



ORDINE DEGLI ARCHITETTI, PIANIFICATORI,  
PAESAGGISTI E CONSERVATORI  
DELLE PROVINCE DI NOVARA  
E DEL VERBANO - CUSIO - OSSOLA

Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori delle Province di Novara e VCO

## IL TESTO UNICO DELL'EDILIZIA RIFORMATO DAL DECRETO SALVA CASA: OPPORTUNITÀ, LIMITI, INCERTEZZE INTERPRETATIVE

venerdì 24 ottobre 2025, ore 15.00 – 18.00 – OAPPC via Avogadro 5, Novara

venerdì 31 ottobre 2025. ore 15.00 – 18.00 – OAPPC via Tacchini 47, Verbania

saluti

**Matteo Gambaro** – Presidente OAPPC Novara e VCO

Introduce e coordina

**Mauro Vergerio** – Vicepresidente OAPPC Novara e VCO

### Relatore:

**Massimiliano Ferrari** – Avvocato amministrativista

### Dibattito

### Interventi dei partecipanti

L'Ordine degli Architetti di Novara e VCO organizza un momento di approfondimento e confronto critico, aperto agli iscritti, a tutti gli operatori del settore e ai tecnici funzionari degli sportelli comunali per l'edilizia e per le attività produttive, per affrontare le complessità derivate dalle recenti riforme del DPR 380/2001.

L'incontro sarà improntato in forma di dialogo collaborativo a partire dalla relazione dell'avvocato Massimiliano Ferrari che affronterà le tematiche relative a:

- - ruolo, competenze e responsabilità del tecnico professionista certificatore
- - stato legittimo degli immobili inapplicazione all'art.9-bis TUE
- - tolleranze costruttive in applicazione all'art. 34bis TUE
- - interventi edili ante 1977 in applicazione dell'art. 34-ter TUE
- - variazioni essenziali al progetto approvato in applicazione dell'art. 32TUE e dell'art. 6 della LR 19/1999
- - le diverse casistiche di sanatoria dopo il cd. Salva Casa.

**La partecipazione all'incontro darà diritto agli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori a 3 CFP deontologici.**

## IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

### (LEGGE N. 241/1990)

#### **ART. 1 - PRINCIPI**

“1. L’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di **economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza** secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi **dell’ordinamento comunitario**.

1-bis. La pubblica amministrazione, nell’adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.

1-ter. I soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge.

2. **La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell’istruttoria.**

2-bis. I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai **principi della collaborazione e della buona fede**”.

#### **ART. 2 – CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO**

“1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un’istanza, ovvero debba essere iniziato d’ufficio, **le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l’adozione di un provvedimento espresso**. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.

(...)

9. **La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.**

9-bis. **L’organo di governo individua un soggetto nell’ambito delle figure apicali dell’amministrazione o una unità organizzativa cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia.** Nell’ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all’ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell’amministrazione. Per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell’amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella homepage, l’indicazione del soggetto o dell’unità organizzativa a cui è attribuito

*il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter. Tale soggetto, in caso di ritardo, **comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare**, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria.11 20”.*

## **Art. 2-bis CONSEGUENZE PER IL RITARDO DELL'AMMINISTRAZIONE NELLA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO**

*“1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al **risarcimento del danno ingiusto** cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento (...)”*

**Il privato non è quindi privo di tutela** → richiamare giurisprudenza sul silenzio nel caso di autorizzazione paesaggistica ex art. 146 e quello in sanatoria ex art. 167 → silenzio assenso ex art. 17-bis legge n. 241/1990

**Cons. Stato, Sez. VII, 2.2.2024, n. 1093 su art. 167**

**Cons. Stato, Sez. IV, 22.4.2025, n. 3464;**

**contra: TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 11.6.2025, n. 4406** → non si applica 17bis ma se Soprintendenza non rispetta il termine il parere tardivo non è più vincolante e l'autorità può procedere comunque o anche discostarsi da quello eventualmente tardivamente pervenuto

## **TUTELA AFFIDAMENTO (LIMITAZIONE AUTOTUTELA)**

L'art. 1, assoggetta l'attività amministrativa ai principi **dell'ordinamento comunitario**, tra i quali assume un rilievo primario la **tutela dell'affidamento legittimo**. È noto, infatti, come il principio della tutela dell'affidamento, sebbene non espressamente contemplato dai Trattati, sia stato **più volte affermato dalla Corte di Giustizia, che lo ha elevato al rango di principio dell'ordinamento comunitario** (cfr. art. 1, co. 1, Legge n. 241/1990).

**Il potere di autotutela è drasticamente ridimensionato**, la necessità di salvaguardare la legalità dell'azione amministrativa assume un peso secondario rispetto all'esigenza di tutelare gli affidamenti privati ingenerati.

**Tutela della buona fede e del legittimo affidamento divengono il parametro per valutare la correttezza dell'agire amministrativo .**

Il Consiglio di Stato ha espressamente evocato un modello di PA, rispondente al diritto vivente, permeato dai principi di correttezza e buona amministrazione, desumibili dall'art. 97 della Costituzione. Un modello in cui, “*alla tradizionale ed imprescindibile funzione di garanzia di legalità nel perseguimento dell'interesse pubblico, la funzione amministrativa viene a rivestire anche un ruolo di preminente importanza per la creazione di un contesto idoneo a*

*consentire l'intrapresa di iniziative private, anche al fine di accrescere la competitività del Paese nell'attuale contesto internazionale, secondo la logica del confronto e del dialogo tra P.A. e cittadino*". In altri termini, precisa la citata sentenza, "l'evoluzione del modello costituzionale impone di tener conto che l'attività amministrativa produce sempre un "impatto" sulla sfera dei cittadini e delle imprese (ne è conferma l'emersione del principio di accountability)" **Cons. Stato, Sez. VI, 6 marzo 2018, n. 1457.**

- La prevedibilità degli effetti giuridici dell'agire amministrativo rafforza il **principio di certezza del diritto** e ne deriva una maggiore libertà di scelta del cittadino nel suo agire;
- Il principio di legalità **soccombe** dinanzi al legittimo affidamento;
- Legittimo affidamento significa porre in rilievo l'aspettativa generata da un determinato comportamento della PA e l'obbligo da parte di quest'ultima di mantenersi coerente alla propria precedente condotta nel rispetto della generale clausola di buona fede oggettiva o correttezza.
- Il principio del legittimo affidamento impone la tutela della situazione di vantaggio sorta in capo al privato destinatario di un provvedimento della PA: da un lato, i limiti legislativamente imposti alla rimozione del provvedimento ampliativo, dall'altro l'indirizzo giurisprudenziale volto a riconoscere un congruo ristoro (a titolo di responsabilità precontrattuale) in caso di annullamento per la tutela dell'interesse pubblico .
- L'operatore economico che agisce sul mercato, se da un lato accetta il rischio economico, dall'altro **deve trovare nell'Amministrazione un partner affidabile** il cui potere discrezionale trova un limite invalicabile nel principio del legittimo affidamento.

Il Legislatore continua ad affidarsi alle **semplificazioni procedurali**, ad esempio attraverso il ricorso allo strumento del **silenzio-assenso**.

Sotto questo profilo anche le recenti modifiche del c.d. Decreto 'Salva Casa' - proprio nella misura in cui puntano ulteriormente alle tecniche di semplificazione, **allargando l'ambito del silenzio-assenso - servono a ben poco, se non ad alimentare apparenze**. Né giova, anzi aumenta il grado di apparenza, la valorizzazione di **un istituto non nuovo**, quello **dell'attestazione di un tecnico**, come se una siffatta attestazione possa essere risolutiva rispetto all'effettiva sussistenza dei requisiti sostanziali. Lascia poi sconcertati, riguardo all'epoca di realizzazione dell'intervento, che, **quando non si riesca a provarne la data con le fonti normalmente utili a tal fine, possa subentrare la dichiarazione del tecnico**, mettendolo al cospetto di un bivio potenzialmente pericoloso → **si vuole così 'scaricare' l'inefficienza del sistema sulle spalle dei tecnici, gravati da sempre maggiori responsabilità, anche di indole penale.**

## IL LEGITTIMO AFFIDAMENTO E L'AUTOTUTELA (E RELATIVI LIMITI)

### CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA SCIA E ALLA CILA

#### **Art. 19 – SCIA**

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. (...).
2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata, anche nei casi di cui all'articolo 19-bis, comma 2, dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.<sup>111</sup>
3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente,

paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la **sospensione dell'attività intrapresa**. L'atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.

4. **Decoro il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-novies.**

(...)

6. **Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni.**

6-bis. **Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni.** Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali.

6-ter. **La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.**

## ART. 21 NONIES

1. Il provvedimento amministrativo **illegittimo** ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, **sussistendone le ragioni di interesse pubblico**, entro un termine ragionevole, comunque **non superiore a dodici mesi** dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.

2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte constituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di dodici mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.149

TAR LOMBARDIA BRESCIA, SEZ. II, 30.5.2024, N. 484 che parla di termine ragionevole, eventualmente anche inferiore a 12 mesi

"In presenza di una Scia che preveda la demolizione, totale o parziale, dell'edificio preesistente ai fini della sua ristrutturazione, non può dirsi esercitato "entro un termine ragionevole", come previsto dall'art. 21 nonies comma 1 della legge n. 241/90, un intervento in autotutela dell'amministrazione che intervenga ad inibire l'ulteriore corso dei lavori e ad imporre il ripristino dello stato dei luoghi a distanza di sette mesi dalla presentazione della Scia, allorchè i lavori di demolizione siano già stati ultimati dall'interessato, dopo aver atteso, prima di avviarli, il consolidarsi degli effetti della propria segnalazione, e quindi confidando legittimamente nella regolarità dell'intervento. È vero che la legge pone, attualmente, un limite temporale massimo di 12 mesi per l'esercizio del potere di autotutela dell'amministrazione, ciò non toglie, tuttavia, che l'intervento interdittivo dell'amministrazione, oltre che esercitato nel rispetto di tale termine massimo, debba comunque intervenire entro un termine ragionevole in relazione alla specificità del caso concreto; e se dunque l'intervento edilizio indicato nella Scia contemplava la demolizione, totale o parziale, del fabbricato preesistente ai fini della sua ricostruzione, un intervento interdittivo (o addirittura ripristinatorio, come nel caso di specie) dell'amministrazione che intervenga a distanza di diversi mesi dalla presentazione della Scia, allorchè la demolizione sia stata già ultimata dall'interessato confidando nell'avvenuto consolidamento degli effetti della propria segnalazione, appare di per sé poco ragionevole; salvo – va aggiunto - che la ragionevolezza dell'intervento in autotutela non debba essere individuata nella sussistenza di specifici e rilevanti interessi pubblici, ulteriori rispetto alla mera esigenza di ripristinare la legalità asseritamente violata: i quali, peraltro, devono essere adeguatamente evidenziati nella motivazione dell'atto di autotutela".

TAR MARCHE, SEZ. II - sentenza 18 ottobre 2025 n. 789: E' illegittimo l'operato dell'Amministrazione che, in presenza di una SCIA per la realizzazione di un intervento edilizio, adotti provvedimenti di diffida, di sospensione dell'efficacia o di demolizione dopo che sia decorso il termine di trenta giorni di cui all'art. 19, commi 3 e 6 bis. della legge n. 241/1990, senza fare previo ricorso all'adozione di poteri di autotutela e senza alcuna motivazione in punto di interesse pubblico alla rimozione del titolo dichiarato inefficace nonché

di necessaria comparazione tra interesse pubblico e interesse privato e di prevalenza del primo sul secondo nel caso in specie.

Di contro, in caso di titoli abilitativi rilasciati sulla base di dichiarazioni oggettivamente **non veritieri** (e a prescindere dagli eventuali risvolti di ordine penale), laddove la fallace prospettazione abbia sortito un effetto rilevante ai fini del rilascio del titolo, è parimenti congruo che il termine ragionevole decorra solo dal momento in cui l'amministrazione ha appreso della richiamata non veridicità (**Cons. di Stato n. 9143/2023, Adunanza Plenaria n. 8/2017**).

#### **Art. 6-bis DPR n. 380/2001 - Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata**

*“1. Gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22, sono realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.*

*2. L'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori **asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti**, nonché che sono **compatibili con la normativa in materia sismica** e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; la comunicazione contiene, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori (...).”*

#### **COSA SUCCIDE PER LA CILA?**

Si registrano **orientamenti contrastanti** circa la possibilità di intervenire in **autotutela**.

Ad avviso di taluna giurisprudenza si applica alla CILA – **in via analogica** – quanto espressamente previsto per la SCIA.

#### **A.- Cons. Stato, Sez. II, 24.4.2023, n. 4110:**

*“26. Va ricordato a tale riguardo come la c.d. comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) con il d.lgs. n. 222/2016 è **divenuta il titolo general-residuale**, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongono la SCIA o il permesso di costruire ovvero che non rientrano ai sensi dell'art. 6 nell'attività edilizia libera. (...) 26.1. Trattasi tuttavia di uno strumento di semplificazione che non trova un corrispondente nella legge generale sull'azione amministrativa (ma solo in altre normative di settore, come quella*

sulle attività commerciali) e che si traduce in una ancor più intensa responsabilizzazione del privato, **chiamato ad assumersi in prima persona il rischio di avviare un'attività in contrasto con le complesse e talvolta contorte normative di settore, per di più solo in parte confortato dall'asseverazione del tecnico abilitato** (che peraltro, secondo il tenore letterale della norma, non deve fare riferimento agli strumenti urbanistici adottati, né a tutte le normative di cui il comma 1 dell'art. 6 bis impone comunque specificamente il rispetto) (...).

28. **Tuttavia deve rilevarsi che proprio la mancata previsione di sistematicità dei controlli rischia di tradursi in un sostanziale pregiudizio per il privato, che non vedrebbe mai stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto, di talché la presentazione della CILA, considerata anche la modesta entità della sanzione per la sua omissione, avrebbe in sostanza l'unico effetto di attirare l'attenzione dell'amministrazione sull'intervento, esponendolo ad libitum, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l'attività totalmente abusiva, che l'ordinamento correttamente esclude quando l'amministrazione abbia omesso di esercitare i dovuti controlli ordinari di legittimità sulla SCIA o sull'istanza di permesso.**

29. Per tale ragione è da preferire la ricostruzione operata da questo Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. IV, 23 aprile 2021, n. 3275), che ha inteso mutuare in subiecta materia i principi via via consolidatisi con riferimento alla separazione tra autotutela decisoria e esecutiva in materia di s.c.i.a. o d.i.a., in particolare dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 45 del 2019. Di esse, infatti, la CILA «condivide l'intima natura giuridica», sicché trovano applicazione i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6 bis e 6 ter della l. n. 241 del 1990, in combinato disposto con il richiamo alle «condizioni» di cui all'art. 21 novies della medesima normativa.

(...) 31. Il richiamo pertanto anche alla **norma fondante il potere sanzionatorio ben si giustifica nell'ottica della illiceità originaria dell'intervento effettuato, ovvero, in chiave più garantista, consegue alla illiceità comunque sopravvenuta all'esercizio dei poteri inhibitori che il Comune ha attivato nei termini di legge (al riguardo, v. Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2023, n. 2371).**

**B.- Di contro, ad avviso di altra giurisprudenza non è possibile applicare la disciplina delle SCIA alla CILA, che pertanto può essere dichiarata inefficace anche a distanza di tempo, **con buona pace della tutela dell'affidamento.****

Si veda Cons. Stato, Sez. IV, 17.7.2025, n. 6322:

“3.4. Tanto premesso in termini generali, il Collegio non ignora l'esistenza di un orientamento interpretativo che, in linea con le argomentazioni sviluppate dalla parte appellante (ex pluribus, Consiglio di Stato, Sez. II, 24 aprile 2023 n. 411), muovendo dalla condivisa premessa secondo cui la CILA costituisce espressione della medesima logica liberalizzatrice che anima

*la SCIA, ne trae l'ulteriore corollario per cui alla prima sarebbe possibile applicare interamente il regime giuridico previsto per la seconda.*

*In particolare, per questo orientamento, occorrerebbe “mutuare in subiecta materia i principi via via consolidatisi con riferimento alla separazione tra autotutela decisoria e esecutiva in materia di s.c.i.a. o d.i.a., in particolare dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 45 del 2019. Di esse, infatti, la CILA «condivide l'intima natura giuridica», sicché trovano applicazione i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6 bis e 6 ter della l. n. 241 del 1990, in combinato disposto con il richiamo alle «condizioni» di cui all'art. 21 novies della medesima normativa”.*

3.5. Tuttavia, il Collegio ritiene che tale orientamento, pur corretto nella premessa da cui trae le mosse, non possa essere condiviso nelle conclusioni alle quali giunge, in quanto non adeguatamente supportato sul piano del diritto positivo. Ritiene, infatti, il Collegio, conformemente al citato parere della Commissione Speciale del Consiglio di Stato n. 1784/2016, che non sia possibile applicare alla CILA il medesimo regime giuridico espressamente previsto in relazione alla SCIA.

(...) **In relazione alla CILA non si prevede, in effetti, alcuna attività di controllo che sia espressione dei poteri inibitori e di secondo grado, previsti invece nel caso della SCIA, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 19, L. n. 241 del 1990.**

Più precisamente, l'art. 6-bis, prevede espressamente, in relazione alla CILA, i soli poteri sanzionatori spettanti alla P.A. per il caso in cui il privato inizi i lavori senza aver previamente presentato la CILA; non sono previsti, viceversa, poteri di controllo (siano essi repressivi, inibitori, conformativi ovvero di autotutela) come nel caso di SCIA, secondo il paradigma normativo di cui all'art., L. n. 241/1990 (...).

**Ciò in quanto l'attività assoggettata a CILA non solo è libera, come nei casi sottoposti a SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, mentre deve essere soltanto conosciuta dall'Amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio, conseguendo a ciò che ci si trova di fronte a un confronto tra un potere meramente sanzionatorio (in caso di CILA) con un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di autotutela (con la SCIA). (in tal senso, cfr. il cit. parere della Commissione Speciale del Consiglio di Stato n. 1784/2016). Con riferimento alla CILA, dunque, in assenza di espressi poteri inibitori o di autotutela, la P.A. potrà e dovrà solo verificare l'effettiva corrispondenza dei lavori (iniziatii) a quelli consentiti tramite CILA.**

*In ciò, dunque, consiste la distinzione più rilevante tra gli istituti della CILA e della SCIA.*

*In tal senso è del resto orientata anche attenta dottrina, secondo la quale, entrambi gli istituti presentano la medesima natura giuridica e le stesse finalità, “ma si declinano in*

*manifestazioni diversificate del potere amministrativo: nella segnalazione certificata più strutturato, nella comunicazione asseverata più attenuato, quasi etereo”.*

## LE RESPONSABILITÀ (ulteriormente aumentate con il Salva Casa!) CHE GRAVANO SUL PROFESSIONISTA

**Il Professionista è gravato da notevoli obblighi e responsabilità: il Salva Casa le ha ulteriormente ampliate.**

Restano ferme quelle (patrimoniali e disciplinari) di cui all'art. 29 DPR n. 380/2001 (Responsabilità del titolare del permesso di costruire, del committente, del costruttore e del **direttore dei lavori**, nonché anche del **progettista** per le opere subordinate a segnalazione certificata di inizio attività)

“1. Il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nel presente capo, della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, **unitamente al direttore dei lavori, a quelle del permesso e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo**. Essi sono, altresì, tenuti al **pagamento delle sanzioni pecuniarie e solidalmente alle spese per l'esecuzione in danno**, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso.

2. Il **direttore dei lavori non è responsabile** qualora abbia **contestato** agli altri soggetti la violazione delle prescrizioni del permesso di costruire, **con esclusione delle varianti in corso d'opera**, fornendo al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale contemporanea e motivata comunicazione della violazione stessa. Nei casi di **totale diffidenza** o di **variazione essenziale** rispetto al permesso di costruire, il direttore dei lavori deve inoltre **rinnegare all'incarico** contestualmente alla comunicazione resa al dirigente. In caso contrario il dirigente **segnala al consiglio dell'ordine professionale** di appartenenza la violazione in cui è incorso il direttore dei lavori, che è possibile di sospensione dall'albo professionale da tre mesi a due anni. (VEDI ART. 44 DPR N. 380→ INFRA)

3. Per le opere realizzate dietro presentazione di segnalazione certificata di inizio attività, il progettista assume la qualità di **persona esercente un servizio di pubblica necessità** ai sensi degli articoli 359 e 481 del codice penale. In caso di dichiarazioni non veritieri nella relazione di cui all'articolo 23, comma 1, **I'amministrazione ne dà comunicazione al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari**.

### ELENCO DELLE ASSEVERAZIONI, DICHIARAZIONI E CERTIFICAZIONI DEL PROFESSIONISTA

- Art. 19, co. 1, Legge n. 241/1990 e art. 23, co. 1-bis e 1 ter, 5, 6 e 7 del DPR n. 380/2001: “autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge, dagli

*strumenti urbanistici approvati o adottati e dai regolamenti edilizi, da produrre a corredo della documentazione di cui al comma 1, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti”;*

- **Art. 6-bis co. 2, DPR n. 380/2001:** “*L'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti (...)*”;
- **Art. 20, co. 1:** “*La domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, alle norme relative all'efficienza energetica*”
- **Art. 22, co. 2 bis, varianti al PdC:** “*Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale,*”;
- **Art. 24, co. 1 e 5 per agibilità e 5-bis e 5 ter (salva casa);**
- **Art. 34-bis, co. 3 tolleranze e 3-bis sul SISMICO** “*Le tolleranze esecutive di cui al presente articolo realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali*”.
- **Art. 34 ter, co. 3, su varianti ante '77:** “*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 quelli 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.*
- **Art. 36-bis, co. 3:** “*La richiesta del permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesta le necessarie conformità*”.
- **Artt. 65 e 93**

## **CONSEGUENZE PENALI:**

**1.- Art. 20, co. 13, dpr n. 380/2001:** “Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle **dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni** di cui al comma 1, **dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti** di cui al medesimo comma è punito con la reclusione **da uno a tre anni**. In tali casi, il responsabile del procedimento **informa il competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari**”.

**Cass. Sez. III n. 10917 del 1 aprile 2020:** “Il reato di cui all' art. 20, comma 13, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, che punisce le **false dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni** circa l'esistenza dei requisiti e **presupposti per il rilascio del permesso di costruire, ha un ambito applicativo che si sovrappone interamente alla fattispecie di falso ideologico in certificati commesso da persone esercenti un servizio di pubblica necessità** (art. 481 cod. pen.) e **di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico** (art. 483 cod. pen.), di cui assorbe il disvalore, e si consuma quando oggetto di asseverazione non siano esclusivamente fatti che cadono sotto la percezione materiale dell'autore della dichiarazione, ma **giudizi**. Integra il reato di falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità (art. 481 cod. pen.) la condotta del tecnico professionista – commessa prima della modifica dell' art. 20, comma 13, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, disposta dalla legge 12 luglio 2011 n 106 – che, per esempio, attesti, nella planimetria e nella relazione illustrativa **allegate alla domanda di permesso di costruire, una falsa destinazione d'uso dell'opera** o che, più in generale, rediga **planimetrie finalizzate alla domanda per il rilascio del permesso di costruire non corrispondenti alla realtà**, giacché dette planimetrie non sono destinate a provare la verità di quanto rappresentatovi, ma svolgono la funzione di dare alla P.A. – la quale resta pur sempre titolare del potere di procedere ad accertamenti autonomi – un' esatta informazione sullo stato dei luoghi”

**Corte di Cassazione, con la sentenza n. 19314/2023: l'art. 20, co. 13 si applica anche nel caso di permesso di costruire in sanatoria ex art. 36.**

“Tanto premesso e ribadito che nella vicenda in esame il titolo abilitativo necessario per il tipo di opere realizzate era il permesso di costruire in sanatoria e non la s.c.i.a. o la d.i.a.. è ora possibile soffermarsi sull'obiezione difensiva secondo cui la nuova fattispecie penale di cui al D.P.R. n. 380 del 2001, art. 20, comma 13, si applica solo alle asseverazioni non veritieri volte al conseguimento del permesso in costruire e non anche all'accertamento di conformità ex art. 36 del medesimo decreto relativo al permesso in sanatoria.

Ora, l'interpretazione difensiva appare legata a un'impostazione essenzialmente formale, che fa leva sull'inserimento della nuova previsione nell'ambito della norma che regola il procedimento amministrativo finalizzato all'ottenimento del permesso di costruire, ma a tale rilievo può replicarsi che, in realtà, **l'accertamento di conformità è a sua volta diretto a conseguire un permesso in sanatoria, che altro non è che un permesso di costruire che differisce da quello ordinario per il fatto di essere postumo rispetto all'esecuzione dei**

*lavori, ma ciò non toglie che al procedimento di cui all'art. 36 possa applicarsi, senza che ciò comporti alcuna violazione del divieto di analogia in malam partem, il medesimo regime sanzionatorio previsto dall'art. 20 del medesimo decreto*, e ciò tanto più ove si consideri che la giurisprudenza di legittimità (cfr. ex multis Sez. 3, n. 7405 del 15/01/2015, Rv. 262422 e, da ultimo, Sez. 3, n. 2357 del 14/12/2022, dep. 2023, Rv. 284058) è costante nel richiedere, in caso di permesso in sanatoria, in coerenza con la previsione di cui all'art. 36, comma 1, il requisito della cd. "doppia conformità", ossia la conformità delle opere sia alla disciplina urbanistica e edilizia vigente al momento della realizzazione che a quella vigente al momento della presentazione della domanda di regolarizzazione, aspetto questo che corrobora il giudizio circa la sostanziale sovrappponibilità del procedimento di sanatoria rispetto a quello ordinario finalizzato al conseguimento del permesso".

**2.- Art. 19, co. 6, legge n. 241/90** "Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione **da uno a tre anni**".

**3.- Art. 44 DPR n. 380/2001** (in combinato disposto con art. 110 C.P. sul concorso di persone)  
→ Cass. Pen., n. 32020/2022: l'obbligo di vigilanza sulla conformità delle opere al permesso di costruire (gravante sul direttore dei lavori ai sensi dell'art. 29, co. 1, D.P.R. 380/2001) cui consegue la responsabilità penale (ex artt. 44 DPR n. 380/2001 e 110 C.P.) del predetto nel caso di reati commessi da altri senza che intervenga la sua dissociazione ai sensi del comma 2 della medesima disposizione, permane sino alla comunicazione della formale conclusione dell'intervento o alla rinuncia all'incarico (in termini, **Cass. Pen., 25.9.2019, n. 39317; Cass. Pen., Sez. IV, 20.4.2018, n. 36730**).

**4.- Art. 76 dpr n. 445/2000 Norme penali** (oltre decadenza benefici ex art. 75): "1. Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia. La sanzione ordinariamente prevista dal codice penale è aumentata da un terzo alla metà.  
2. L'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso.  
3. Le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 e le dichiarazioni rese per conto delle persone indicate nell'articolo 4, comma 2, sono considerate come fatte a pubblico ufficiale.  
4. Se i reati indicati nei commi 1, 2 e 3 sono commessi per ottenere la nomina ad un pubblico ufficio o l'autorizzazione all'esercizio di una professione o arte, il giudice, nei casi più gravi, può applicare l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione e arte".

Per il professionista, in caso di false dichiarazioni rese ad un pubblico ufficiale si configura

- il reato di **falsità ideologica** commessa dal privato in atto pubblico, di cui all'articolo 483 del codice penale. **Si tratta di delitto contro la fede pubblica:** il dolo generico in quanto il dichiarante è consapevole di effettuare una dichiarazione scritta mendace ad un pubblico ufficiale.

L'articolo 483 del codice penale dispone:

*"Chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la **reclusione fino a due anni**. Se si tratta di false attestazioni in atti dello stato civile, la reclusione non può essere inferiore a tre mesi".*

**Corte di Cassazione Ord. C. Cass. pen. 10/09/2021, n. 33662:** Nel caso di specie un professionista tecnico era stato condannato per il reato di cui all'art. 483 del Codice penale, perché aveva **attestato falsamente**, nella segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) relativa alla installazione di una insegna esterna, che l'immobile non fosse assoggettato a **vincolo architettonico** a sensi dell'art. 10, comma 3, D. Leg.vo 42/2004, mentre invece lo era. Il professionista ricorreva in Cassazione asserendo che si trattasse dell'apposizione di una "crocetta" su un modulo prestampato contenente una pluralità di caselle da compilare che, a suo avviso, "solo genericamente responsabilizzava il sottoscrittore".

La Corte ha ricordato che:

- l'art. 483, Codice penale punisce chiunque attesti falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità;
- l'art. 76 del D.P.R. 445/2000 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), nell'incriminare chiunque rilasci dichiarazioni mendaci, formi atti falsi o ne faccia uso nei casi previsti dal medesimo T.U., rimanda al Codice penale e alle leggi speciali in materia ai fini sanzionatori.

Pertanto, ha affermato la Suprema Corte, risponde del delitto di cui all'art. 483, Codice penale, il tecnico che, in sede di presentazione di una SCIA, attesti falsamente che un immobile non è assoggettato a vincolo storico architettonico, quando invece lo è.

I giudici hanno quindi respinto la tesi del professionista in ordine alla non configurabilità del reato in quanto:

- il modulo della SCIA contiene espressi avvisi sulla assunzione di responsabilità penale e in particolare nel caso di dichiarazioni mendaci ai sensi degli artt. 46 e 47, D.P.R. 445/2000;
- la dichiarazione era stata resa da un tecnico, dunque da una **persona esperta del settore e qualificata**, e riguardava proprio una delle condizioni fondamentali per l'accoglimento della SCIA, quale è la non sottoposizione del bene a vincoli di tutela;
- l'obbligo, normativamente imposto, di dichiarare il vero involge specifici doveri di verifica di corrispondenza.

**Cass. pen., Sez. V, 3 maggio 2017, n. 21159:** altra giurisprudenza ha invece stabilito che le false attestazioni contenute nella relazione di accompagnamento alla dichiarazione di inizio di attività edilizia (DIA) **integran**o il reato di falsità ideologica, ex art. 481 c.p. (“**Falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità**”), in quanto detta relazione ha natura di certificato in ordine alla descrizione dello stato dei luoghi, alla riconoscenza degli eventuali vincoli esistenti sull'area o sull'immobile interessati dall'intervento, alla rappresentazione delle opere che si intendono realizzare e all'attestazione della loro conformità agli strumenti urbanistici ed al regolamento edilizio.

**Cass. Pen., Sez. V, 25 ottobre 2023, n. 43299:** I progettista o il tecnico abilitato, all'atto della redazione del certificato finale di collaudo, devono solo attestare che le opere realizzate siano conformi al progetto allegato alla segnalazione di inizio attività, senza verificare se il titolo abilitativo sia o meno legittimo.

#### 5. Art. 119 del D.L. n. 34/2020 (conv. con Legge n. 77/2020 → SUPERBONUS 110%)

“13-bis.1. Il tecnico abilitato che, nelle asseverazioni di cui al comma 13 e all'articolo 121, comma 1-ter, lettera b), **espone informazioni false o omette di riferire informazioni rilevanti sui requisiti tecnici del progetto di intervento o sulla effettiva realizzazione dello stesso ovvero attesta falsamente la congruità delle spese, è punito con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da 50.000 euro a 100.000 euro**. Se il fatto è commesso al fine di conseguire un ingiusto profitto per sé o per altri la pena è aumentata”

## LE PRINCIPALI NOVITA' INTRODOTTE DAL SALVA CASA

### PROFILI GENERALI:

#### A.- SULLA RETROATTIVITA' (O MENO) DELLA LEGGE N. 105/2024

L'orientamento PREVALENTE ha fermamente ribadito il principio del *tempus regit actum*, negando l'applicazione retroattiva delle nuove norme alle **istanze già pendenti** (**Consiglio di Stato, Sez. II, n. 1394/2025** che, pronunciandosi sull'art. 36-bis afferma che “**Non si rinviene nel testo del d.l. n. 69/2024 (né la ditta ricorrente ha indicato) alcuna disposizione transitoria intesa a consentire l'applicazione in via retroattiva della nuova disciplina alle istanze presentate prima della sua entrata in vigore**”, sicché, in difetto di un'espressa statuizione di retroattività, non può che trovare applicazione la regola generale sancita dall'art. 11 disp. prel. c.c.”), in termini: **Cons. Stato, Sez. IV, 2.4.2025, n. 2771 (su 34-bis)**;

TAR Salerno, con la sentenza n. 11.4.2025, n. 694/2025, ha stabilito che le nuove disposizioni, incluso il meccanismo del silenzio-assenso, **non possono applicarsi retroattivamente a istanze presentate prima dell'entrata in vigore della legge**. “In nessuno dei due testi normativi, in ogni caso, risulta introdotta una disposizione transitoria

finalizzata a consentire un'applicazione in via retroattiva della nuova disciplina alle istanze presentate prima della sua entrata in vigore, sicché, in difetto di un'espressa statuizione di retroattività, non può che trovare applicazione la regola generale sancita dall'art. 11 disp. prel. c.c. (sullo specifico tema cfr. Consiglio di Stato, sez. II n. 1394/2025). In particolare il Consesso, nella sentenza appena citata, proprio nell'escludere qualsiasi indulgenza interpretativa alla irretroattività della specifica disposizione qui in esame, ha rilevato come in tal senso deponga "quale logico corollario del principio *tempus regit actum*, il disposto dell'art. 3, comma 4, d.l. n. 69/2024 il quale esclude che la sanatoria presentata ai sensi dell'art. 36 bis d.P.R. 380/2001 fondi un diritto del privato alla ripetizione delle somme già versate a titolo di oblazione o di pagamento di sanzioni irrogate sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del decreto (sull'inapplicabilità in via retroattiva del d.l. 69/2024, cfr. Cons. Stato sez. II, n. 10076 del 2024 e Corte Cost. n. 124 del 2024 la quale ha chiarito che la novella "non ha inteso superare il requisito della cosiddetta "doppia conformità", ma ne ha circoscritto l'ambito di applicazione agli abusi edilizi di maggiore gravità")".

**UNA PARZIALE ATTENUAZIONE DI TALE PRINCIPIO → SI APPLICA AI PROCEDIMENTI ANCORA IN CORSO**

Alcune sentenze hanno tuttavia affermato che lo *ius superveniens* del "Salva Casa" dovrebbe prevalere, **in omaggio al favor per la regolarizzazione, su tutti i procedimenti sanzionatori non ancora irreversibilmente conclusi con il ripristino dello stato dei luoghi.**

**TAR Campania, Salerno, Sez. II, 27.2.2025, n. 406:**

"Nella fattispecie, invero, viene in rilievo una sanatoria introdotta molto di recente dal Decreto "Salva Casa", sicché non paiono condivisibili le argomentazioni svolte dal precedente Ufficio, ancorate al precedente quadro di riferimento, **trattandosi di una chiara ipotesi di ius superveniens**, con introduzione di nuovi criteri, parametri e condizioni per la sanabilità e la conservazione delle opere abusive. Al riguardo, è da ritenersi che – come inferibile da **Cons. Stato, sez. II, 9 settembre 2024, n. 7486** – il *ius superveniens* costituito dalla disciplina "Salva Casa" (art. 1, comma 1, lett. h, del d.l. n. 69/2024, conv. in l. n. 105/2024) faccia premio, **in omaggio al sotteso favor per la regolarizzazione degli illeciti edilizi, su tutti i procedimenti sanzionatori non ancora irreversibilmente conclusi col ripristino dello stato dei luoghi.** Stanti queste premesse, va detto che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Pubblica Amministrazione, la precedente adozione delle ordinanze demolitorie e il diniego della precedente domanda di sanatoria si rivelano ininfluenti ai fini dell'esame dell'istanza presentata di recente dalla ricorrente ai sensi dell'art. 36 bis L. 241/90 e, dunque, sulla base di un regime normativo e di presupposti differenti".

Negli stessi termini anche il **TAR Piemonte con sentenza 3 marzo 2025, n. 459**, dove viene ribadito che sebbene la nuova normativa introdotta col decreto "Salva Casa" **non abbia**

**effetto retroattivo** sui procedimenti già conclusi, **consente che venga presentata una nuova istanza conforme alla normativa aggiornata** (il ricorrente aveva invocato l'applicazione delle norme introdotte dal decreto "Salva Casa", sostenendo che la nuova disciplina sulla sanatoria avrebbe potuto consentire una rivalutazione della precedentemente istanza di regolarizzazione). Il TAR ha però precisato che il Salva Casa non è applicabile automaticamente ma sarebbe stato necessario presentare una nuova istanza conforme alla normativa aggiornata.

**TAR Lazio (sentenza Sez. II-Bis, 5.5.2025, n. 8684/2025)** pur confermando che il decreto non ha valore retroattivo e non può sanare abusi già accertati e sanzionati prima della sua entrata in vigore (28 luglio 2024), ha però affermato "*che esso trova applicazione a tutti quei procedimenti ancora pendenti, ossia non esitati con il provvedimento finale, alla data di entrata in vigore del menzionato D.L. 69/2024 (ossia in data 28.7.2024)*".

**Attenzione:** la presentazione di istanza ex art. 36-bis **non dà diritto alla ripetizione** delle somme eventualmente già versate a titolo di sanzioni/obblazioni (art. 3, co. 4, Legge n. 105/2024): proprio tale previsione normativa – se correttamente intesa – conferma la possibilità (espressa dalle due pronunce sopra richiamate) di presentare nuove istanze fondate sulla nuova normativa laddove i procedimenti sanzionatori non si siano ancora irreversibilmente conclusi.

## **B.- LE PRINCIPALI CRITICITA' (QUESTIONI APERTE, IN ATTESA CHE LA GIURISPRUDENZA FACCIA CHIAREZZA)**

La **retroattività** (o meno) delle nuove norme - con particolare riferimento al contrasto tra la natura probatoria dello stato legittimo e la natura sostanziale delle norme su sanatoria e tolleranze - costituisce certamente una delle questioni di **maggior criticità e tensione** e richiederà probabilmente un intervento nomofilattico del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria.

Le **altre questioni**, aperte che si vedranno affrontando i singoli articoli sono:

- Il **rapporto tra la normativa statale sul cambio di destinazione d'uso e l'autonomia pianificatoria dei Comuni**, per definire i limiti entro cui le "specifiche condizioni" comunali possano derogare alla regola generale della liberalizzazione (art. 23ter);
- La portata della "**verifica dei titoli pregressi**" per la validità dell'ultimo titolo come prova dello stato legittimo, per dirimere il conflitto tra interpretazione ministeriale e giurisprudenza (art. 9bis);
- Le **verifiche necessarie** perché possa trovare applicazione la c.d. agibilità sanante (art. 34-ter, co. 4).

## C.- LE NUOVE PREVISIONI INTRODOTTE DAL SALVA CASA

### Art. 2-bis, co. 1-quater (Sottotetti)

L'introdotto comma 1/quater consente, nei limiti e secondo le procedure previsti dalle leggi regionali, il “**recupero abitativo dei sottotetti**” assumendo quale parametro distanziale minimo, tra gli edifici e dai confini, quello vigente all'epoca della loro legittima realizzazione.

Corollario ne è che non sussiste l'obbligo di rispettare le distanze, eventualmente, sopravvenute, siccome quello di conformarsi alle disposizioni recate, dal D.M. n. **1444/1968**, in relazione alle singole “zone territoriali omogenee”, ivi individuate.

Trattasi di deroga temperata nel senso che è interdetto:

- a) il trasmodare “*i limiti di distanza vigenti all'epoca della [originaria] realizzazione dell'edificio*”;
- b) l'apportare “*modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto, come delimitata dalle pareti perimetrali*”;
- c) superare “*l'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ne ha previsto la costruzione*”.

**Sono fatte salve - in applicazione del dianzi richiamato principio della potestà legislativa concorrente nella materia - le disposizioni regionali “più favorevoli”.**

**PIEMONTE L.R. 25 7.11.2024 che novella art. 6 della L.R. n. 16/2018:** Il cuore della nuova norma è costituito dal fatto che il recupero dei sottotetti, anche per limitare il consumo di suolo, è consentito purché esistente e legittimo alla data del **31 dicembre 2023** anche in assenza del via libera del piano regolatore vigente nel Comune di appartenenza.

Per tutti i sottotetti realizzati dal **1° gennaio 2024**, invece, l'operazione può avvenire solo in coerenza con le indicazioni previste dal piano regolatore generale. L'introduzione di una data certa recepisce la richiesta della Corte Costituzionale contraria al recupero anche per gli edifici non ancora costruiti «*decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione*».

Infine, gli interventi finalizzati al recupero dei sottotetti avvengono senza alcuna modifica delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde. Con un'eccezione relativa alle misure che si rendano necessarie per opere di resa energetica o adeguamento sismico dell'edificio.

### Art. 6 Attività edilizia libera

La novella aggiunge due **ulteriori tipologie** di interventi ed opere edilizie a quelle (già) liberalizzate.

- La prima, di maggiore ed innovativa significanza, concerne la possibilità di dotare i “*porticati*”, rientranti all'interno dell'edificio, di “*vetrate panoramiche amovibili*” e

*totalmente trasparenti (VEPA) con esclusione di quelli gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche".*

- La seconda, avente natura residuale, attrae (anche) le “tende bioclimatiche” nella (già) prevista facoltà di installare opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici la cui struttura principale sia costituita da tende da sole, da esterno, a pergola. Devono avere “*telo retrattile, anche impermeabile*” ed essere munite di “*elementi mobili o regolabili*”. Possono - nei limiti necessari al loro sostegno ed estensione - essere addossate o annesse agli immobili o alle unità immobiliari mediante strutture fisse. Ogni elemento di supporto deve: **a)** avere funzione servente, ed in quanto tale, meramente accessorio e funzionale al necessario sostegno ed estensione della struttura principale; **b)** risultare, facilmente, amovibile; **c)** essere privo di quelle caratteristiche di consistenza e rilevanza che possano connotarlo in termini di componenti edilizie di copertura o di tamponatura di una costruzione.

La destinazione si correla, esclusivamente, a quella di “*temporanea [...] protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche*”.

**La disposizione in rassegna costituisce - in particolare per il secondo profilo dianzi esaminato - elevazione a dignità normativa dei prevalenti indirizzi giurisprudenziali**, attraenti, nell'edilizia libera, tutti i manufatti preordinati, in assenza di nuovi volumi, ad ombreggiare lo spazio circostante e, eventualmente, anche a ripararlo da agenti atmosferici. “*Si deve infatti dare continuità all'orientamento anche recentemente espresso da questo Consiglio di Stato Sez. VI, Sentenza, 27/1/2025, n. 607, secondo cui “Un'opera costituita da una struttura con copertura retrattile e chiusura laterale con vetrate scorrevoli, se mantiene la destinazione esterna dello spazio senza trasformarlo in un ambiente stanziale chiuso e stabile, deve qualificarsi come pergotenda. Tale qualificazione la colloca tra le opere di edilizia libera, ai sensi dell'art. 6 del D.P.R. n. 380 del 2001e del "Glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera" (D.M. 2 marzo 2018), non essendo quindi soggetta a titolo edilizio*” (**Cons. Stato, Sez. II, 7.7.2025, n. 5828**).

L'insegnamento giurisprudenziale, in precedenza oscillante sul tema, si è ora assestato nell'affermare che **può rientrare nell'edilizia libera anche la pergotenda** alla quale – al pari di quella in questione - sia stata aggiunta una **chiusura perimetrale con pannelli di vetro scorrevoli**, richiudibili a pacchetto e facilmente smontabili (fra le altre, **Cons. Stato, Sez. VI, 27.1.2025 n. 607**; nello stesso senso si è espressa recentemente codesta Sez. II, con le sentenze in data 23.7.2024 n. 6665 ed in data 8.5.2024 n. 4148).

Le condizioni richieste per tale qualificazione giuridica sono le seguenti:

- non venga creato un ambiente assimilabile a quello interno, mancando la necessaria stabilità, un'idonea coibentazione termica, un adeguato isolamento dalla pioggia, dall'umidità e dai connessi fenomeni di condensazione (**Cons. Stato, Sez. VI, 27.4.2021, n. 3393**);
- rimanga il preesistente utilizzo esterno dei luoghi, di cui venga solo valorizzata la fruizione con un riparo temporaneo dal sole, dalla pioggia, dal vento, dall'umidità, rendendo più gradevole, per un maggior periodo di tempo, la permanenza all'esterno (**Cons. Stato, Sez. VI, 28.12.2022, n. 11530, 29.11.2019 n. 8190, 3.4.2019, n. 2206**);
- l'area esterna delimitata dalle vetrate non sia collegata agli impianti del fabbricato principale per la dotazione di riscaldamento e/o areazione.

In presenza di dette caratteristiche la pergola non costituisce un organismo edilizio rilevante sotto il profilo della trasformazione del territorio.

**Maggiore rigidità si rinviene invece nella giurisprudenza penale:** “tanto premesso, deve osservarsi che, anche alla luce del novum legislativo, l’opera per cui si procede non rientrava nel regime di edilizia libera. Ed invero alla stregua dell’accertamento fattuale cristallizzato nella sentenza impugnata, la struttura realizzata dall’imputato, lungi dal limitarsi a consentire solo una migliore fruizione dello spazio esterno, ha determinato la creazione di un nuovo volume abitabile, con chiusura totale di due pareti, con una copertura di plastica spessa e con l’utilizzo di pilastrini di dimensioni non trascurabili, avendo ciò determinato il mutamento della destinazione d’uso del terrazzo (e ciò a prescindere dalla presenza o meno anche della cucina in muratura) (**Cass. pen., Sez. III, Sent., 22/08/2025, n. 29638; Sez. 3, n. 39596 del 12/09/2024**). Vedere invece **Trib. Novara, 10.11.2022, n. 1668 che assolve**, in relazione allo stesso manufatto di cui alla succitata sentenza Cons. Stato, 7.7.2025, n. 5828).

### Art. 9-BIS Stato legittimo

**Stato legittimo → differenziazione tra:**

- (A) casi in cui non era necessario munirsi di titolo;  
 (B) casi in cui lo è divenuto

**A.-** Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile da:

- **informazioni catastali di primo impianto;**
- da altri **documenti probanti**, quali le **riprese fotografiche**, gli **estratti cartografici**, i **documenti d'archivio**;
- altro **atto, pubblico o privato**, di cui sia dimostrata la provenienza;
- 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. In questi casi, l'Amministrazione dovrebbe (**principio di collaborazione codificato dall'art. 1 della l. 241/1990 e, più generale, in aderenza al cd. dovere di soccorso**) **collaborare con il privato** anche attraverso **ricerche d'archivio** al fine di reperire delle aerofotogrammetrie storiche, utili ad indicare la presenza e la consistenza del manufatto in epoca antecedente rispetto ad una certa soglia temporale significativa.

**In concreto, cosa può essere questo 'principio di prova'?**

Ad esempio:

- 1.- una **annotazione nei registri protocollari**;
- 2.- il **verbale della commissione edilizia** che apponeva autorizzazione su un dato progetto;

3.- **l'apposizione di segni a matita, o penna**, da parte dell'allora tecnico comunale relativi alle varianti apportate al progetto edilizio, seppur carenti della data e della sottoscrizione, potrebbero manifestare una sorta di 'presa d'atto' della modifica intervenuta da parte della Pubblica Amministrazione che costituisce elemento meritevole di tutela per il privato → **tutela dell'affidamento** → **Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 9 marzo 2023, n. 722**: "L'atto con cui la p.a., rigettando un'istanza finalizzata alla regolarizzazione edilizia di un fabbricato, accerti formalmente la legittimità dello stesso, è idoneo ad **ingenerare un legittimo affidamento** nel privato che non abbia rilasciato false dichiarazioni. Di conseguenza, l'ordinanza di demolizione successivamente adottata è illegittima, qualora la p.a. non adduca nuovi, sopravvenuti e decisivi elementi di prova in grado di sconfessare e rivedere le proprie precedenti determinazioni".

**Tar Lazio, Roma, II-stralcio, 13 febbraio 2023, n. 2465** "Il Collegio rileva come di **affidamento meritevole di tutela** di possa parlare solo ove il privato, il quale abbia correttamente e in senso compiuto resa nota la propria posizione all'amministrazione, venga indotto da un provvedimento della stessa amministrazione a ritenere come legittimo il suo operato"

#### **CASISTICA GIURISPRUDENZIALE SUL PRINCIPIO DI PROVA**

- **Cons. Stato, Sez. VII, 8.9.2025, n. 7239** l'ante '67 non si può dimostrare con autocertificazione: "8.8. Così come a carico di parte ricorrente era l'onere di dimostrare l'epoca di realizzazione dell'opera. 8.8.1. Giova al riguardo richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale, per cui grava sul privato l'onere di provare la data di realizzazione e la consistenza originaria dell'immobile abusivo, in quanto solo l'interessato può fornire inconfutabili atti, documenti ed elementi probatori che possano radicare la ragionevole certezza dell'epoca di

**realizzazione di un manufatto** (cfr., per tutte, Cons. Stato, sez. IV, 1 aprile 2019, n. 2115; Sez. VI, 3 giugno 2019, n. 3696; id., 5 marzo 2018, n. 1391), dovendosi dunque fare applicazione del generale principio processuale per cui la ripartizione dell'onere della prova va effettuata secondo il principio della vicinanza della prova (Cons. Stato Sez. VI, 25 maggio 2020, n. 3304) e solo la deduzione della parte privata di concreti elementi di fatto relativi all'epoca dell'abuso trasferisce l'onere della prova contraria in capo all'Amministrazione. Ciò in quanto solo l'interessato può fornire inconfutabili atti, documenti ed elementi probatori che possano radicare la ragionevole certezza del carattere non abusivo di un'opera edilizia, in ragione dell'eventuale preesistenza rispetto all'epoca dell'introduzione di un determinato regime autorizzatorio dello ius aedificandi, e tali prove devono essere alquanto rigorose, non essendo sufficienti delle mere dichiarazioni sostitutive di atto notorio, per cui, in mancanza di tali prove, l'Amministrazione può negare la sanatoria dell'abuso, rimanendo integro il suo dovere di irrogare la sanzione demolitoria (Cons. Stato, Sez. II, 4 gennaio 2021, n. 80; 19 novembre 2020, n. 7198; 9 ottobre 2020, n. 5994). Peraltro, proprio il criterio della vicinanza della prova conduce ad un temperamento del rigoroso onere probatorio "secondo ragionevolezza" nei casi in cui il privato, da un lato, porti a sostegno della propria tesi sulla realizzazione dell'intervento prima di una certa data elementi rilevanti (ad esempio, aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive di edificazione o altre certificazioni attestanti fatti o circostanze rilevanti) e, dall'altro, o la pubblica amministrazione non analizzi debitamente tali elementi o vi siano elementi incerti in ordine alla presumibile data della realizzazione del manufatto privo di titolo edilizio. In tal caso, non è escluso il ricorso alla prova per presunzioni, sulla scorta di valutazioni prognostiche basate su fatti notori o massime di comune esperienza, inferendo, così e secondo criteri di normalità, la probabile data di tale ultimazione da un complesso di dati, documentali, fotografici e certificativi, necessari in contesti troppo complessi o laddove i rilievi cartografici e fotografici erano scarsi (Cons. Stato, Sez. VI, 25 maggio 2020, n. 3304; id. 13 novembre 2018 n. 6360; id. 19 ottobre 2018 n. 5988; id. 18 luglio 2016 n. 3177). In sostanza, solo la deduzione della parte privata di concreti elementi di fatto relativi all'epoca dell'abuso trasferisce l'onere della prova contraria in capo all'amministrazione (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 19 ottobre 2018 n. 5984; id. VI, 11 giugno 2018, n. 3527; id. VI, 14 maggio 2019, n. 3133). 8.8.2. Nel caso di specie il ricorrente non ha però allegato né in sede di giudizio, né al momento della presentazione della domanda di sanatoria elementi probatori e preesistenti idonei a rappresentare che l'immobile, di cui era dichiarata la manutenzione straordinaria, era stato realizzato anteriormente al 1967. 8.8.3. Sulla base di tali circostanze la sentenza va confermata nella parte in cui ha ritenuto

**che se non sono idonee mere dichiarazioni sostitutive - anche "ora per allora" - di atto notorio, e quindi anche dichiarazioni asseverate postume in relazioni tecniche come nel caso di specie, tanto più non possono essere idonee e ammissibili le prove testimoniali chieste dal ricorrente in sede di giudizio".**

- **CGA, SEZ. GIURISDIZIONALE - sentenza 14 agosto 2025 n. 661 (in termini CGARS 6.6.2025, n. 446):** In materia di edilizia ed urbanistica e di abusi edilizi, nonché di istruzione probatoria nel processo amministrativo avente ad oggetto la impugnazione in s.g. dei provvedimenti repressivi di tali abusi, deve ritenersi che parte ricorrente abbia fornito, con **"alto grado di plausibilità"**, più che un valido principio di prova in ordine alla realizzazione del manufatto (nella specie, si trattava del secondo piano di un edificio residenziale) in data antecedente al 1942, nel caso in cui abbia fornito alcuni elementi indiziari, quali:  
a) una fotografia datata 1920;  
b) una relazione tecnica sul materiale usato del tutto conforme a quelli utilizzati in detto periodo, cui è allegata una cartolina storica in cui si intravede la sagoma del fabbricato de quo nella sua attuale conformazione altimetrica con il secondo piano; tali indizi, se unitariamente considerati, sono sufficienti a far dedurre che le opere siano state realizzate prima dell'entrata in vigore della normativa istitutiva dell'obbligo del titolo edilizio per edificare all'interno dei centri abitati; con conseguente illegittimità dell'ordine di demolizione. Ha osservato, in particolare, la sentenza in rassegna che, infatti, come spiegato nella relazione tecnica «*i materiali da costruzione sono quelli tradizionali, la copertura è quella tipica delle costruzioni ottocentesche e presente in tutto il centro storico di Palma di Montechiaro, prospetti non presentano elementi di superfetazione o modernismo*»; inoltre a detta perizia viene allegata cartolina storica in cui si intravede la sagoma del fabbricato de quo nella sua attuale conformazione altimetrica con il secondo piano. Spiega il consulente di parte che detta Cartolina sia certamente antecedente all'anno 1942 perché raffigura la strada pubblica non pavimentata ed è ben noto che la pavimentazione della strada sia stata realizzata solo nel dopoguerra, nel 1952 sotto l'amministrazione del sindaco Domenico Aquilino che fece eseguire la pavimentazione della Piazza Matteotti e della via 4 Novembre in questione (assunto non contestato dal Comune) inoltre la strada risulta priva delle lampade dell'impianto di illuminazione, ed è altrettanto notorio che la pubblica illuminazione delle vie principali del paese, e questa era la principale, avvenne per volontà del Podestà Vincenzo Grillo con delibera del 1929 (anche tale assunto non contestato dall'Ente).

### **B - PER GLI IMMOBILI DOVE INVECE C'è UN TITOLO? A QUALI FARE RIFERIMENTO?**

Come noto, l'allora vigente art. 31 della legge urbanistica del 1942 prevedeva **l'obbligo di dotarsi di licenza** in capo a chiunque intendesse “eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto” **solo con riferimento ai “centri abitati”**.

**Fuori del centro abitato, non aveva quindi l'obbligo di licenza.** Infatti, solo a far data dal **1° settembre 1967**, per effetto della legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. legge-ponte), l'obbligo della previa acquisizione della licenza edilizia è stato esteso **all'intero territorio comunale**, mediante l'introduzione della previsione secondo cui “*Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco*”.

Tuttavia, già prima della legge urbanistica, non è infrequente trovare comuni dotati di un '**regolamento edilizio**'; si tratta, con ogni probabilità, di regolamenti approvati sulla base del **r.d. 12 febbraio 1911, n. 297** (il cui art. 111 consentiva ai comuni del Regno di dotarsi di un regolamento edilizio, peraltro solo per i centri urbani) **nonché in forza del d.l. 25 marzo 1935, n. 640 e del d.l. 22 novembre 1937, n. 2105**.

In merito alla **portata e alla cogenza** di tali regolamenti si è pronunciata anche la giurisprudenza, **tanto che non mancano sentenze che li considera sostanzialmente privi di valore, in quanto in contrasto e lesivi delle prerogative legislative statali** (“*la delimitazione dei confini fra attività edilizia libera ed attività edilizia soggetta a permesso preventivo spetta alla legge dello Stato e non può, invece, essere frutto di una regolamentazione a macchia di leopardo dettata dai regolamenti dei singoli comuni. Ne consegue che, una volta sancito da parte del legislatore che l'esercizio dello jus aedificandi è subordinato al rilascio del permesso edilizio solo nell'ambito dei centri abitati **non è in facoltà dei comuni estendere tale limitazioni oltre i confini sanciti dalla legge** e i regolamenti che ciò prevedano devono intendersi **abrogati** in quanto contrastanti con la disposizione legislativa letta nel quadro dei sopra menzionati principi costituzionali*”, **T.A.R. Toscana, Sez. III, 29 maggio 2014, n. 899**).

Tuttavia, **l'orientamento maggioritario è di diverso avviso, riconoscendo efficacia a tali regolamenti sulla scorta delle seguenti argomentazioni:** *i)* la potestà regolamentare trovava il proprio fondamento nella legge per effetto di una ‘novazione della fonte’ (a partire dal r.d. 640/1935), *ii)* la l. n. 1150/1942 ha reso cogente l'obbligo di preventiva acquisizione del titolo autorizzatorio nei centri abitati e nelle zone di espansione, legittimando i regolamenti edili comunitari che prevedevano già tale obbligo; *iii)* la l. n. 1150/1942, lungi dallo spiegare effetti abrogativi dei previgenti regolamenti edili, ha rimesso alla potestà regolamentare dei comuni la valutazione circa la necessità di estendere l'obbligo di preventivo ottenimento dei

titoli edilizi alle restanti parti del territorio comunale; **iv)** devono pertanto considerarsi **legittimi** i regolamenti previgenti nella parte in cui prevedono l'obbligo di preventivo ottenimento del titolo edilizio anche al di fuori del centro abitato e delle zone di espansione. In tal senso, il giudice amministrativo ha dunque evidenziato “*l'assoggettamento alla sanzione della demolizione per le costruzioni realizzate in assenza di titolo edilizio anche se eseguite al di fuori del centro abitato o delle zone di espansione pur se il relativo obbligo fosse previsto dai regolamenti edilizi comunali*” (T.A.R. Liguria, Sez. I, 30 dicembre 2014, n. 1975; in termini, T.A.R. Veneto, II sez., 30 gennaio 2014 n. 121; Cons. St. VI, 5 gennaio 2015, n. 13; T.A.R. Veneto, Sez. II, 5 giugno 2015, n. 642; T.A.R. Lombardia, Sez. II, 9 gennaio 2017, n. 37).

**Premesso quanto sopra, il nuovo art. 9-bis prevede che:**

lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è:

- quello stabilito dal **titolo abilitativo** che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa;
- **O** da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato **l'ultimo intervento edilizio** che ha interessato l'**intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente**, in sede di rilascio del medesimo, abbia **verificato la legittimità dei titoli pregressi**, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali;
- sono **ricompresi** tra i titoli di cui al primo periodo **i titoli rilasciati** o formati in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli:  
**34-ter (OBLAZIONE PER PARZIALI DIFFORMITÀ),**  
**36 (OBLAZIONE ASSENZA DI TITOLO O TOTALE DIFFORMITÀ),**  
**36-bis (OBLAZIONE PER PARZIALI DIFFORMITÀ O VARIAZIONI ESSENZIALI)**  
**38 (SANZIONE ALTERNATIVA TITOLO ANNULLATO)**, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni;
- Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare **concorrono**, altresì, il **pagamento delle sanzioni** previste dagli articoli:
  - **33 (SANZIONE ALTERNATIVA PER RITRUTTURAZIONE IN ASSENZA PDC O TOTALE DIFFORMITÀ - FISCALIZZAZIONE),**
  - **34 (SANZIONE ALTERNATIVA PARZIALE DIFFORMITÀ - FISCALIZZAZIONE),**
  - **37, commi 1, 3, 5 e 6 (SANZIONE ALTERNATIVA IN ASSENZA DI SCIA O TOTALE DIFFORMITÀ) e 38 (SANZIONE PECUNIARIA),**
  - la dichiarazione di cui all'articolo **34-bis TOLLERANZE DICHIARATE**

**QUESTIONI GIURISPRUDENZIALI APERTE:**

In cosa consiste **l'accertamento delle legittimità** dei titoli di cui parla la norma?

**Due orientamenti opposti:**

- Uno è a favore di una **verifica implicita**; in tal senso:

Le Linee guida al punto D1.1.1. dicono che può essere **presuntiva** la verifica: “*La verifica della legittimità dei titoli pregressi da parte dell'amministrazione competente può essere presunta qualora nella modulistica relativa all'ultimo titolo edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare siano stati indicati gli estremi dei titoli pregressi sulla base del presupposto che, in sede di rilascio di ciascun titolo, l'Amministrazione è chiamata a verificare puntualmente, in base alla documentazione tecnica fornita dal richiedente, eventuali situazioni di difformità che ostano al rilascio del medesimo. Il riferimento alla verifica della “legittimità dei titoli pregressi” non può, quindi, comportare alcun riesame da parte dell'Amministrazione dei precedenti titoli, con la conseguenza che eventuali difformità tra lo stato di fatto e i progetti indicati nelle richieste di rilascio dei titoli o nelle segnalazioni certificate di inizio attività non potranno essere contestate quali mancanza di stato legittimo dell'immobile, ove non contestate in precedenza al fine di negare il titolo edilizio*”. In tal senso, prima del Salva Casa, la giurisprudenza amministrativa aveva affermato che deve essere tutelato l'affidamento del privato circa la regolarità dell'opera ove tale affidamento sia stato ingenerato “*dalla piena conoscenza dello stato dei luoghi da parte della P.A. e dall'implicita attività di controllo* dalla stessa effettuata *in merito alla regolarità edilizia ed urbanistica del manufatto, avvenuta con il permesso alla ristrutturazione attraverso la ridistribuzione degli spazi disponibili*” (**T.A.R. Calabria, Sez. I, 24 agosto 2019, n. 513**).

- Di **opposto avviso** (**verifica esplicita**) altra giurisprudenza:

**TAR Lombardia (sentenza n. 227 del 25 gennaio 2025)** secondo il quale la circostanza che un'opera non legittima sia rappresentata nelle pratiche edilizie non può comportarne la regolarizzazione postuma;

**Consiglio di Stato (sentenza n. 1382 del 18 febbraio 2025)**, per cui non è giuridicamente configurabile un assenso implicito a opere abusive.

**TAR Lombardia, n. 2749 del 22 luglio 2025**, è tornato sul tema dello stato legittimo degli immobili, respingendo il ricorso di un'impresa edile che aveva presentato una SCIA alternativa al permesso di costruire per realizzare un nuovo edificio residenziale. Il Comune aveva inibito la pratica ritenendo non dimostrata la legittima destinazione d'uso dell'edificio demolito (scuderia e fienile, e non laboratorio, come dichiarato), oltre a rilevare criticità volumetriche e documentali. L'impresa ricorrente aveva invocato la valenza delle DIA presentate negli anni precedenti, mai contestate, sostenendo che esse costituivano gli ultimi titoli edilizi e, quindi, la prova dello stato legittimo ai sensi dell'art. 9-bis, co. 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001.

I principi espressi dalla sentenza in commento sono i seguenti:

- non è sufficiente l'ultimo titolo edilizio, se **questo si limita a recepire dichiarazioni** del progettista non riscontrate dall'amministrazione;
- la norma richiede che l'ultimo titolo sia rilasciato a seguito di una **verifica esplicita** della legittimità dei titoli pregressi;
- in mancanza di questa attestazione, **eventuali dichiarazioni contenute nelle pratiche non hanno effetto sanante**;
- il consolidamento di DIA o SCIA **prive di riscontro istruttorio non equivale a legittimazione definitiva** dello stato di fatto.

### **Il tutto con buona pace del legittimo affidamento...**

Una posizione di **maggior apertura** è data dalla recente pronuncia del **Cons. Stato, Sez. II, 13.10.2025, n. 7992**, che riforma la sentenza di primo grado in quanto l'assunto del Comune secondo cui il precedente titolo (con riferimento a un vano cucina) di circa vent'anni prima non poteva essere preso a riferimento in quanto recava una **"falsa rappresentazione"** non è meritevole di condivisione, **dal momento che il Comune non ha previamente annullato detto titolo.**

## **ART. 23-BIS**

L'art.23-ter si è trasformato, a dispetto della sua rubrica («*Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante*»), in una vera e propria **disciplina generale dei cambi d'uso, sia con opere che senza opere**, sia all'interno della stessa categoria (**cambio orizzontale**), che tra categorie diverse (**cambio verticale**), ad eccezione di quella rurale.

Il legislatore ha inteso **sempificare** e **liberalizzare** molti profili del mutamento di destinazione d'uso delle singole unità immobiliari senza opere, ovvero il mutamento delle finalità di utilizzo di un bene immobile senza il ricorso ad interventi di ristrutturazione edilizia: ad esempio, la trasformazione di un appartamento ad uso ufficio in residenziale, di un negozio in abitazione, di un ufficio in una struttura ricettiva e così via.

**«cambio orizzontale»** Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare (con o senza opere) **all'interno della stessa categoria funzionale** (come determinate alle lettere da a) a d) del previgente comma 1) è **sempre consentito**, nel rispetto delle normative di settore, **ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni».**

**«cambio verticale** Sono, altresì, **sempre ammessi il mutamento** di destinazione d'uso (con o senza opere) tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), **(NO RURALE)** 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, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1 quater e delle normative di settore e **ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni».**

- Qualora l'unità immobiliare sia ubicata al **primo piano fuori terra o seminterrato**, il cambio d'uso a residenza è **ammesso nei soli casi previsti dal piano urbanistico** o dal regolamento edilizio comunale, ossia vi deve essere una specifica previsione del piano per quella specifica destinazione.
- Il passaggio ad una diversa categoria funzionale **non comporta in ogni caso l'obbligo di reperire ulteriori aree a standard** ai sensi del D.M. n. 1444/1968, né di ulteriori **spazi per parcheggi** ai sensi di quanto previsto dall'art.41 sexies della legge 1150/1942.
- Serve pur sempre la SCIA, anche se faccio opere che richiederebbero solo CILA o di edilizia libera;
- Se faccio opere serve il titolo necessario per quella determinata opera, e comunque quantomeno sempre la SCIA.

#### **Il nodo del conflitto con la pianificazione locale:**

Si fronteggiano **due tesi**:

- **La Tesi della Prevalenza Statale:** Le linee guida del MIT e una parte della dottrina sostengono che le previsioni comunali preesistenti che vietano in modo generalizzato i cambi di destinazione d'uso (ora liberalizzati dalla norma statale) **debbano considerarsi recessive** e, di fatto, superate. Le "specifiche condizioni" che i Comuni possono apporre dovrebbero essere puntuali e motivate, non un divieto assoluto che vanificherebbe la norma primaria.
- **La Tesi dell'Autonomia Urbanistica:** alcune amministrazioni, come **Roma Capitale**, hanno sostenuto con proprie circolari che le nuove disposizioni non possano impattare sulle scelte urbanistiche già consolidate, pena la loro vanificazione. Con **circolare di ottobre 2024** Roma aveva sottolineato come le sopravvenute modifiche del regime edilizio da parte del legislatore statale "non possono impattare sulle scelte urbanistiche precedentemente approvate, pena la loro vanificazione", nel rispetto dell'autonomia statutaria e normativa dei comuni nonché delle prerogative costituzionali conferite alle regioni e agli enti locali. Si legge: "*restano comunque fatte salve anche le disposizioni delle norme della pianificazione urbanistica comunale in merito alle destinazioni d'uso e ai mutamenti di destinazioni d'uso ammissibili. In particolare, con riferimento al secondo periodo del comma 1-quater, si ritiene che la non assoggettabilità all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale, prevista dal legislatore nazionale, non è applicabile in quanto può operare solo in carenza di specifiche disposizioni della pianificazione urbanistica invece presenti nelle N.T.A. del P.R.G. vigente*" (A supporto di tale tesi, si veda **C. Stato 24/04/2023, n. 4110**).

> la L.R. Piemonte n. 56/1977 prevede una CILA per i mutamenti senza opere nel caso di unità immobiliari con volume non superiore a 700 mc (art. 48, co. 1-bis); serve, invece, il permesso di costruire o la SCIA alternativa al permesso di costruire negli altri casi; Per quanto concerne piano terra e interrato si veda art. 19 L.R. n. 7/2022, come modificato da L.R. n. 20/2023 → “(...) il recupero dei vani e locali interrati o seminterrati è ammesso in conformità con le previsioni del PPR”.

In ogni caso, permane la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, purché adottate successivamente all'entrata in vigore della Legge n.105/2024.

Ma con quali limiti?

Al riguardo, sempre maggiori amministrazioni comunali avvertono la necessità di governare il fenomeno del sovraffollamento turistico, nel tentativo di non sfociare nel c.d. overtourism, che crea vere e proprie emergenze sociali e abitative, provocando la gentrificazione dei centri.

Secondo Cons. St., sez. V, 7 aprile 2025, n. 2928, l'attività di locazione di immobili, anche a finalità turistica, che sia esercitata in forma non imprenditoriale, essendo un atto dispositivo dell'immobile, riconducibile al diritto del proprietario ed alla libertà contrattuale, non è soggetto ai poteri prescrittivi ed inibitori della P.A., salvo previsioni specifiche, collegate a particolari categorie di immobili (annulla un provvedimento comunale che imponeva restrizioni alle locazioni turistiche con contratti di breve durata).

Analizza, invece, la nuova disciplina introdotta dal decreto salva casa il T.A.R. della Puglia, sede di Bari, sez. II, 17 aprile 2025, n. 553, che prende posizione sugli aspetti concernenti il mutamento di destinazione d'uso e sui limiti delle condizioni, che i Comuni potranno fissare al riguardo. Secondo il T.A.R. pugliese, «tali condizioni dovranno essere specifiche, e, quindi, non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, in considerazione del fatto che quanto disposto dal novellato art. 23-ter del Testo unico prevale sulle previsioni restrittive o impeditive negli stessi contenute. Invero, nell'ambito del quadro normativo delineato dalla riforma, la facoltà di imporre o meno specifiche condizioni costituisce un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio. Invero, il legislatore statale esprime un chiaro favor per la semplificazione e l'agevolazione del mutamento di destinazione d'uso, nella consapevolezza, però, dell'esigenza di consentire i necessari adattamenti al modello regolatorio delineato dalla riforma al fine di poter considerare le specificità del contesto urbano di riferimento».

Il Comune di Meta (Napoli), nella penisola Sorrentina, con deliberazione del Consiglio comunale n.37 del 18 luglio 2024, recante modifica al regolamento edilizio comunale, «ravvisata la necessità di governare il fenomeno turistico», ha stabilito di fissare un limite al frazionamento degli immobili, che devono avere una superficie minima pari a 45 mq., ed un tetto massimo, pari al 10 per cento delle abitazioni disponibili, «al proliferare delle attività extralberghiere anche alla luce delle caratteristiche territoriali, della necessità di preservare il

Centro Storico ed il suo equilibrio già precario, per non incrementare il fenomeno dell'overtourism, che ha già colpito centri limitrofi ed in particolar modo Sorrento».

## **ART. 24 Agibilità**

“5-bis. Nelle more della definizione dei requisiti di cui all'articolo 20, comma 1-bis (Con decreto del Ministro della salute, da adottarsi, previa intesa in Conferenza unificata, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, sono definiti i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici.), ai fini della certificazione delle condizioni di cui al comma 1 del presente articolo e dell'acquisizione dell'assenso da parte dell'amministrazione competente, fermo restando il rispetto degli altri requisiti igienico-sanitari previsti dalla normativa vigente, il progettista abilitato è autorizzato ad asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nelle seguenti ipotesi:

- a) locali con un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri fino al limite massimo di 2,40 metri;
- b) alloggio monostanza, con una superficie minima, comprensiva dei servizi, inferiore a 28 metri quadrati, fino al limite massimo di 20 metri quadrati, per una persona, e inferiore a 38 metri quadrati, fino al limite massimo di 28 metri quadrati, per due persone.

5-ter. L'asseverazione di cui al comma 5-bis può essere resa ove sia soddisfatto il requisito dell'adattabilità, in relazione alle specifiche funzionali e dimensionali, previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236, e sia soddisfatta almeno una delle seguenti condizioni:

- a) i locali siano situati in edifici sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie;
- b) sia contestualmente presentato un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di un'adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari.

5-quater. Restano ferme le deroghe ai limiti di altezza minima e superficie minima dei locali previste a legislazione vigente”.

In sostanza:

- Asseverazione del tecnico;
- 2,40 H interna minima;
- Monostanza: 20 mq 1 persona – 28 mq due persone
- **Presupposti (cumulativi) della limitazione dei requisiti:**

**Adattabilità\*** (sempre necessaria) e, alternativamente:

- a. Recupero con miglioramento requisiti
- b. Ristrutturazione migliorativa della superficie e ventilazione

- Salvezza leggi regionali (sottotetti)

\***Art. 6 Decreto n. 236/1989:** Criteri di progettazione per la adattabilità.

#### “6.1. Interventi di nuova edificazione.”

Gli edifici di nuova edificazione e le loro parti si considerano adattabili quando, tramite l'esecuzione differita nel tempo di lavori che non modificano né la struttura portante, né la rete degli impianti comuni, possono essere resi idonei, a costi contenuti, alle necessità delle persone con **ridotta o impedita capacità motoria**, garantendo il soddisfacimento dei requisiti previsti dalle norme relative alla accessibilità.

La progettazione deve garantire l'obiettivo che precede con una particolare considerazione sia del posizionamento e dimensionamento dei servizi ed ambienti limitrofi, dei disimpegni e delle porte, sia della futura eventuale dotazione dei sistemi di sollevamento.

A tale proposito quando all'interno di unità immobiliari a più livelli, per particolari conformazioni della scala non è possibile ipotizzare l'inserimento di un servoscala con piattaforma, deve essere previsto uno spazio idoneo per l'inserimento di una piattaforma elevatrice.

#### 6.2. Interventi di ristrutturazione.

Negli interventi di ristrutturazione si deve garantire il soddisfacimento di requisiti analoghi a quelli descritti per la nuova edificazione, fermo restando il rispetto della normativa vigente a tutela dei beni ambientali, artistici, archeologici, storici e culturali.

L'installazione dell'ascensore all'interno del vano scala non deve compromettere la fruibilità delle rampe e dei ripiani orizzontali, soprattutto in relazione alla necessità di garantire un adeguato deflusso in caso di evacuazione in situazione di emergenza”.

## ART. 31

**Art. 31 (L) - Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali**

“(...) Il termine di cui al primo periodo può essere prorogato con atto motivato del comune fino a un massimo di duecentoquaranta giorni nei casi di serie e comprovate esigenze di salute dei soggetti residenti nell'immobile all'epoca di adozione dell'ingiunzione o di assoluto bisogno o di gravi situazioni di disagio socio-economico, che rendano inesigibile il rispetto di tale termine. (comma dichiarato costituzionalmente illegittimo da Corte cost. n. 160 del 6 giugno 2024, nella parte in cui non fa salvo il diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore, non responsabile dell'abuso edilizio, in data anteriore alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire)

(...)

5. L'opera acquisita è **demolita** con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'**esistenza di prevalenti interessi** pubblici e sempre che l'opera non contrasti

*con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico **previo parere delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241**. Nei casi in cui l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, il comune, previo parere delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge n. 241 del 1990, può, altresì, provvedere **all'alienazione del bene** e dell'area di sedime determinata ai sensi del comma 3, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 12, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127, **condizionando sospensivamente il contratto alla effettiva rimozione da parte dell'acquirente delle opere abusive**. È preclusa la partecipazione del responsabile dell'abuso alla procedura di alienazione. Il valore venale dell'immobile è determinato **dall'agenzia del territorio** tenendo conto dei costi per la rimozione delle opere abusive.*

#### **Novità:**

- Proroga 240 gg. per motivi di salute – bisogno – disagio;
- Interessi primari da considerare nel rispetto alla conservazione dell'opera abusiva acquisita al patrimonio (art. 17-bis con amministrazioni coinvolte);
- Cessione dell'area (e del manufatto abusivo) con condizione sospensiva di effettiva demolizione (a spese dell'acquirente);
- Impedita la partecipazione del responsabile dell'abuso alla procedura di alienazione (misure antielusione del divieto);
- Valore venale rimesso all'Agenzia del Territorio (valore venale diminuito dei costi di demolizione e smaltimento);
- I comuni e le province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla legge 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, ed al regolamento approvato con regio decreto 17 giugno 1909, n. 454, e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato

## **CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE SU ABUSIVISMO E DEMOLIZIONE**

### **Demolizione e diritto all'abitazione (art. 8 CEDU)**

#### **3.1. Le Sentenze della Corte EDU in tema di diritto all'abitazione**

In alcune Sentenze della Corte EDU, in particolare, è venuta in rilievo la perdita dell'abitazione e, quindi, la violazione del diritto riconosciuto dall'art. 8 della CEDU ("Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria

*corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui").*

Una prima pronuncia rilevante è **Ivanova and Cherkezov c. Bulgaria**: la Corte ha sostenuto che il ricorrente debba poter contestare la sproporzione della demolizione rispetto alle circostanze personali e che il giudice debba poter esaminare tali elementi “*con attenzione*” (la Corte ha menzionato i seguenti elementi: **(I)** se la casa sia stata costruita illegalmente; **(II)** se l'occupante ne fosse consapevole; **(III)** il grado dell'illegalità; **(IV)** l'interesse pubblico perseguito con la demolizione; **(V)** la disponibilità di un alloggio alternativo.

Altra pronuncia significativa è la Sentenza **Kaminskas c. Lithuania**: con tale pronuncia, la Corte ha confermato che il concetto di domicilio si estende agli immobili edificati illegalmente e che, quanto alla necessità dell'ingerenza in una società democratica, si debba tener conto del diritto riconosciuto all'art. 8 della CEDU.

### **3.2. L'applicazione dei principi CEDU a opera del giudice penale.**

Il giudice penale, nell'adeguarsi ai principi espressi dalla Corte EDU nelle Sentenze richiamate nel paragrafo precedente, chiarisce che la proporzionalità (rispetto al diritto al domicilio) opera nella sola fase esecutiva e non, quindi, in quella di irrogazione della condanna.

Si afferma che la circostanza che l'immobile costituisca “l'unica casa” non è di per sé sufficiente a impedire la demolizione e che debbano essere valutati altri aspetti quali: **a)** la consapevolezza dell'abusività da parte del soggetto; **b)** il tempo concesso per trovare soluzioni abitative alternative o tentare la sanatoria; **c)** l'effettiva possibilità di far valere le proprie ragioni dinanzi a un giudice indipendente; **d)** la necessità di evitare l'esecuzione in periodi sensibili, ad esempio se rischia di ledere diritti fondamentali come la scolarizzazione dei minori (*ex multis*, Cass. Pen., Sez. III, Sent. n.43823 del 4 ottobre 2023 nonché Corte costituzionale, n.56 del 12 marzo 1998. Per un'ampia ricostruzione dei precedenti giurisprudenziali in merito, v. Andronio A., La funzione riparativa e non punitiva dell'ordine di demolizione delle opere edilizie abusive, in Cassazione Penale, ed. Giuffrè Lefebvre fasc.1, 2025, pag. 30).

## **ART. 32 - Determinazione delle variazioni essenziali**

**Comma 3:** “*Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale diffidenza dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali.*

Cosa comporta la soppressione dell'ultimo periodo?

- Le **parziali difformità** su beni vincolati restano tali, ossia non subiscono più il 'salto' in varianti essenziali;
- Per le parziali difformità in zona vincolata c'è ora la **possibilità di sanatoria** con doppia conformità 'alleggerita' e accertamento di compatibilità paesaggistica (36-bis);
- **Varianti essenziali sanabili (art. 36-bis) se non c'è vincolo;** di contro, **se c'è vincolo resta il 'salto' in totale difformità.**

**Art. 32:** "Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, **le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato**, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica **una o più delle seguenti condizioni**:

- a) **mutamento della destinazione d'uso** che implichia variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;
- b) **aumento consistente della cubatura o della superficie** di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;
- c) modifiche **sostanziali di parametri urbanistico-edilizi** del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;
- d) mutamento **delle caratteristiche dell'intervento** edilizio assentito;
- e) violazione delle **norme vigenti in materia di edilizia antisismica**, quando non attenga a fatti procedurali.

2. Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle **cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative**".

#### **L.R. PIEMONTE 19/1999 - Art. 6 (Variazioni essenziali al progetto approvato)**

"Ai sensi dell'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) si ha **variazione essenziale** al progetto approvato quando si verificano una o più delle seguenti condizioni:

- **mutamento della destinazione d'uso** che implichia **variazione degli standard** previsti dal (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell' della legge 6 agosto 1967, n. 765) e dagli e della L.R. 56/1977;
- b) **aumento di entità superiore al 20 per cento della superficie lorda o del volume,** al netto dell'entità di cui al comma 2, in relazione al progetto approvato;
- c) variazione di entità **superiore al 10 per cento dei parametri urbanistico-edilizi** del progetto approvato;

- c-bis) mutamento delle **caratteristiche dell'intervento edilizio** assentito in relazione alla classificazione dei tipi d'intervento di cui all'art. 3 del D.P.R. 380/2001;
- d) violazione delle norme **vigenti in materia di edilizia antisismica**, quando non attiene a fatti procedurali;
- e) modifica della **localizzazione dell'edificio sull'area** di pertinenza, quando la sovrapposizione della sagoma a terra dell'edificio in progetto e di quello realizzato, per effetto di rotazione o traslazione di questo, **sia inferiore al 50 per cento** e la **riduzione della distanza da altri fabbricati**, dai confini di proprietà e dalle strade rispetti i limiti normativamente disposti;
- e-bis) variazioni al progetto approvato che comportino **un'opera sostanzialmente diversa** per conformazione o strutturazione.

2. Non possono ritenersi variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

3. Gli interventi di cui al comma 1, effettuati 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, sono considerati **in totale difformità dal titolo edilizio abilitativo**. **Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali**".

Contrasto con il 'nuovo' art. 32 che ha abrogato l'ultimo periodo (che aveva contenuto analogo a quello riproposto dalla L.R.

→ VEDERE PARERE REGIONE PIEMONTE 11.2.2025 CHE SOSTIENE L'IMPLICITA ABROGAZIONE DELL'ULTIMO COMMA → diversamente il nuovo art. 32 sarebbe inapplicabile. Il Comune di Moncalieri chiedeva chiarimenti e la Regione parla espressamente di "abrogazione implicita" dell'art. 6, co. 3 della L.R. n. 19/1999, come novellato dall'art. 41 della L.R. n. 7/2022.

### ART. 34-bis Tolleranze costruttive

Anzitutto, il Cons. Stato, Sez. IV 2.4.2025, n. 2771, ha chiarito – in ossequio all'orientamento sopra già illustrato – che la nuova previsione non ha portata retroattiva.

Immutate le tolleranze 'a regime':

- Tolleranze costruttive 'straordinarie' (**mini-condono**) per interventi terminati **entro 24 maggio 2024**, con limiti progressivi ampliati: inversamente proporzionali alla consistenza dell'immobile
- **Paesaggisticamente irrilevanti:** art. 3 Legge n. 105/2024: "Gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 di cui all'articolo 34-bis, comma 1-bis, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono soggetti al regime di cui all'articolo 2, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della

**Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31**" ("Art. 2. Interventi ed opere non soggetti ad autorizzazione paesaggistica - Non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere di cui all'Allegato «A» nonché quelli di cui all'articolo 4."

- Per gli interventi entro il 24.5.2024 si tiene conto della sola **superficie assentita** con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento e valgono anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di **distanze e di requisiti igienico-sanitari**;
- Commi 2 e 2bis definiscono tipologie di difformità **che rientrano nelle tolleranze anche al di fuori dei limiti %, si tratta di categorie ampie che la giurisprudenza dovrà meglio definire**, compresi gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere. Il **comma 2** si riferisce alle tolleranze 'classiche' (co. 1), limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e riguarda: le **irregolarità geometriche; le modifiche alle finiture** degli edifici di minima entità, nonché la **diversa collocazione di impianti e opere interne**, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile. Il **comma 2-bis** riguarda invece **gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024** e ha ad oggetto: **dimensionamento dell'edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la diforme ubicazione delle aperture interne**, la diforme esecuzione di opere di manutenzione ordinaria, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.
- Sulle tolleranze **ESECUTIVE** si veda anche art. 6 bis della L.R. piemontese n. 19/1999 e circolare regionale di cui alla **D.G.R. n. 2-4519 del 14.1.2022 → TAR Piemonte, Sez. II, 12.2.2025. n. 338**
- **Comma 3:** le tolleranze esecutive (di entrambe le tipologie) **non costituiscono violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo** degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero, con **apposita dichiarazione asseverata allegata** agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.
- **Comma 3-bis:** Per le unità immobiliari ubicate nelle **zone sismiche**, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, **il tecnico dovrà attestare**, analogamente a quanto previsto dal comma 3-bis dell'art. 36-bis, che gli interventi rispettano le prescrizioni di cui alla sezione I del Capo IV della Parte II del d.P.R. n. 380/01 in materia di normativa per le costruzioni in zone sismiche **art. 93 e ss.**

- **Comma 3-ter** L'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi.: → le tolleranze rilevano solo tra privato e P.A. e non tra privati: Cass. Civ., Sez. II, 23/07/2025, n. 20807

## ART. 34-TER

### **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 (DAL 30 GENNAIO 1977, GIORNO SUCCESSIVO ALLA PUBBLICAZIONE IN G.U.R.I. DEL 29.1.1977)**, 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 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.**
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.**
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-nesses 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.

## **COME STABILIRE SE SI TRATTA DI ‘PARZIALI DIFFORMITA’?**

A mio avviso occorre fare riferimento all’epoca nelle quali sono state realizzate, quando tale concetto non esisteva (sarà introdotto dalla L. n. 10/1977), per cui erano contemplate difformità assai più ampie, che oggi sarebbero difformità essenziali.

In precedenza, il concetto di ‘difformità’ a cui fare riferimento era molto più ‘lasco’; segnatamente:

- **Art. 26, co. 1, Legge n. 1150/1942**: “Quando siano eseguite, senza la licenza di costruzione o in contrasto con questa, opere non rispondenti alle prescrizioni del piano regolatore, del programma di fabbricazione od alle norme del regolamento edilizio (...);”;
- **Art. 31, co. 12, Legge n. 1150/1942**: “Il committente titolare della licenza, il direttore dei lavori e l’assuntore dei lavori sono responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella concessione”;
- **Art. 32, co. 1 e 2, Legge n. 1150/1942**: “Il podestà esercita la vigilanza sulle costruzioni che si eseguono nel territorio del comune per assicurarne la rispondenza alle norme della presente legge e dei regolamenti, alle prescrizioni del piano regolatore comunale ed alle modalità esecutive fissate nella licenza di costruzione (...). Qualora sia constatata l’inosservanza delle dette norme, prescrizioni e modalità esecutive, il podestà ordina l’immediata sospensione (...”).

## **AGIBILITÀ SANANTE**

**Il comma 4** dell’articolo 34-ter del Testo Unico dell’Edilizia stabilisce che le parziali difformità sono soggette alla disciplina delle tolleranze costruttive (art. 34-bis) se:

- Sono state realizzate durante l’esecuzione di lavori regolarmente autorizzati;
- Sono state accertate all’esito di un sopralluogo o di un’ispezione da parte dei funzionari incaricati.
- A tale accertamento non è seguito un ordine di demolizione o di ripristino.
- È stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità, non annullabile.

## **COSA SUCCEDeva IN PRECEDENZA?**

Per costante giurisprudenza, il permesso di costruire ed il certificato di agibilità erano fondati su presupposti diversi, non sovrapponibili fra loro, in quanto il certificato di agibilità ha la funzione di accettare che l’immobile sia stato realizzato secondo le norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti, mentre il titolo edilizio è finalizzato all’accertamento del rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche, di talchè il rilascio del certificato di abitabilità (o di agibilità) non preclude quindi agli uffici comunali la possibilità di contestare successivamente la presenza di difformità

rispetto al titolo edilizio, né costituisce rinuncia implicita a esigere il pagamento dell'oblazione per il caso di sanatoria, in quanto il certificato svolge una **diversa funzione**, ossia garantisce che l'edificio sia idoneo ad essere utilizzato per le destinazioni ammissibili (*inter alia*, **Consiglio di Stato, sez. VI, 29.11.2019, n. 8180; Consiglio di Stato, sez. VI., 13.01.2020, n. 316; Tar Sicilia, n. 2046/2024.**).

Tuttavia, con un importante **revirement** – prima ancora della novella introdotta all'art. 34-ter del TUED dal c.d. Salva Casa – il Consiglio di Stato ha affermato che il certificato di agibilità presuppone che un immobile sia conforme anche sotto il piano edilizio-urbanistico, in quanto oltre al rispetto delle prescrizioni sanitarie e igieniche, se viene rilasciato è perché è conforme anche al titolo abilitativo ‘collegato’. Segnatamente, ad avviso di Palazzo Spada, “*non è corretto affermare che il certificato di agibilità di un immobile non offre 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’illegitimità sul piano edilizio*” (**Cons. Stato, 24.9.2024, n. 7440**).

**L'art. 34-ter co. 4 va in questa direzione attribuendo efficacia ‘sanante’ al certificato di agibilità.**

**Il fulcro della questione risiede in cosa si debba intendere per "accertamento" valido ai fini della norma.**

A fronte dei dubbi interpretativi sollevati dalla nuova norma, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ha pubblicato delle **Linee guida** che offrono **un'interpretazione estensiva e pragmatica del concetto di accertamento**.

**Secondo il MIT (D3.4.2.2.), per integrare il requisito dell'accertamento è sufficiente una constatazione generica o generale delle difformità nel verbale di sopralluogo o di ispezione → a mio avviso, occorrerebbe un'esegesi ancora più ‘coraggiosa’.**

Questa interpretazione tiene conto del fatto che, in passato, i **verbali di ispezione erano spesso privi di un'analisi puntuale e rigorosa della conformità edilizia. Richiedere un accertamento dettagliato e minuzioso significherebbe limitare notevolmente il campo di applicazione della norma, vanificandone la ratio**, che è quella di tutelare **l'affidamento del cittadino** che ha ottenuto un certificato di agibilità a seguito di un controllo dell'autorità pubblica; pertanto, chiosano le Linee guida, “*si ritiene che anche ove tali accertamenti si siano limitati ad una generica o generale constatazione sulle difformità (effettuata anche mediante la mera apposizione di rilievi rappresentativi delle stesse sul progetto, come spesso riscontrato nella prassi) possa, comunque, trovare applicazione la disposizione in esame*”.

**Non è quindi indispensabile che il certificato di agibilità richiami esplicitamente il sopralluogo**, a patto che dalla documentazione del procedimento si possa evincere che il certificato è stato rilasciato tenendo conto dell'esito di tale verifica.

**A ciò si aggiunga che tale interpretazione appare coerente con quanto detto sopra con riferimento a come devono essere intese le ‘parziali difformità’ ante 1977, quando cioè**

**tale categoria non era tipizzata e i criteri per individuare le difformità erano molto più larghi.**

Non si può però escludere che prevalga – quantomeno nella prassi – **un'interpretazione restrittiva** sulla falsariga di quella (cfr., TAR Lombardia, *cit.*) di quella maturata con riferimento agli ‘accertamenti’ di cui all’art. 9-bis sullo stato legittimo e che, quindi, esigerebbe una **menzione esplicita** delle difformità riscontrate nel verbale di sopralluogo.

### **ART. 36-bis**

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

Si è già detto in ordine alla possibilità (o meno) di **applicare retroattivamente** tale previsione. L’orientamento giurisprudenziale maggioritario **esclude tale possibilità** (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. II, 19.2.2025, n. 1394), ma ci sono sentenze che, quantomeno con riferimento a tale previsione, consentono la ripresentazione della domanda di sanatoria (**TAR Campania, Salerno, Sez. II, 27.2.2025, n. 406; TAR Piemonte, 3 marzo 2025, n. 459**).

##### **Novità e criticità:**

L’art. 36-bis **separa** quello che anni di leggi hanno tenuto unito: il ‘matrimonio’ tra ‘urbanistica ed edilizia’, congiunte pressoché costantemente nella legislazione con il sintagma ‘urbanistico-edilizia’. Nel DPR n. 380/2001 il sintagma “*normativa*” (o “*disciplina*”) “*urbanistico-edilizia*” è presente **18 volte**, e ricorre altre **6 volte** nel testo del Tue uscito dal Salva Casa). Le nozioni di “*normativa urbanistica*” e “*normativa edilizia*”, **sono tutt’altro che suscettibili di presa sicura** e il Legislatore non si è degnato di fornire il ben che minimo indizio per rintracciare con sicurezza la normativa urbanistica, da un lato, e identificare, dall’altro lato, quella edilizia. Neanche nella relazione di accompagnamento si rinvengono segni di riconoscimento.

Il nuovo articolo 36-bis riperimetra anche **l’art. 36**, nel senso che viene meno ogni riferimento alle parziali difformità e alle variazioni essenziali. L’attuale art. 36, quindi, è circoscritto agli interventi realizzati in assenza di PdC o in totale difformità al PdC e a quelli in assenza di SCIA (sostitutiva del PdC) o in sua totale difformità.

#### **Art. 36-bis. 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 (CO. 2-BIS CON RINVIO ALL’ART. 23 SU SCIA SOSTITUTIVA) 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 (TERMINE PER DEMOLIZIONE) e comunque fino all’irrogazione delle sanzioni amministrative (QUELLE DI CUI ALL’ART. 31, CO. 4-BIS), 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.

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. 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 edili, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi del presente articolo. Per le segnalazioni certificate di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, lo sportello unico individua tra gli interventi di cui al secondo periodo le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo.

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

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. ATTESTAZIONE DEL TECNICO, L'ENNESIMA...

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.

5. Il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono subordinati al **pagamento, a titolo di obbligazione**, di un importo:

a) **pari al doppio del contributo di costruzione ovvero**, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'articolo 16, **incrementato del 20 per cento in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire, nelle ipotesi di cui all'articolo 34, e in caso di variazioni essenziali ai sensi dell'articolo 32**. Non si applica l'incremento del 20 per cento nei casi in cui l'intervento risulti conforme alla **disciplina urbanistica ed edilizia** vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda;

b) **pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile** valutato dai competenti uffici **dell'Agenzia delle entrate**, in una misura, determinata dal responsabile del procedimento, **non inferiore a 1.032 euro e non superiore a 10.328 euro** ove l'intervento sia **eseguito in assenza della segnalazione certificata di inizio attività o in difformità da essa, nei casi di cui all'articolo 37**, e in misura non inferiore a 516 euro e non superiore a 5.164 euro ove l'intervento risulti conforme alla **disciplina urbanistica ed edilizia** vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

5-bis. Nelle ipotesi di cui al comma 4, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una **sanzione determinata previa perizia di stima** ed equivalente al maggiore importo tra il danno arreca e il profitto conseguito mediante la trasgressione; in caso di rigetto della domanda si applica la **sanzione demolitoria** di cui all'articolo 167, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

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**. Nelle ipotesi di cui al comma 4, i termini di cui al primo e secondo periodo del presente comma sono **sospesi** fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica. Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, **eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci**. Il termine è **interrotto (NON SOSPESO)** qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e **ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori**. 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.

### **Accertamento di conformità ‘semplificato’**

#### **A.- Casistica:**

- Parziali difformità o variazioni essenziali da titolo o da SCIA (se alternativa al PdC);
- Carenza o difformità dalla SCIA ordinaria (art. 37);
- Il regime più flessibile vale solo per difformità minori → non si applica alle nuove costruzioni o agli interventi in contrasto con il PRG (**TAR Campania Salerno, Sez. II, 24.9.2025, n. 1556**, secondo cui, in zona agricola, la demolizione e ricostruzione che altera sagoma, volume o distanze è sempre considerata nuova costruzione, per cui non trova applicazione la sanatoria ex 36-bis).

#### **B.- Doppia conformità:**

- Regole edilizie tempo realizzazione (D.M. MIT del 17 gennaio 2018, testo aggiornato delle norme tecniche per le costruzioni, di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086, alla legge 2 febbraio 1974, n. 64...);
- Regole urbanistica (ed edilizia) presentazione domanda Sanatoria;
- Può essere condizionata (vera novità).

#### **C.- Datazione:**

- Art. 9-bis, co. 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*”.
- Se non è possibile accettare epoca di realizzazione, dichiarazione del tecnico.

#### **D.- Sismica:**

- Attestazione del Tecnico, come art. 34-bis → definitivamente ammessa la c.d. sanatoria sismica, in passato oggetto di orientamenti giurisprudenziali contrastanti.

#### E.- Procedimento:

- 45 gg. per rilascio del P.d.C. in sanatoria → Silenzio-assenso;
- SCIA 30 gg.;
- Inefficacia provvedimenti tardivi;
- Interruzione (non mera sospensione) termini motivata → Termine 45 gg ricomincia a decorrere nuovamente;
- Riserva poteri repressivi;
- Obbligo rilascio certificato di formazione silenzio-assenso.

#### F.- Difformità in ambito paesaggistico:

- Parere vincolante dell'autorità preposta anche per creazione volumi e superfici utili (contrastò con 167, co. 4, D.Lgs. n. 42/2004) → **questione superata, si veda CIRCOLARE MINISTERO N. 19 DEL 4.4.2025**: “Alla luce delle suesposte considerazioni si può ritenere che la disposizione di cui all'art. 36-bis trovi piena applicazione, stante il criterio cronologico, anche in mancanza di un richiamo derogatorio dell'art. 167, comma 4, del Codice dei BCP al suo interno. Il divieto di rilascio in sanatoria dell'autorizzazione paesaggistica non esclude, infatti, che il legislatore possa introdurre, per legge e in via generale, limitate ipotesi in cui sia possibile accettare ex post la compatibilità paesaggistica di un intervento. Nel caso sopra descritto, pertanto, troverà applicazione quanto disposto dall'art. 36 bis TUE e, conseguentemente, potrà essere emesso il parere vincolante anche 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 del TUE ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37 del TUE. Al di fuori, pertanto, dalle ipotesi tassativamente previste dal suddetto comma 1 dell'art. 36-bis del TUE, l'articolo 167 del Codice trova piena applicazione”;
- Vale per le parziali difformità in zona vincolata in virtù della modifica art. 32 (eliminazione ultimo periodo);
- Varianti essenziali in vincolo? Divengono difformità totali → **non sanabili**;
- Anche **per vincolo sopravvenuto** (diversamente, se ne dovrebbe tenere conto, vedi Cons. Stato, Sez. VII, 3.10.2025, n. 7754; Cons. Stato, Sez. VI, 3.4.2024, n. 3047);
- 180 gg, con parere soprintendenza (90 gg) → Silenzio assenso;
- **IN PIEMONTE → art. 3, L.R. n. 32/2008**: il **co. 2-bis** “È altresì delegato ai comuni o alle loro forme associative il rilascio del parere (...) di cui all'articolo 36-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (...) per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica”.

#### **G.- Oblazione:**

- Pari al **doppio del contributo di costruzione**, aumentato del 20%;
- Senza aumento del 20% in caso di doppia conformità piena (non alleggerita');
- Scia sanante (vecchio art. 37, 4° comma): sanzione pari al doppio dell'aumento valore venale determinato da Agenzia Entrate (tra 1.032 e 10.328 euro; se invece c'è doppia conformità piena tra 516 e 5164 euro).

#### **H.- Sanzione paesaggistica:**

- Maggior importo danno/profitto
- Perizia di stima

##### **Calcolo maggior valore conseguito**

$$\text{MPC} = (\text{Vm} - \text{Coe}) \times \text{Zu} \times \text{Va}$$

- Vm = valore di mercato dopo la realizzazione delle opere;
- Coe = costo delle opere eseguite;
- Zu = coefficiente di maggiorazione in riferimento alla zona su cui ricade l'intervento;
- Va = coefficiente di riduzione in relazione alla vetustà dell'abuso.
- Valore di mercato (Vm) Valore di riferimento per il calcolo dell'indennità pecuniaria ed è desunto dai valori di riferimento dei valori di mercato aggiornati alla data di presentazione dell'istanza di sanatoria. Tali valori sono di base per il calcolo della sanzione e comunque mai inferiori a quelli rilevabili dall'Osservatorio Valori Immobiliari dell'Agenzia dell'Entrate.

#### **LA “MONOCONFORMITÀ” URBANISTICA DI CUI ALL’ART. 36-BIS**

##### **A.- Conformità alla:**

- **DISCIPLINA URBANISTICA** (relativa alle volumetrie e agli indici edificatori, alle destinazioni d'uso e agli *standard*) vigente al momento della presentazione della domanda;
- requisiti prescritti dalla **DISCIPLINA EDILIZIA** (ovvero alle norme tecniche di cui al M. MIT del 17 gennaio 2018 (**testo aggiornato delle norme tecniche per le costruzioni**, di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086, alla legge 2 febbraio 1974, n. 64...), comprendenti le disposizioni sulla **progettazione sismica** e sull'**efficientamento energetico**, nonché le **disposizioni tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili**) **vigente al momento della realizzazione dell'intervento.**

##### **B.- L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata:**

- mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, co. 1-bis, quarto e quinto periodo (schede **catastali di primo impianto, altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio...** principio di prova, vedi sopra);

- Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione rinvenuta, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità.

**C.- IMPORTANTE NOVITA': La sanatoria c.d. "condizionata"**

- In sede di esame delle richieste di permesso, lo Sportello unico dell'edilizia può condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi necessari ad assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza o alla rimozione di opere non sanabili.
- La richiesta del permesso di costruire e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesti le necessarie conformità (per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento).
- Prima del Salva Casa la sanatoria condizionata non era mai stata vista con favore sia dalla giurisprudenza **penale** che da quella **amministrativa** ("è *illegitimo, e non determina l'estinzione del reato edilizio di cui all'art. 44, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, il rilascio di un permesso di costruire in sanatoria condizionato all'esecuzione di specifici interventi finalizzati a ricondurre il manufatto abusivo nell'alveo di conformità agli strumenti urbanistici, in quanto detta subordinazione contrasta ontologicamente con la ratio della sanatoria, collegabile alla già avvenuta esecuzione delle opere e alla loro integrale rispondenza alla disciplina urbanistica (ex plurimis, Sez. 3, n. 28666 del 07/07/2020, Rv. 280281)" (Cass. Pen., Sez. III, 7 febbraio 2024, n. 5486). Alle medesime conclusioni perveniva anche la **giurisprudenza amministrativa** ("L'accertamento di conformità non può essere subordinato alla realizzazione di ulteriori interventi edilizi che rendano l'abuso conforme agli strumenti urbanistici. Questa conformità deve infatti già sussistere precedentemente e non all'esito di una futura ed ulteriore attività da parte del richiedente. La cosiddetta "sanatoria condizionata", caratterizzata dal fatto che i suoi effetti vengono subordinati all'esecuzione di specifici interventi aventi lo scopo di far acquisire alle opere il requisito della conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia che non posseggono, non è prevista dall'assetto normativo di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, in quanto l'art. 36 si riferisce esplicitamente ad interventi già ultimati. La disciplina stabilisce che la "doppia conformità" debba sussistere sia al momento della realizzazione dell'opera, sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria. Un eventuale permesso di costruire in sanatoria contenente prescrizioni sarebbe in contrasto con tale disciplina normativa in quanto postulerebbe non la "doppia conformità" delle opere abusive pretesa dalla disposizione in parola, ma una*

*sorta di conformità ex post, condizionata all'esecuzione delle prescrizioni e quindi non esistente al tempo della presentazione della domanda di sanatoria, ma, eventualmente, solo alla data futura ed incerta in cui la richiedente avrebbe ottemperato alle prescrizioni (in termini C.d.S., Sez. VI, n. 8713/2022 e n. 10317/2022; Sez. VII, n. 8985/2023). Al contrario, la sanatoria di cui all'art. 36 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, si fonda sul rilascio di un provvedimento abilitativo sanante da parte della competente Amministrazione, sempre possibile previo accertamento di conformità o di non contrasto delle opere abusive non assentite agli strumenti urbanistici vigenti nel momento della realizzazione e in quello della richiesta, previo accertamento di compatibilità paesaggistica nelle ipotesi in cui l'area sia assoggettata a vincolo paesaggistico e che è tassativamente limitato alle sole fattispecie contemplate dall'art. 167, comma 4, del d.lgs. 42/2004 (C.d.S., Sez. IV, n. 1874/2019)" (Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 novembre 2023, n. 9776).*

**IN SENSO CONTRARIO** (già prima del Salva Casa) **Cons. Stato, Sez. VII, 17.6.2025, n. 5288** (che richiama il sopravvenuto 36-bis, pur non applicabile alla fattispecie; in termini TAR Campania, Napoli, Sez. VI, n. 4247/2023: "(...) l'esigenza di speditezza dell'azione amministrativa consente all'autorità amministrativa di subordinare gli effetti positivi del proprio provvedimento alla verificazione di un evento (...), ritenuto indispensabile per una valutazione positiva della questione posta al suo esame. Sicché non è di per sé vietato, anzi è ammissibile inserire nel titolo edilizio, in via generale ed in mancanza di specifiche disposizioni di legge contrarie, prescrizioni a tutela sia dell'ambiente, sia del tessuto e del decoro abitativo. In particolare, il comune, ove sussistano speciali circostanze, ben può imporre prescrizioni purché esse non contrastino con la natura e la tipicità del provvedimento, non siano tali da snaturare l'atto (negandone la funzione) o impongano sacrifici ingiustificabili, sproporzionati o immotivati. Ciò in quanto tali clausole, che esattamente sono dette «prescrizioni», semplificano la procedura, giacché senza di esse occorrerebbe respingere l'istanza del privato il quale sarebbe onerato di ripresentare l'istanza in modo assentibile".

#### D.- Zone sismiche:

Per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, l'art. 36-bis prevede l'applicabilità, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 34-bis, comma 3-bis, riguardanti le c.d. "tolleranze costruttive".

In sostanza, **il tecnico dovrà attestare che gli interventi rispettano le prescrizioni di cui alla sezione I del Capo IV della Parte II del d.P.R. n. 380/01** in materia di normativa per le costruzioni in zone sismiche.

**Questa disposizione risolve il problema della inammissibilità dell'autorizzazione sismica in sanatoria.**

Sul punto c'erano indirizzi giurisprudenziali diversi:

- da un lato, una posizione più radicale che sembrava escludere in ogni caso la possibilità dell'autorizzazione postuma (Cass. pen., Sez. III, 22 febbraio 2024, n. 7720, 20 gennaio 2023, n. 2357; Cass. pen., Sez. III, 7 maggio 2019, n. 19196, e Cass. pen., Sez. III, 13 novembre 2018, n. 54707);
- dall'altro, vi erano invece pronunce che già propendevano per la possibilità, a determinate condizioni, di una autorizzazione ad intervento eseguito, laddove conforme alla specifica disciplina antisismica (**Consiglio di Stato, Sez. II, 22 aprile 2024, n. 3645**, che, dopo aver richiamato due pronunce possibiliste della Corte Costituzionale (sentenze del 29 maggio 2013, n. 101, e del 13 gennaio 2021, n. 2) e la c.d. "**teoria dei poteri impliciti**", ha affermato che l'amministrazione, se è titolare del potere di legittimare ex ante un'attività, non può, poi, non essere titolare anche del potere (implicito) di verificarne ex post la possibilità di regolarizzarla).

### Art. 37

#### Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività

E stato **rimodellato** a seguito dell'introduzione dell'art. 36-bis e si applica agli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA di cui all'art. 22, co. 1 e 2.

In sostanza:

- è stata eliminata la SCIA sanante, con abrogazione del comma 4.
- Aumento della misura delle sanzioni pecuniarie (sanzione pecuniaria pari al ~~doppio~~ **triplo** dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a ~~516 euro~~ **1032,00 euro**).

## CONCLUSIONI

### LA SITUAZIONE ATTUALE: OCCORRE FARE UN 'BAGNO DI SANO REALISMO'.

La legge "SALVA CASA" rappresenta un **timido passo avanti**, però incerto e lacunoso, nel quale la stessa giurisprudenza fa e farà fatica ad indicare le giuste soluzioni. La legge di conversione ha ampliato e meglio calibrato le originarie disposizioni del decreto, senza però addivenire al risultato sperato.

#### Aspetti positivi:

- supera i tabù della **sanatoria condizionata**;
- ammissibilità **dell'autorizzazione sismica in sanatoria**;

- riduce le limitazioni precedentemente imposte dall'art. 167 del d.lgs. n. 42/2004 in materia di **accertamento di compatibilità paesaggistica**, prevedendo il silenzio assenso;
- sottopone a **revisione la categoria delle tolleranze**, riparametrando i contenuti in ragione della superficie dell'immobile;
- **sostituisce il silenzio rigetto con il silenzio assenso** seppure in relazione al solo accertamento di "monoconformità urbanistica" di nuovo conio;
- amplia, inoltre, i casi di possibile **mutamento della destinazione** d'uso al fine di evitare nuovi insediamenti nelle aree edificate, compresi i centri storici, così ponendo un argine al progressivo consumo del suolo.

#### **Aspetti negativi:**

- essendo slegata da una riforma organica del T.U. dell'edilizia,
- non risolve i veri problemi, anzi alcune previsioni poco perspicue rischiano di aggravare ulteriormente la situazione; l'omesso drafting finale spesso rende di difficile lettura il testo, largamente ripetitivo, appesantito da scritturazione sovrabbondante e, talora, sintatticamente claudicante, tautologica, gravida di ricorrenti e inutili rinvii e richiami ad altre disposizioni.

#### **Nel complesso, si registra un profondo distacco tra il diritto e realtà.**

Migliaia di pratiche di **condono edilizio**, risalenti addirittura al primo condono, sono **ferme da decenni**. I comuni non provvedono perché evidentemente non vi sono i presupposti per un esito positivo, né occorre far altro, perché la domanda di condono è *ex lege* sospensiva di ogni provvedimento sanzionatorio o demolitorio.

Emblematico, al riguardo, che la Legge n. 105 (art. 2-bis) abbia introdotto disposizioni per 'regolarizzare gli edifici ricostruiti a seguito della catastrofe del Vajont (9.10.1963)'.

Anche qualora i comuni – sia che avvenga in caso di diniego (specie per *silentium*) di domanda di sanatoria ordinaria per doppia conformità o quando si accerta un abuso - adottino un'ordinanza di demolizione, **difficilmente si procede innanzi**, secondo l'*iter* previsto dalla legge: atto di accertamento dell'inottemperanza; trasferimento della proprietà al comune; di recente, applicazione di una sanzione pecunaria; esecuzione in danno della demolizione. A fermare l'esperimento di questi ulteriori passaggi, oltre alla **controindicazione sociale**, concorre la **mancanza di risorse finanziarie** sia per fronteggiare la responsabilità di divenire proprietari di un immobile (sicurezza degli edifici, manutenzione etc.), sia per procedere d'ufficio all'onerosa demolizione.

Si determina così il perpetuarsi di una situazione di fatto, dove le istituzioni rimangono sostanzialmente alla finestra e il privato si accontenta dell'uso del bene abusivo, sperando che prima o dopo verrà un modo per regolarizzare la propria situazione.

L'esito finale è disastroso:

- l'autorevolezza dell'ordinamento giuridico finisce alle ortiche: la persistente inerzia dei poteri pubblici determina un problema di credibilità delle istituzioni;
- problema intergenerazionale: 'eredità avvelenata', ossia lasciare ai figli un (ignari) un immobile abusivo o su cui pende una domanda di condono che non ha mai avuto esito: più che un'eredità, il danno e la beffa di un bene che non potrà vendere e che lo lascerà esposto alla possibilità di sanzioni e di soverchianti oneri economici

**Bisogna ritornare ad un grado accettabile di consonanza tra 'dover essere' e 'realtà', ridando all'ordinamento giuridico un minimo di dignità agli occhi dei cittadini?**

**L'ottimo è nemico del bene.**

Il legislatore dovrebbe abbandonare il sistematico ricorso alle semplificazioni e intraprendere la strada della riduzione dei vincoli, cioè di una liberalizzazione sostanziale, il che per il futuro potrebbe diminuire l'interesse a commettere abusi.

Meglio un nucleo più ristretto e primario di vincoli dotati di effettività che un eccesso di vincoli destinati a rimanere sulla carta: valga il noto adagio "*chi troppo vuole nulla stringe*".

Si dovrà allora cercare di accomodare il più possibile gli abusi edilizi.

Uno dei più gravi errori compiuti è stata la rimozione della cd. sanatoria giurisprudenziale, ove, come è noto, non occorreva la doppia conformità, essendo sufficiente che l'opera fosse conforme al momento in cui si chiedeva la sanatoria. La *ratio* è sempre stata del tutto chiara, apparendo illogico demolire un edificio suscettibile di essere legittimamente ricostruito.

A cosa serve continuare a mantenere previsioni urbanistiche violate da decenni, cioè a stabilizzare metafisica giuridica e giungla fattuale?

Liberalizzare per il futuro, ma anche profittare della liberalizzazione per gli abusi del passato: una fruttuosa combinazione cui un legislatore più coraggioso potrebbe certamente pervenire. Un contributo importante potrebbe derivare anche dalla giurisprudenza, se, in questa materia, si tornasse a una maggiore elasticità, quella della tradizionale attitudine al bilanciamento equitativo tra interesse pubblico e interesse privato, e, in questa chiave, anche ad una maggiore attenzione alle fattispecie concrete, in luogo di pregiudiziali soluzioni trancianti.

In quest'ottica, il dato più significativo – e positivo – del Salva Casa è dato dalla possibilità di sanatoria condizionata di cui all'art. 36-bis, co. 2

Occorre poi che il giudice amministrativo sia più elastico nell'interpretazione delle norme, ricordando le sempre valide indicazioni dei nostri *patres*: "la più profonda differenza fra il diritto pubblico e il diritto privato: differenza che comincia con essere di metodo e finisce con essere di contenuto", sta nel fatto che se "la trattazione di diritto privato non potrà mai separarsi dall'esame di quella determinata formula che è il testo di legge ... Per il diritto pubblico invece, il famoso sillogismo ... si presenta con un'importanza del tutto rovesciata" (V. E. Orlando, Note del 1925, ma v. già Trattato, I, 1052); così "allo spirito delle leggi (...) si deve molte volte accordare una considerazione maggiore di quella che occorrerebbe nel diritto privato", tanto

che il criterio dell'interpretazione letterale “deve intendersi, per dir come si dice, *cum grano salis*” (S. Romano, L'interpretazione delle leggi di diritto pubblico, 1899).

Ma non è infine neanche da escludere che possano esservi oggi i presupposti per un nuovo **condono straordinario**. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale non sono così preclusivi. I moniti sulla reiterazione dei condoni “*non implicano l'illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, mai affermata da questa Corte. Piuttosto, occorre uno stretto esame di costituzionalità del testo legislativo che preveda un nuovo condono edilizio, al fine di individuare un ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, in modo da evitare l'obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile, diverso e contrapposto a quello ordinario*” (C. cost. n. 196/2003).

Ciò **non significa rinunciare a reprimere i comportamenti illeciti**, ma un ordinamento giuridico deve prendere atto che laddove – come in questo ambito - si determini un eccessivo distacco tra il ‘ciò che si vorrebbe’ e il ‘ciò che è’, questo ordinamento è destinato a perdere di credibilità e autorevolezza.

In questa materia è forse anche venuto il momento di rimettere in discussione il mito pianificatorio ereditato dalla cultura urbanistica novecentesca, che non ha certamente dato buona prova di sé.

Ecco allora che, anziché approvare leggi come questa - utili ma nient'affatto risolutive del fenomeno dell'edilizia ‘fai da te’ e dell'abusivismo - si potrebbe una volta per tutte gettare la maschera, approvando una legge **tesa alla definitiva "riabilitazione" dell'edificato**, laddove possibile, **condizionata all'esecuzione**, da parte del trasgressore, **di opere di prevenzione del rischio sismico ed idrogeologico, di bonifica, di bioedilizia, di messa in sicurezza permanente**, nell'ottica di un **miglioramento complessivo della qualità architettonica, energetica ed abitativa del patrimonio edilizio esistente**.

Tale legge rappresenterebbe un formidabile volano di **contrasto alla crisi economica** e di tutela dei livelli occupazionali attraverso il rilancio dell'attività edilizia legale mediante un modello di sviluppo ecosostenibile.

Concludo con una battuta, che vuole soltanto essere provocatoria, parafrasando un passaggio contenuto nella Politica di Aristotele: “*la casa non appartiene solo al costruttore*” (o, nel nostro caso, al pianificatore) “*di valutarla ma la giudicherà meglio chi l'usa (e l'usa il capo di famiglia)*”.

**GRAZIE A TUTTI PER L'ATTENZIONE**  
**E BUON LAVORO**  
**(NONOSTANTE IL 'SALVA CASA'...)**

**Avv. Massimiliano Ferrari**  
**Via Dolores Bello n. 3**  
**28100 – NOVARA (NO)**  
**Tel.: 0321.620300 – 0321.613161**  
**Cell.: 347.3358390**  
e-mail: [ferrari@pagani.pro](mailto:ferrari@pagani.pro) – [avv.massimiliano.ferrari@gmail.com](mailto:avv.massimiliano.ferrari@gmail.com)