



Ordine degli Ingegneri
della Provincia
di Roma



FEDERALBERGHI ROMA

Associazione Provinciale Romana Albergatori



“Salva Casa” e ricadute sulle strutture ricettive alberghiere

30 ottobre 2024

ore 15:15 – 19:00

Hotel Massimo D’Azeglio

Via Cavour

In attesa di una organica revisione della Disciplina delle costruzioni il Decreto interviene in maniera incisiva ed innovativa su alcuni principi fondamentali del sistema che costituivano relevantissime criticità riguardo la possibilità di regolarizzazione, commercializzazione e trasformazione del patrimonio edilizio esistente.

- ➡ Ampliamento della nozione dello «stato legittimo»
- ➡ Parziale superamento del principio della «doppia conformità»
- ➡ Introduzione della possibilità di sanatoria «condizionata», con conformazione delle opere
- ➡ Limitata possibilità di sanatoria di incremento di volume e superficie in zona con vincolo paesaggistico
- ➡ Codificazione della possibilità di regolarizzazione degli abusi paesaggistici ante 12 maggio 2006
- ➡ Possibilità di regolarizzazione delle varianti in corso d'opera (limitatamente alle parziali difformità) eseguite durante i lavori relativi a titoli abilitativi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 10/77
- ➡ Riconducibilità delle parziali difformità tollerate in sede di rilascio di agibilità (ante D.P.R. 425/1994) alle ipotesi di tolleranze costruttive

Art. 23 ter D.p.r. n. 380/2001

La novella della disciplina sul mutamento di destinazione d'uso, anche con opere edilizie.

Tra semplificazione amministrativa e difficoltà interpretative.

Art. 23-ter del D.p.r. n. 380/2001

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

1. Ai fini del presente articolo, il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di cui all'articolo 6. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

INQUADRAMENTO

L'articolo, in apparenza, appare anomalo all'interno del quadro della riforma che, stando alla *Relazione Illustrativa al D.L.*, si pone i seguenti obiettivi:

«Nel complesso, tutte le disposizioni di cui al presente decreto-legge trovano le proprie ragioni di straordinaria necessità ed urgenza nell'esigenza di sbloccare la situazione di totale stallo in cui oggi versa il mercato immobiliare, fortemente penalizzato dalle incertezze del quadro normativo di settore, che difficilmente consente di dimostrare lo stato legittimo di un immobile, inibendo, conseguentemente, la valorizzazione economica del bene e anche la possibilità di interventi di ristrutturazione edilizia ed efficientamento energetico.

Pertanto, le previsioni in esame muovono, per un verso, dall'interesse pubblico e privato alla riqualificazione e alla valorizzazione economica degli immobili e delle unità immobiliari interessate da lievi difformità e, per altro verso, dall'interesse dell'intero 'settore casa' e del mercato delle abitazioni, nell'ottica del pieno utilizzo degli immobili e delle unità immobiliari che non sono pienamente commerciabili a causa di rigidità amministrative non sorrette da reali esigenze di tutela dell'interesse pubblico».

L'introduzione della *Relazione Illustrativa al D.L.* prevede anche che: «Alla luce di quanto rappresentato, le disposizioni mirano alla salvaguardia dell'interesse alla celere circolazione dei beni, **consentendo il recupero e la rigenerazione edilizia**, mediante l'adozione di misure di semplificazione volte a favorire, inter alia, la regolarizzazione delle cd. 'lievi difformità edilizie'».

Art. 23-ter del D.p.r. n. 380/2001

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

NOTE DI COMMENTO

1-bis. Il mutamento della destinazione d'uso della **singola unità immobiliare senza opere 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.**

1-ter. Sono altresì **sempre ammessi** il mutamento di destinazione d'uso **senza opere** 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 aprile 1968, n. 1444, 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.**

1. Funzione della disposizione: agevolare la conversione funzionale delle singole unità immobiliari/immobili, nella prospettiva della Rigenerazione Urbana e della riduzione del «consumo di suolo».

Il MDU del comma 1 bis e ter vale anche in caso di «unità immobiliare» corrispondente «all'intero immobile»; infatti con il termine «unità immobiliari» si intende «*l'elemento minimo inventariabile che ha autonomia reddituale e funzionale, esistente su una particella nell'ambito del Catasto dei Fabbricati, ferma restando l'ipotesi di fabbricati costituiti da un'unica unità immobiliare*».

(v.) Relazione Illustrativa al D.L. (pag. 5 ult. cpv.)

2. «Possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni»:

- le «specifiche condizioni» possono integrare limitazioni?
- la previsione ricomprende anche per le norme già vigenti, (come ad esempio, nel vigente PRG di Roma, il divieto del MDU residenziale e il divieto delle destinazioni commerciali intensive in alcuni tessuti Città Storica)?

3. Rispetto normative di settore: v. ad esempio la dotazione superficie di parcheggio richiesta dalla normativa sul commercio.

Art. 23-ter del D.p.r. n. 380/2001

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

1-quinquies. 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, alla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241;**

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

2. La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis.

3. **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.**

Salva diversa disposizione di legge 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 **sempre** consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinquies.

NOTE DI COMMENTO

1. Regime semplificato della SCIA per mutamenti meramente funzionali o con opere minori («nei casi di cui al primo periodo del comma 1»).
2. Zona A, il MDU senza opere sembrerebbe essere agevolato [v. regime comma 1-quinquies lett. a)] e sottoposto al regime della SCIA ordinaria. E' stato modificato l'art. 10 co. 2 che si adegua al nuovo regime di cui all'art. 23 ter co. 1 quinquies; in zona A, il MDU subordinato a PDC, ovvero SCIA in alternativa, permane solo per il caso di mutamento eseguito con opere ascrivibili alla ristrutturazione edilizia; rammentiamo la giurisprudenza molto rigorosa in materia (!!).
3. «Adeguamento» regionale (v. art. 10 co. 3 TUE).
4. Normativa regionale vigente: art. 7 co. 3 L.r. n. 36/1987 «I titoli abilitativi necessari per effettuare il mutamento della destinazione d'uso sono quelli connessi alle tipologie di intervento che li consentono, secondo quanto disposto dal d.p.r. 380/2001».

Art. 23-ter del D.p.r. n. 380/2001

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

1-quater. 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, ~~qualora il mutamento sia finalizzato alla forma di utilizzo~~ inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile. ~~Il mutamento~~ **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 dei 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 il passaggio alla destinazione residenziale è ammesso nei soli casi espressamente previsti dal piano urbanistico e dal regolamento edilizio.~~ Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da **1-ter, 1-quater e 1-Quinquies** 1-ter a 1-quinquies si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate.

NOTE DI COMMENTO

1. Difficoltosa gestione degli impatti urbanistici in ragione del mancato assoggettamento al reperimento «di aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150.».

2. il MDU (co. 1 ter – 1 quinquies) delle uu.ii. ubicate al p.t., o seminterrate, deve essere preventivamente disciplinato dalla legislazione regionale

Art. 23-ter del D.p.r. n. 380/2001

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

La novella chiarisce definitivamente che il MDU non costituisce tipologia di intervento edilizio come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa.

«Come la sentenza n. 3667/2020 [ndr: il Consiglio di Stato] ha diffusamente chiarito, la modifica di destinazione d'uso non costituisce una tipologia di intervento edilizio ex se, bensì piuttosto il suo effetto giuridico. Non a caso la relativa dizione non figura nell'elenco delle definizioni contenuto nell'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, ma compare nelle singole declinazioni delle stesse, ora quale limite negativo (come per la manutenzione straordinaria, limitatamente ai cambi urbanisticamente rilevanti), ora, al contrario, come possibile esemplificazione contenutistica (come per il restauro e risanamento conservativo di cui alla successiva lettera c) del medesimo art.3, che comprende anche il cambio delle destinazioni d'uso, purché compatibile con gli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso che i relativi interventi devono comunque rispettare). La rilevanza sotto il profilo urbanistico del cambio di destinazione d'uso eleva ad intervento assentibile anche quello non accompagnato da alcuna opera edilizia, ancorché minima, denominato appunto "funzionale", per enfatizzarne il riferimento al mero utilizzo dell'immobile, a prescindere dagli adattamenti che si siano resi necessari allo scopo». Consiglio di Stato, Sez. II, 25.05.2023, n. 5072.

ROMA



Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica
Direzione Edilizia Privata
U.O. Permessi di Costruire
Servizio Coordinamento Tecnico Rilascio Titoli Edilizi

Prot. QI/2024/0205723
del 21/10/2024

Ai Responsabili di E.Q. ed al personale tecnico
della Direzione Edilizia Privata del Dip. P.A.U.

Ai Municipi da I a XV – Direzioni Tecniche

e p.c. All' Avvocatura Capitolina

Oggetto: Prime indicazioni per l'applicazione del Decreto Salva Casa.
Indirizzi per gli Uffici.

Non viene introdotta la Singola conformità

(cd. sanatoria giurisprudenziale)

suo definitivo superamento a partire da Corte Costituzionale n. 101/2013 su L.R. Toscana (singola conformità sismica) secondo cui la *«cd. “doppia conformità” costituisce un principio fondamentale della materia governo del territorio, trattandosi di un adempimento finalizzato a garantire l’assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l’arco temporale compreso tra la realizzazione dell’opera e la presentazione dell’istanza volta ad ottenere l’accertamento di conformità»*.

Corte Costituzionale 11.5.2017 n. 107 (su L.R. Campania cd. Piano Casa)

Corte Costituzionale 8.11.2017 n. 232 (su L.R. Sicilia)

Corte Costituzionale 5.4.2018 n. 68 (su L.R. Umbria)

Corte Costituzionale 27.12.2019 n. 190 (su L.R. Lazio n. 7/2018 – art. 57-ter L.R. 38/99)

Corte Costituzionale 17.11.2020 n. 2 (su L.R. Toscana)

Corte Costituzionale 21.4.2021 n. 77 (su L.R. Veneto)

Corte Costituzionale 28.1.2022 n. 24 (su L.R. Sardegna)

Corte Costituzionale 12.5.2023 n. 93 (su L.R. Umbria)

Corte Costituzionale 15.7.2024 n. 125 (su L.P. n. 1/2008 Trento)

Dalla «doppia conformità» piena alla «doppia conformità» asimmetrica nell'accertamento di conformità

Per effetto delle innovazioni apportate al TUE, sono ora vigenti due differenti regimi di “accertamento di conformità”:

- 1) quello disciplinato dall'**art. 36**, che conferma il tradizionale principio della doppia conformità piena solo per la sanatoria degli **abusi più gravi (assenza o totale difformità)** dal PdC o dalla SCIA alternativa al PdC);
- 2) quello disciplinato dal nuovo **art. 36-bis**, che pur non recependo la c.d. “sanatoria giurisprudenziale” prevede una doppia conformità «attenuata» o «asimmetrica» per le parziali difformità dal PdC (o dalla SCIA alternativa al PdC), per l'assenza e la difformità dalla SCIA e le variazioni essenziali al PdC e alla SCIA.

Non viene introdotta la Singola conformità

(cd. sanatoria giurisprudenziale)

suo definitivo superamento a partire da Corte Costituzionale n. 101/2013 su L.R. Toscana (singola conformità sismica) secondo cui la *«cd. “doppia conformità” costituisce un principio fondamentale della materia governo del territorio, trattandosi di un adempimento finalizzato a garantire l’assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l’arco temporale compreso tra la realizzazione dell’opera e la presentazione dell’istanza volta ad ottenere l’accertamento di conformità»*.

Corte Costituzionale 11.5.2017 n. 107 (su L.R. Campania cd. Piano Casa)

Corte Costituzionale 8.11.2017 n. 232 (su L.R. Sicilia)

Corte Costituzionale 5.4.2018 n. 68 (su L.R. Umbria)

Corte Costituzionale 27.12.2019 n. 190 (su L.R. Lazio n. 7/2018 – art. 57-ter L.R. 38/99)

Corte Costituzionale 17.11.2020 n. 2 (su L.R. Toscana)

Corte Costituzionale 21.4.2021 n. 77 (su L.R. Veneto)

Corte Costituzionale 28.1.2022 n. 24 (su L.R. Sardegna)

Corte Costituzionale 12.5.2023 n. 93 (su L.R. Umbria)

Corte Costituzionale 15.7.2024 n. 125 (su L.P. n. 1/2008 Trento)

Art. 36-bis: sanatoria delle parziali difformità dal PdC (o dalla SCIA alternativa al PdC), degli interventi realizzati in assenza o difformità dalla SCIA e con variazioni essenziali (al PdC e alla SCIA).

Art. 36-bis del DPR n. 380/2001

Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali

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 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.

Il nuovo articolo 36-bis TUE introdotto dal D.L. n. 69 supera il principio della “doppia conformità” sostituendolo con una **doppia conformità attenuata o asimmetrica**.

La nuova disposizione:

- consente la **sanatoria dei seguenti abusi**:

- ✓ **parziali difformità e variazioni essenziali** rispetto al PdC o alla SCIA alternativa al PdC;
- ✓ **assenza o difformità dalla SCIA** (sia quest'ultima totale, parziale o con variazione essenziale);
- qualora l'intervento **risulti conforme**:
 - ✓ sia alla **disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda**;
 - ✓ sia ai **requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento** (da asseverare con apposita attestazione del professionista incaricato della presentazione del titolo a sanatoria. La prova dell'epoca di realizzazione è data dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo, o con attestazione del professionista resa ai sensi e per gli effetti del D.P.R. n. 445/2000).

casistica

Tolleranze costruttive ed esecutive



Art. 34 bis

CILA Tardiva



Art. 6 bis

Assenza di SCIA ordinaria
Parziale difformità dal titolo
Variazioni essenziali



Art. 36 bis

Totale difformità da PdC o SCIA alt.
Assenza di PdC o SCIA alternativa



Art. 36

TOTALE DIFFORMITÀ (ART. 31 TUE)

La «***totale difformità***» ricorre quando sia realizzato un organismo edilizio integralmente diverso:

- per caratteristiche tipologiche architettoniche ed edilizie;
- per caratteristiche planovolumetriche, e cioè nella forma, nella collocazione e distribuzione dei volumi;
- per caratteristiche di utilizzazione (la destinazione d'uso derivante dai caratteri fisici dell'organismo edilizio stesso);
- perché comportante la costituzione di volumi nuovi ed autonomi.

PARZIALE DIFFORMITÀ

Nel TUE manca anche una definizione di «*parziale difformità*».

Secondo la Giurisprudenza “*la difformità parziale dal permesso di costruire è una **categoria residuale** e presuppone che un determinato intervento costruttivo, pur se contemplato dal titolo autorizzatorio rilasciato dall'autorità amministrativa, venga realizzato secondo modalità diverse da quelle previste e autorizzate a livello progettuale. Si è, pertanto, in presenza di difformità parziale 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*” (Cons. Stato VI 8.8.2023, n. 7644; 28.6.2023 n. 6301; 7.4.2023, n. 3596; id. 30.03.2017, n.1484).

In coerenza con tale indirizzo, nella relazione illustrativa del DL viene chiarito che le **parziali difformità** (articoli 34 e 37 del T.U.E.) sono le difformità comprese tra:

- i limiti delle **tolleranze costruttive** (art. 34 bis)
- i limiti delle **variazioni essenziali** (art. 32 con rinvio alla legislazione regionale)

VARIAZIONI ESSENZIALI

La determinazione delle condizioni per aversi una variazione essenziale è contenuta nell'art. 32 TUE che espressamente rinvia alle Regioni la disciplina di dettaglio.

Per la Corte Costituzionale (sentenza 119 del 4.7.2024) l'art. 32 detta, con riguardo alle **variazioni essenziali, principi fondamentali nella materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.**

- estrema difformità tra le diverse definizioni regionali (v. la ricognizione generale di ANCE del febbraio 2024) (in Abruzzo; Molise; Campania, manca la L.R.)
- le variazioni essenziali continuano ad avere rilevanza penale (art. 44 co.1 TUE)

La novella **abroga il secondo periodo del comma 3 dell'art. 32**, secondo cui costituiva una variazione essenziale ogni intervento difforme dal titolo abilitativo (diverso dagli interventi di cui alle lettere da a) ad e) del comma 1 dello stesso articolo, che restano ipotesi da considerare in totale difformità dal titolo) effettuato su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti nei parchi o in aree protette nazionali e regionali

Art. 36-bis: possibilità di autorizzazione paesaggistica postuma

*4. Qualora gli interventi di cui al comma 1 siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, 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.** 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. 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.*

Per gli immobili soggetti a tutela paesaggistica, è stata introdotta una previsione fortemente innovativa che supera l'interpretazione consolidata della Giurisprudenza secondo cui «Ai sensi dell'art. 167, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 42 del 2004 l'accertamento postumo della compatibilità paesaggistica è possibile esclusivamente in relazione a quei lavori che non abbiano determinato 'creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati' (Cons. Stato, sez. II, n. 4045 del 2020). In presenza di incrementi di superficie o cubatura, anche di modesta entità, la norma impedisce tassativamente il rilascio di sanatoria paesaggistica, per cui la reiezione della relativa istanza assume carattere vincolato» (Cons. Stato VI 18.07.2022 n. 6113).

La disposizione dunque, pur senza modificare il Codice BBCCP, prevede l'acquisizione di un parere vincolante dell'autorità competente alla gestione del vincolo (Regione o Comune subdelegato) sulla compatibilità paesaggistica delle opere abusive e dunque sulla sanabilità dell'abuso.

Tale parere (vincolante) deve essere reso entro 180 giorni, previa acquisizione – a sua volta – del parere vincolante della Soprintendenza entro il termine perentorio di 90 giorni dalla richiesta, con previsione dell'operatività del **silenzio-assenso**.

Qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica, si applica una sanzione aggiuntiva, per l'abuso paesaggistico. In caso di rigetto della domanda si applica la demolizione di cui all'art. 167, co. 1, D.lgs. 42/2004.

Codificazione della possibilità di regolarizzazione degli abusi paesaggistici ante 12 maggio 2006

Art. 3 del D.L. n. 69/2024

Comma 4-bis. *Le disposizioni dei commi 4, 5, 5-bis e 6 dell'articolo 36-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, introdotto dall'articolo 1 del presente decreto, 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 disposizione del primo periodo del presente comma non si applica agli interventi per i quali è stato conseguito un titolo abilitativo in sanatoria, a qualsiasi titolo rilasciato o assentito.*

Il comma 4-bis dell'art. 3, introdotto in sede di conversione del D.L., è di particolare interesse in quanto recepisce per la prima volta nell'ordinamento statale il principio secondo cui per le opere abusive realizzate su immobili soggetti a vincolo paesaggistico entro l'11 maggio 2006 (cioè, fino all'entrata in vigore del divieto di sanatoria paesaggistica introdotto dal D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, recante “*Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 in relazione al paesaggio*”), è ammessa la possibilità di procedere alla regolarizzazione attraverso una verifica della compatibilità paesaggistica delle opere realizzate con il procedimento stabilito dall'art. 36-bis.

Accertamento di conformità su beni culturali (parte II Codice Beni Culturali e Paesaggio D. Lgs 42/2004)

L'autorizzazione postuma ex art. 21 D. Lgs 42/2004

Le innovazioni introdotte dal DL fugano qualsiasi dubbio sulla possibilità di autorizzazione postuma ex art. 21 D. Lgs 42/2004.

A fronte di lavori su un immobile culturale non autorizzati, le Soprintendenze statali distinguono quelli "assentibili" da quelli "non ammissibili" sulla base della loro rispondenza o meno ai valori culturali espressi dal bene, conformemente a quanto previsto dall'art. 160 del Codice (in relazione all'effettiva lesione dei valori tutelati dal vincolo storico-artistico). Si veda al riguardo l'audizione della Soprintendenza Statale di Roma nell'iter di conversione del D.L.

Appare dunque superato l'orientamento espresso nella sentenza **Tar Lazio II quater n. 7811 del 1.7.2021** (impugnata) che esclude la possibilità di ottenere "in sanatoria" l'autorizzazione di cui all'art. 21 D.lgs. n. 42/2004, *«siccome derogatoria rispetto alla regola generale che permea la tutela sia dei beni "culturali" che "paesaggistici", consistente nell'impossibilità di sanare, in modo postumo, interventi sine titolo, con conseguente necessità di imporre la reintegrazione in forma specifica dello status quo ante»* (la fattispecie riguardava l'installazione in immobile vincolato di un ascensore per eliminazione delle barriere architettoniche ai sensi della L. 13/89).

Art. 36-bis: cade il divieto di conformazione delle opere abusive

*2. 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 del presente comma**. 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 del presente comma 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**.*

La disposizione supera di divieto di condizionare la sanatoria a prescrizioni o alla rimozione di opere non sanabili (Cons. Stato VI n. 9776 del 15/11/2023; in termini id. n. 8713/2022 e n. 10317/2022; id., sez. VII n. 8985/2023 id. VI n. 3410/2014) con l'introduzione della possibilità di **conformare le opere abusive**, attraverso la realizzazione di lavori che rendano ammissibile la sanatoria o che adeguino le opere abusive alla normativa in materia di sicurezza vigente all'epoca della loro realizzazione.

Si prevede infatti che il SUE possa condizionare il rilascio del PdC alla realizzazione, da parte del richiedente, di interventi edilizi, anche strutturali, necessari:

- per assicurare l'osservanza della normativa tecnica relativa ai requisiti di sicurezza;
- e per la rimozione delle opere che non possono essere sanate.

Per la SCIA a sanatoria, eventuali prescrizioni “conformative” possono essere stabilite entro il termine di cui all'art. 19, comma 3, L. n. 241/1990.

Art. 36-bis: possibilità del controllo postumo della regolarità sismica/strutturale

3-bis. Per gli immobili ubicati nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui al medesimo articolo 83, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 34- bis, comma 3-bis.

Per gli immobili che ricadono in zona sismica, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, si richiede l'acquisizione del relativo titolo sismico in sanatoria, richiamando quanto previsto sulle tolleranze (art. 34-bis, comma 3-bis).

Anche qui molto opportunamente il legislatore supera un contrasto giurisprudenziale in merito alla possibilità di autorizzazione strutturale postuma o più correttamente sul **controllo postumo della regolarità sismica/strutturale**, sul quale c'era stata una prima significativa ed esplicita apertura nella recente **Cons. Stato del 22.4.2024 n. 3645** che ha chiarito che negare «*l'ammissibilità di un'autorizzazione sismica postuma, essendo considerazione nota l'estensione del territorio soggetto alla relativa tutela in Italia, si rischierebbe di addivenire ad una sorta di interpretatio abrogans dell'art. 36 del T.u.e., in fatto difficilmente utilizzabile*».

Necessità di revisione/coordinamento del Capo IV sez. III TUE in materia di repressione e sanzioni penali (art. 96) e del Regolamento Regionale del Lazio 26/2020 (v. art. 19 co. 5)

Art. 36-bis: procedimento – operatività del silenzio-assenso

6. 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. (...) Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci. (...) 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.

1. sulla richiesta di PdC in sanatoria, lo SUE si pronuncia con provvedimento motivato entro **45 giorni**, decorsi i quali la richiesta **si intende accolta**;
2. per il controllo delle SCIA, si applica il termine perentorio di 30 giorni, di cui all'articolo 19, co. 6-bis, della L n. 241/1990;
3. in caso di vincolo, entrambi i termini sono **sospesi** fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica;
4. i medesimi termini sono invece **interrotti**, qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, e ricominciano a decorrere per intero dal ricevimento della documentazione richiesta;
5. su richiesta del privato, il SUE ha l'obbligo di rilasciare in via telematica, entro dieci giorni, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento per il rilascio del PdC (con la conseguente intervenuta formazione del PdC per silenzio-assenso) e per il controllo della SCIA in sanatoria. In caso di mancato rilascio, decorsi dieci giorni dalla richiesta, è possibile ricorrere al TAR, ai sensi dell'art. 31 del codice del processo amministrativo;
6. eventuali provvedimenti tardivi sono inefficaci (art. 2, comma 8-bis, L. n. 241/1990).

REGOLARIZZAZIONE DELLE PARZIALI DIFFORMITÀ ANTE 1977

Art. 34-ter del DPR n. 380/2001 Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo

1. 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.

2. 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 decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Con un emendamento in sede di conversione, è stato introdotto nel T.U. l'art. 34-ter che consente la **regolarizzazione di interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dai titoli abilitativi rilasciati prima dell'entrata in vigore della l. 28 gennaio 1977, n. 10.**

La *ratio* della norma è quella di tutelare l'affidamento dei privati alla conservazione, alla libera circolazione ed al pieno esercizio delle facoltà di trasformazione edilizia di edifici realizzati con **parziali difformità** rispetto al titolo abilitativo edilizio rilasciato in epoca *antecedente* all'entrata in vigore della l. 10/1977 (e dunque prima del **30 gennaio 1977**), in ragione:

- a) del lunghissimo periodo di tempo trascorso dalla realizzazione dell'opera;
- b) del fatto che solo la cit. l. n. 10/1977 ha introdotto la disciplina di varianti in corso d'opera depositate prima della fine dei lavori.

Valutare l'opportunità di ricomprendere in questa ipotesi di regolarizzazione anche le **variazioni essenziali**.

REGOLARIZZAZIONI DELLE PARZIALI DIFFORMITÀ ANTE 1977

Art. 34-ter del DPR n. 380/2001 Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo

*3. 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.*

- ✓ Il procedimento è attivato attraverso la presentazione di una **SCIA**.
- ✓ Si tratta di una **forma particolare di regolarizzazione**: da un lato la qualificazione della somma dovuta come **oblazione** porterebbe a pensare a una **sanatoria in senso stretto**; di contro, il richiamo all'art. 19 co. 3 L.241/90 porta a ricondurla ad una **SCIA ordinaria**.
- ✓ Sulla documentazione con cui dare prova dell'epoca di realizzazione delle varianti la disposizione rinvia all'articolo 9-bis, co. 1-bis. Nei casi di impossibilità di accertamento possibilità di **attestazione** della data di realizzazione da parte del tecnico incaricato (non vengono però indicati i criteri per tale attestazione).
- ✓ Non ci sono riferimenti alla **verifica di conformità**. Trattandosi di una forma particolare di regolarizzazione, e non di una sanatoria, per una variante in corso d'opera, la verifica di conformità dovrebbe essere fatta rispetto alla normativa vigente al momento della realizzazione dei lavori.
- ✓ Nel caso in cui la variante in corso d'opera riguardi **immobili vincolati** paesaggisticamente, trova applicazione la disciplina sulla verifica di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 36-bis co. 4, con eventuale sanzione (5bis) e il procedimento del co. 6.
- ✓ La disposizione non disciplina l'ipotesi di **rilevanza strutturale** della variante in corso d'opera; in tali ipotesi dovrebbe trovare applicazione l'art. 34-bis co. 3-bis.

DIFFORMITÀ ACCERTATE E TOLLERATE IN SEDE DI AGIBILITÀ

Art. 34-ter del DPR n. 380/2001 Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo

4. 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.

Le **parziali difformità** realizzate durante l'esecuzione di lavori cui sia seguito il rilascio della agibilità previo sopralluogo dei funzionari incaricati della verifica di conformità senza contestazioni sono soggette alla disciplina delle **tolleranze costruttive** di cui all'art. 34-bis.

Ipotesi di regolarizzazione automatica straordinaria in deroga.

Il sopralluogo, effettuato ai sensi dell'articolo 221 R.D. 1265/34 dall'Ufficiale sanitario o dall'Ingegnere delegato, con il quale oltre al prosciugamento dei muri e all'assenza di cause di insalubrità si doveva verificare la **conformità dell'opera realizzata al progetto approvato** è stato previsto fino all'entrata in vigore del **D.P.R. 425/1994**: quindi tale data costituisce il **limite di operatività della fattispecie**.

Accertamento effettivo delle difformità o presunzione a tutela dell'affidamento?

Cons. Stato IV n. 7740 del 24.9.2024 *“Non è corretto affermare che il certificato di agibilità di un immobile non offra la prova che il bene è regolare sotto un profilo urbanistico ed edilizio; il Comune non potrebbe rilasciare un certificato di agibilità che presuppone la salubrità dell'immobile se vi fosse un'illegittimità sul piano edilizio”.*

L'applicazione della disciplina delle tolleranze costruttive rende necessaria l'eventuale attestazione di conformità sismica richiesta dall'art. 34 bis co. 3-bis, o gli eventuali adeguamenti strutturali previsti in caso di carenze accertate nelle indagini.

Si tratta di ipotesi già prevista in alcune legislazioni regionali: v. ad esempio l'art. 19-bis, comma 1-ter, della L.R. Emilia Romagna n. 23/2004.

Il c.d. “Salva Casa” contiene elementi di indubbia novità per il superamento di rilevanti criticità di ostacolo alla regolarizzazione, commercializzazione e trasformazione del patrimonio edilizio esistente.

Deve rappresentare il primo passo verso una auspicabile riforma strutturale e organica della Disciplina delle costruzioni.

Prossimi sei mesi ➡ attenta attività di monitoraggio sull’applicazione delle nuove norme e sulla loro idoneità a superare le criticità del passato.

Punti di attenzione:

- **Definizione di parziale difformità e variazioni essenziali**
- **Chiarimento su definizione di «Disciplina urbanistica» e «Disciplina edilizia»**
- **Coordinamento con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio**
- **Coordinamento del Capo IV sez. III TUE in materia di sanzioni penali per costruzioni in zona sismica (art. 96)**
- **Modulistica unificata**