminio e vetro, fissata alla struttura esistente senza modificare il parapetto originario. L'intervento aveva determinato la formazione di uno spazio chiuso di **4,57 mq di superficie e 13,71 mc di volume**, destinato prevalentemente a funzioni accessorie e all'alloggiamento di impianti tecnici.

Dopo l'entrata in vigore del Decreto Salva Casa, era stata presentata una **SCIA in sanatoria**, accompagnata dal versamento di 2.916 euro tra sanzione, oneri di urbanizzazione e costo di costruzione, sostenendo che la veranda potesse beneficiare delle tolleranze costruttive previste per gli interventi anteriori al 24 maggio 2024.

Secondo il ricorrente, considerando la superficie utile dichiarata dell'abitazione, pari a 97,17 mq, l'opera avrebbe consentito di invocare la **soglia del 5%** prevista dall'art. 34-bis, comma 1-bis, lettera d). Inoltre, poiché la chiusura era stata realizzata all'interno della sagoma dell'edificio, utilizzando materiali leggeri e senza modificare il parapetto esistente, l'intervento avrebbe potuto essere qualificato come ristrutturazione edilizia leggera, soggetta a SCIA e regolarizzabile ai sensi dell'art. 36-bis.

Il Comune aveva invece escluso entrambe le possibilità, ritenendo che la veranda costituisse un'opera autonoma, realizzata su un edificio già ultimato e comportante un **incremento volumetrico** soggetto a permesso di costruire, al quale si aggiungeva l'esaurimento della capacità edificatoria del lotto funzionale. L'Amministrazione aveva pertanto annullato la SCIA in sanatoria e disposto il ripristino, provvedimento contro il quale era stato proposto ricorso al TAR.

Tolleranze costruttive: percentuali e limiti dell'art. 34-bis

L'art. 34-bis del d.P.R. n. 380/2001 disciplina le tolleranze costruttive ed esecutive, individuando le condizioni alle quali determinate difformità rispetto a quanto autorizzato non costituiscono violazione edilizia.

Il comma 1 stabilisce che il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e degli altri parametri delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia quando lo scostamento rimane entro il **2% delle misure previste nel titolo abilitativo**, mentre per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 il comma 1-bis ha introdotto soglie differenziate in funzione della superficie utile dell'unità immobiliare.

Le percentuali arrivano fino al 6% per le unità immobiliari con superficie utile inferiore a 60 mq, secondo quanto previsto dalla lettera d-bis), mentre nel caso esaminato dal TAR il ricorrente aveva richiamato la soglia del 5% prevista dalla lettera d) per le unità immobiliari con superficie utile inferiore a 100 mq.

Il comma 1-ter precisa, inoltre, che per individuare la superficie utile rilevante ai fini dell'applicazione delle percentuali occorre considerare quella assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto degli eventuali frazionamenti successivi, estendendo gli scostamenti del comma 1 anche alle misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e requisiti igienico-sanitari.

Sebbene il Decreto Salva Casa abbia ampliato i margini entro i quali determinate differenze dimensionali possono essere considerate irrilevanti, la disciplina continua quindi a fare riferimento alle **misure previste nel titolo edilizio**, presupponendo che esista un intervento autorizzato rispetto al quale valutare lo scostamento.

Quando una difformità edilizia non rientra nelle tolleranze costruttive

La parte ricorrente aveva contestato l'interpretazione dell'art. 34-bis adottata dal Comune, sostenendo che la disciplina delle tolleranze costruttive non imponesse necessariamente la contestualità tra l'esecuzione delle opere e la realizzazione dell'intervento originariamente autorizzato e che, per quelle anteriori al 24 maggio 2024, fosse sufficiente verificare il rispetto delle percentuali introdotte dal Decreto Salva Casa.

Il TAR non ha condiviso questa ricostruzione, osservando che la disciplina delle tolleranze costruttive, pur avendo natura di franchigia legale, *«non si presta ad essere invocata per qualunque difformità edilizia contenuta entro una certa soglia percentuale»*, perché presuppone uno scostamento rispetto a un **intervento già assentito**, del quale sia possibile verificare la divergenza dalle misure progettuali.

Secondo il Collegio, le tolleranze appartengono alla fisiologia esecutiva del titolo edilizio e riguardano quelle situazioni nelle quali un'opera prevista dal progetto autorizzato sia stata realizzata con dimensioni o modalità differenti rispetto a quelle assentite, mentre non possono essere estese a interventi ulteriori, autonomi e successivi, eseguiti senza titolo su un immobile già definito nella propria consistenza.

Nel caso esaminato, il balcone era legittimamente esistente, ma la sua chiusura non era contemplata dal titolo originario e non costituiva una divergenza verificatasi durante la realizzazione dell'edificio, trattandosi di una trasformazione eseguita molti anni dopo l'ultimazione del fabbricato, attraverso la quale uno spazio aperto era stato convertito in un nuovo ambiente chiuso.

Il TAR, richiamando anche la sentenza del TAR Veneto n. 1790/2023 e quella della Corte di Cassazione penale n. 18459/2025, ha precisato che l'esclusione delle tolleranze non dipendeva semplicemente dal tempo trascorso tra la costruzione originaria e la realizzazione dell'opera, quanto dalla sua **autonomia rispetto al progetto assentito**.

La dimensione ridotta dell'intervento, quindi, non è sufficiente per qualificarlo come tolleranza costruttiva, neppure quando la superficie o il volume aggiuntivo risultino numericamente contenuti entro le percentuali stabilite dalla legge.

L'ampliamento delle soglie introdotto dal Decreto Salva Casa non ha modificato questo presupposto, poiché le percentuali dell'art. 34-bis non rappresentano una disponibilità aggiuntiva di superficie o volumetria rispetto a quella autorizzata, né consentono di considerare automaticamente regolari opere che il progetto originario non contemplava.

Da balcone a veranda: quando la chiusura crea un nuovo volume

Esclusa l'applicabilità dell'art. 34-bis, il TAR ha affrontato la qualificazione edilizia della veranda, rispetto alla quale il ricorrente aveva sostenuto che non si trattasse di una nuova costruzione o di un ampliamento, considerando che il balcone era incassato nella sagoma dell'edificio e che la chiusura era stata realizzata mediante materiali leggeri, senza modificare il parapetto esistente.

La possibilità di smontare la struttura, l'assenza di coibentazione e riscaldamento e la destinazione dello spazio a funzioni accessorie avrebbero inoltre dovuto escludere, secondo il ricorrente, la realizzazione di un incremento volumetrico urbanisticamente rilevante.

Il Collegio ha respinto anche questa interpretazione, richiamando l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la trasformazione di un balcone o di un terrazzo mediante tamponatura con pannelli in alluminio e vetro determina una **variazione planivolumetrica** e architettonica dell'immobile, poiché comporta la creazione di uno spazio chiuso stabilmente incorporato nell'organismo edilizio.

La qualificazione dell'intervento non dipende infatti dalla natura dei materiali impiegati o dalla possibilità materiale di rimuoverli, ma dagli effetti prodotti sull'edificio, considerando che anche una struttura leggera può determinare un incremento volumetrico quando trasforma stabilmente uno spazio aperto in un ambiente chiuso e utilizzabile.

Né la destinazione a ripostiglio, lavanderia o locale per impianti è stata ritenuta sufficiente a escludere la rilevanza urbanistica dell'opera, poiché la nozione di volume edilizio non presuppone necessariamente un utilizzo abitativo pieno.

Il TAR ha quindi escluso che la veranda potesse essere qualificata come semplice pertinenza urbanistica o volume tecnico, precisando che, anche qualora si fosse voluto ricondurre l'intervento alla ristrutturazione edilizia anziché alla nuova costruzione o all'ampliamento, si sarebbe comunque trattato di una **ristrutturazione edilizia pesante** ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380/2001, in ragione delle modifiche alla volumetria e al prospetto.

L'intervento di chiusura del balcone avrebbe pertanto richiesto il **permesso di costruire**, senza che la limitata estensione della veranda o la sua collocazione all'interno della sagoma originaria potessero giustificare il ricorso alla SCIA ordinaria.

Diversa è la disciplina delle vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, le cosiddette VEPA, previste dall'art. 6, comma 1, lettera b-bis), del Testo Unico Edilizia, per le quali il regime di edilizia libera è subordinato al rispetto di specifiche condizioni, tra cui l'assenza di spazi stabilmente chiusi che determinino variazioni di volumi e superfici.

Veranda abusiva e SCIA in sanatoria: i limiti dell'art. 36-bis

La qualificazione della veranda come intervento soggetto a permesso di costruire ha avuto conseguenze anche sulla possibilità di utilizzare la SCIA in sanatoria presentata ai sensi degli artt. 22, 36-bis e 37 del d.P.R. n. 380/2001, dal momento che la pratica si fondava sul presupposto, non condiviso dal TAR, che la chiusura del balcone costituisse una ristrutturazione edilizia leggera.

Il Collegio ha ritenuto che la segnalazione fosse inidonea a regolarizzare un intervento autonomo che aveva prodotto un nuovo volume chiuso e che richiedeva il permesso di costruire, senza che fosse possibile applicare il regime previsto dall'art. 37 per le opere eseguite in assenza o in difformità dalla SCIA.

Questa conclusione non comporta, tuttavia, un'esclusione generalizzata dell'art. 36-bis per tutte le opere soggette a permesso di costruire, considerando che la disposizione comprende anche le **parziali difformità** dal permesso di costruire o dalla SCIA alternativa e le **variazioni essenziali**, nei casi e alle condizioni stabiliti dalla norma.

All'inidoneità del titolo si aggiungeva inoltre l'esaurimento della **capacità edificatoria del lotto funzionale**, rilevato dal Comune e non efficacemente contestato dal ricorrente, che non aveva fornito elementi idonei a dimostrare l'esistenza di una volumetria residua utilizzabile per regolarizzare l'intervento.

Il TAR ha ricordato che, nei procedimenti di sanatoria, l'**onere di dimostrare la conformità urbanistica** dell'opera grava sul soggetto che chiede la regolarizzazione, precisando comunque che l'inidoneità della SCIA rappresentava una ragione autonoma sufficiente a giustificare il provvedimento comunale.

Abusi edilizi: quando la sanzione pecuniaria non sostituisce il ripristino

La parte ricorrente aveva chiesto, in via subordinata, di escludere il ripristino e applicare soltanto la **sanzione pecuniaria** prevista dall'art. 37 del d.P.R. n. 380/2001, tenendo conto delle somme già versate al momento della presentazione della SCIA, ma anche questa richiesta è stata respinta, poiché il regime sanzionatorio richiamato riguarda gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata e non può essere esteso a opere che richiedono il permesso di costruire.

Il TAR ha inoltre escluso che la modesta estensione della veranda, il lungo periodo trascorso dalla sua realizzazione o l'iniziativa spontanea di presentare una pratica di regolarizzazione potessero impedire l'esercizio dei poteri repressivi dell'Amministrazione, ricordando che l'illecito edilizio conserva carattere permanente e che il decorso del tempo non determina, di per sé, un affidamento idoneo a impedire il ripristino della legalità urbanistica.

Quanto alla somma già versata, il Collegio ha precisato che la sua eventuale restituzione costituisce un profilo patrimoniale distinto dalla legittimità dell'annullamento della SCIA, lasciando impregiudicata la possibilità di far valere autonomamente le relative pretese, anche in relazione alla possibile imputazione delle somme alle sanzioni che il Comune dovesse successivamente irrogare.

Stato legittimo: come distinguere le tolleranze dagli abusi edilizi

Il ricorso è stato quindi respinto, confermando che le tolleranze costruttive previste dall'art. 34-bis del Testo Unico Edilizia presuppongono uno **scostamento rispetto a un intervento autorizzato** e non possono essere utilizzate per regolarizzare opere autonome, realizzate successivamente senza titolo, anche quando le loro dimensioni rientrino nelle percentuali introdotte dal Decreto Salva Casa.

Nella ricostruzione dello **stato legittimo** di un immobile, la verifica delle soglie percentuali deve pertanto essere preceduta dall'individuazione della natura della difformità e del suo rapporto con il titolo edilizio originario, perché soltanto quando esiste uno scostamento riconducibile all'intervento assentito può essere valutata l'applicazione delle tolleranze costruttive.

Quando invece la difformità deriva da una trasformazione autonoma, è necessario individuarne il regime edilizio e verificare l'eventuale possibilità di sanatoria, senza confondere l'irrilevanza di uno scostamento esecutivo con la regolarizzazione di un abuso edilizio.

Tolleranze costruttive, Decreto Salva Casa e veranda abusiva: risposte a dubbi frequenti

Una veranda abusiva può rientrare nelle tolleranze costruttive del 5%?

Non è sufficiente che la superficie della veranda sia inferiore al 5% di quella dell'unità immobiliare, poiché le tolleranze previste dall'art. 34-bis del d.P.R. n. 380/2001 riguardano gli scostamenti rispetto a un intervento autorizzato e non le opere autonome realizzate senza titolo. Come precisato dal TAR Lombardia nella sentenza n. 5009/2026, la chiusura successiva di un balcone non può essere considerata una semplice tolleranza dimensionale.

Il Decreto Salva Casa permette di regolarizzare opere realizzate prima del 24 maggio 2024?

Il Decreto Salva Casa ha ampliato le soglie delle tolleranze costruttive per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, ma non ha introdotto una sanatoria generalizzata degli abusi edilizi. Per beneficiare dell'art. 34-bis occorre che la difformità sia riconducibile a un intervento assentito, mentre le opere autonome devono essere valutate secondo il regime edilizio applicabile e le eventuali procedure di sanatoria.

Per chiudere un balcone e trasformarlo in veranda serve il permesso di costruire?

La chiusura stabile di un balcone mediante serramenti e pannelli vetrati, quando determina la formazione di un nuovo volume, richiede generalmente il permesso di costruire, anche se l'intervento viene realizzato con materiali leggeri e all'interno della sagoma dell'edificio. La qualificazione dipende dagli effetti prodotti sull'immobile e non soltanto dalle caratteristiche dei materiali utilizzati.

Una veranda senza permesso di costruire può essere sanata con l'art. 36-bis?

L'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001 consente la regolarizzazione di specifiche categorie di difformità edilizie, comprese le parziali difformità dal permesso di costruire e le variazioni essenziali, alle condizioni previste dalla norma. Non costituisce però uno strumento utilizzabile indistintamente per qualsiasi intervento realizzato senza titolo. Nel caso esaminato dal TAR Lombardia, la SCIA in sanatoria era stata ritenuta inidonea a regolarizzare la veranda, qualificata come opera autonoma con incremento volumetrico.

Se una veranda abusiva è stata realizzata molti anni fa, il Comune può ordinare il ripristino?

Sì. Il semplice decorso del tempo non determina la regolarizzazione dell'abuso edilizio e non impedisce al Comune di esercitare i propri poteri di vigilanza e repressione. La sentenza n. 5009/2026 ha confermato che anche la modesta estensione dell'opera e la successiva presentazione spontanea di una pratica di regolarizzazione non sono sufficienti a escludere le conseguenze previste dalla disciplina edilizia.

Quando verificare le tolleranze costruttive nello stato legittimo di un immobile?

Prima di applicare le percentuali dell'art. 34-bis, il tecnico deve ricostruire i titoli edilizi e stabilire se la difformità costituisca uno scostamento rispetto all'intervento autorizzato oppure derivi da un'opera autonoma. Soltanto nel primo caso, ricorrendo gli ulteriori presupposti normativi, può essere valutata l'applicazione delle tolleranze costruttive, che concorrono alla ricostruzione dello stato legittimo ai sensi dell'art. 9-bis del Testo Unico Edilizia.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*