GIANLUCA ORETO

EDILIZIA E URBANISTICA

STATO LEGITTIMO E ABUSI EDILIZI

NORMATIVA, GIURISPRUDENZA E STRUMENTI OPERATIVI DOPO IL "SALVA CASA"

PRONTO GRAFILL
Clicca e richiedi di essere contattato per **informazioni** e **promozioni**

GRAFILL

Gianluca Oreto

STATO LEGITTIMO E ABUSI EDILIZI

Ed. I (09-2025)

ISBN 13 978-88-277-0519-3
EAN 9 788827 7 05193

Collana **EDILIZIA E URBANISTICA**

Licenza d'uso da leggere attentamente
prima di attivare la WebApp o il Software incluso
Usa un QR Code Reader
oppure collegati al link https://grafill.it/licenza

Per assistenza tecnica sui prodotti Grafill aprire un ticket su https://www.supporto.grafill.it

L'assistenza è gratuita per 365 giorni dall'acquisto ed è limitata all'installazione e all'avvio del prodotto, a condizione che la configurazione hardware dell'utente rispetti i requisiti richiesti.

© **GRAFILL S.r.l.** Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo
Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313 – Internet http://www.grafill.it – E-Mail grafill@grafill.it

CONTATTI IMMEDIATI **Pronto GRAFILL** Tel. 091 6823069 | **Chiamami** chiamami.grafill.it | **Whatsapp** grafill.it/whatsapp | **Messenger** grafill.it/messenger | **Telegram** grafill.it/telegram

Edizione destinata in via prioritaria ad essere ceduta nell'ambito di rapporti associativi.
Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

SOMMARIO

PREMESSA ..... p. 7
– Conformità urbanistica e legittimità edilizia: una distinzione fondamentale ..... ″ 7
– Il ruolo del progetto e la centralità del titolo edilizio ..... ″ 8
– La sfida del professionista ..... ″ 8

1. LO STATO LEGITTIMO IN PROSPETTIVA STORICA E NORMATIVA ..... ″ 11
1.1. Dalla Legge Urbanistica al TUE ..... ″ 11
1.2. Le evoluzioni successive e il *Salva Casa* ..... ″ 12
1.3. Considerazioni operative ..... ″ 12

2. LO STATO LEGITTIMO NEL TESTO UNICO EDILIZIA ..... ″ 14
2.1. La definizione normativa dell'art. 9-*bis*, comma 1-*bis* ..... ″ 14
2.2. Le linee guida ministeriali ..... ″ 15
2.3. La giurisprudenza ..... ″ 16
2.4. Stato legittimo e stato di fatto: una ricostruzione dinamica ..... ″ 18
2.5. La doppia dimensione della legittimità ..... ″ 19
2.6. Considerazioni operative ..... ″ 19

3. TIPOLOGIE DI DIFFORMITÀ EDILIZIE ..... ″ 21
3.1. Interventi in assenza di CILA (art. 6-*bis* TUE) ..... ″ 21
3.2. Interventi in assenza di PdC, in totale difformità o con variazioni essenziali (art. 31 TUE) ..... ″ 21
3.3. Variazioni essenziali (art. 32) ..... ″ 23
3.4. Interventi di ristrutturazione senza PdC o in totale difformità (art. 33 TUE) ..... ″ 24
3.5. Abusi parziali dal PdC (art. 34 TUE) ..... ″ 25
3.6. Tolleranze costruttive (art. 34-*bis* TUE) ..... ″ 26
3.6.1. Aspetti da considerare sulle tolleranze ..... ″ 29

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

3.7. Casi particolari di parziale difformità (art. 34-*ter* TUE) ..... p. 31
3.7.1. Le varianti ante '77 ..... ″ 31
3.7.2. L'agibilità sanante ..... ″ 32
3.7.3. Considerazioni pratiche ..... ″ 32
3.8. Considerazioni operative ..... ″ 33

4. ABUSI FORMALI E ABUSI SOSTANZIALI ..... ″ 35
4.1. Abusi formali:
quando la regolarizzazione è possibile ..... ″ 35
4.2. Abusi sostanziali:
quando la demolizione è inevitabile ..... ″ 35
4.3. La linea di confine: un terreno spesso incerto ..... ″ 36
4.4. L'impatto pratico: compravendite e bonus edilizi ..... ″ 36
4.5. Considerazioni operative ..... ″ 37

5. LA FISCALIZZAZIONE DEGLI ABUSI EDILIZI ..... ″ 38
5.1. Natura, funzione
e procedimento della fiscalizzazione ..... ″ 39
5.2. Criteri di quantificazione della sanzione ..... ″ 39
5.3. Le criticità applicative ..... ″ 40

6. GLI STRUMENTI DI REGOLARIZZAZIONE ..... ″ 41
6.1. Art. 36 TUE
– Accertamento di conformità ordinario ..... ″ 41
6.2. Art. 36-*bis* TUE
– Accertamento di conformità semplificato ..... ″ 42
6.3. Tabella comparativa art. 36 vs art. 36-*bis* ..... ″ 44
6.4. Opere in assenza o difformità da SCIA (art. 37) ..... ″ 45
6.5. Annullamento del permesso di costruire (art. 38) ..... ″ 46
6.6. Considerazioni conclusive ..... ″ 48

7. CONCLUSIONI ..... ″ 49
7.1. L'importanza della qualificazione tecnica ..... ″ 49
7.2. La "cassetta degli attrezzi" normativa ..... ″ 49
7.3. Sanatoria, fiscalizzazione e limiti invalicabili ..... ″ 50
7.4. Uno scenario in evoluzione ..... ″ 50
7.5. Sintesi operativa per i professionisti ..... ″ 50
7.6. Conclusione finale ..... ″ 51

APPENDICE NORMATIVA ..... ″ 53
– D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380
(Testo coordinato con il Decreto Salva Casa) ..... ″ 55

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

– LINEE GUIDA DEL MIT ..... p. 143
– PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Accordo Conferenza unificata 27 marzo 2025, n. 35/CU..... ″ 192
– PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Accordo Conferenza unificata 30 luglio 2025, n. 92/CU..... ″ 247

LA WEBAPP INCLUSA..... ″ 254
– Contenuti della WebApp ..... ″ 254
– Requisiti hardware e software..... ″ 254
– Attivazione della WebApp..... ″ 254

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

PREMESSA

La disciplina edilizia italiana è da sempre un terreno complesso, caratterizzato da continue modifiche normative, interpretazioni giurisprudenziali oscillanti e prassi amministrative non sempre omogenee. In questo quadro, la nozione di **stato legittimo** degli immobili è diventata, negli ultimi anni, un punto di riferimento imprescindibile sia per i professionisti tecnici sia per i giuristi e gli operatori delle pubbliche amministrazioni.

L'ultimo intervento normativo, il cosiddetto *Salva Casa* (D.L. n. 69/2024, convertito con modificazioni dalla Legge n. 105/2024), ha inciso in profondità sul Testo Unico dell'Edilizia (d.P.R. n. 380/2001).

Non si tratta di una riforma marginale, ma di una modifica che ha interessato direttamente istituti cardine del sistema:

- le modalità di ricostruzione dello stato legittimo (art. 9-*bis*);
- le tolleranze costruttive (art. 34-*bis*);
- i casi particolari di difformità (art. 34-*ter*);
- l'introduzione di un nuovo strumento di sanatoria (art. 36-*bis*).

Il legislatore ha presentato queste novità come un passo verso la semplificazione e la certezza giuridica. In realtà, l'impatto concreto mostra come il quadro si sia fatto ancora più articolato: per ogni apertura concessa, si sono create nuove zone d'ombra, nuovi margini interpretativi e nuove responsabilità per i tecnici chiamati a ricostruire lo stato legittimo di un immobile.

Conformità urbanistica e legittimità edilizia: una distinzione fondamentale

Per comprendere appieno la portata delle novità introdotte è necessario distinguere due concetti che spesso vengono confusi: **conformità urbanistica** e **legittimità edilizia**.

La **conformità urbanistica** riguarda la coerenza dell'opera con le regole di governo del territorio: piani regolatori generali e attuativi, vincoli paesaggistici e ambientali, standard edilizi, indici volumetrici, altezze, distanze, destinazioni d'uso. È la dimensione sostanziale del costruire: definisce se l'opera è compatibile con l'assetto urbanistico vigente;

La **legittimità edilizia** attiene invece alla regolare abilitazione dell'intervento: un'opera conforme non è automaticamente legittima se non è stata preventivamente autorizzata con un titolo edilizio valido. La legittimità è, dunque, il risultato di un procedimento amministrativo che verifica la conformità urbanistica e la traduce in un titolo giuridico (licenza, concessione, permesso di costruire, SCIA o CILA).

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

In altri termini: la conformità urbanistica riguarda il *cosa* e il *come* si può costruire, mentre la legittimità edilizia riguarda il *chi* e il *quando* può farlo, con quale titolo.

La legittimità dell'intervento, dunque, rappresenta il risultato di un'istruttoria tecnica e giuridica sul progetto proposto, secondo i principi generali dell'ordinamento edilizio e sulla base di un corpus normativo articolato e intersettoriale. Il risultato di questa istruttoria conduce alla scelta del relativo regime amministrativo che, come noto, comprende:

- l'edilizia libera (art. 6, TUE);
- gli interventi soggetti a:
  - comunicazione di inizio lavori asseverata o CILA (art. 6-*bis*, TUE);
  - permesso di costruire (art. 10, TUE);
  - segnalazione certificata di inizio attività o SCIA (art. 22, TUE);
  - segnalazione certificata di inizio attività alternativa a permesso di costruire (art. 23, TUE).

Il ruolo del progetto e la centralità del titolo edilizio

Un passaggio spesso sottovalutato è che il titolo edilizio non è mai un atto neutro o meramente autorizzatorio: il progetto che vi è allegato ne costituisce parte integrante e vincolante. Il progetto definisce graficamente e tecnicamente la conformità urbanistica mentre il titolo ne cristallizza la legittimità.

È proprio in questa relazione tra **stato di progetto** e **stato di fatto** che si inserisce la nozione di **stato legittimo**:

- se ciò che è stato realizzato corrisponde a quanto autorizzato, l'immobile è legittimo;
- se vi sono difformità, occorre stabilirne la natura (tolleranza, abuso formale, abuso sostanziale) e verificare se vi siano strumenti di regolarizzazione o se si debba procedere con misure repressive.

La sfida del professionista

Per i tecnici, il concetto di stato legittimo non è un'astrazione teorica ma un passaggio concreto e operativo. Significa:

- verificare la documentazione storica e i titoli edilizi stratificati nel tempo;
- confrontare gli elaborati progettuali con lo stato reale dell'immobile (che non può essere desunto se non con un corretto e preciso sopralluogo);
- distinguere tra difformità minori, abusi formali sanabili e abusi sostanziali insanabili;
- consigliare il committente sulle possibili vie di regolarizzazione (CILA tardiva, SCIA in sanatoria, accertamenti di conformità, fiscalizzazione).

Il *Salva Casa* ha introdotto nuovi margini di manovra, come l'accertamento semplificato ex art. 36-*bis* e l'ampliamento delle tolleranze. Ma ha anche lasciato aperti interrogativi rilevanti: fino a che punto un Comune potrà considerare sanabile una difformità? Quali margini avrà la giurisprudenza per interpretare le nuove norme? Quale ruolo avrà l'onere della prova a carico del privato?

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

Queste domande accompagneranno il lettore lungo tutto il volume. Perché lo stato legittimo, più che una definizione giuridica, è un percorso da ricostruire caso per caso, un mosaico che unisce storia normativa, documenti amministrativi, verifiche tecniche e interpretazioni giurisprudenziali.

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

LO STATO LEGITTIMO IN PROSPETTIVA STORICA E NORMATIVA

1.1. Dalla Legge Urbanistica al TUE

Il primo passo nella disciplina edilizia italiana moderna è la **legge urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942**, che introdusse la **licenza edilizia**. Si trattava di un atto amministrativo necessario per costruire nei centri abitati, rilasciato dal Comune dopo una verifica di conformità alle previsioni del piano regolatore.

Fu una novità di grande rilievo, ma parziale: fuori dai centri abitati era ancora possibile costruire liberamente, senza alcun titolo abilitativo.

Per i tecnici di allora (geometri, ingegneri, architetti), ciò significava muoversi in un sistema a due velocità: da un lato, la rigidità delle aree urbane; dall'altro, l'assoluta libertà delle campagne.

Ancora oggi questo dualismo ha conseguenze rilevanti: molte opere realizzate **fuori dai centri abitati prima del 1967** vengono considerate legittime pur in assenza di titolo edilizio.

La vera cesura arrivò con la **legge n. 765 del 6 agosto 1967**, la cosiddetta *legge ponte*.

Il nome non è casuale: la norma voleva "fare da ponte" verso una futura riforma urbanistica generale (che non vide mai la luce). Ma nei fatti segnò una rivoluzione: estese l'obbligo della licenza edilizia **a tutto il territorio comunale**.

Da quel momento non era più possibile edificare liberamente nemmeno in zone rurali o periferiche. Ogni costruzione richiedeva un titolo abilitativo.

Questo spiega perché, ancora oggi, si parli di **"immobili ante '67"**: tutto ciò che è stato realizzato prima di quella data, in zone non soggette a licenza, può essere considerato legittimo anche senza documentazione edilizia.

Per i tecnici, questo rappresenta una costante fonte di incertezza: dimostrare l'epoca di realizzazione diventa decisivo, spesso con l'ausilio di fotografie storiche, mappe catastali, aerofotogrammetrie.

Il successivo grande passaggio fu la **legge n. 10 del 28 gennaio 1977**, nota come *legge Bucalossi*. Con essa la licenza edilizia venne sostituita dalla **concessione edilizia**, che introdusse un principio dirompente: il diritto a costruire non era più insito nella proprietà, ma un diritto rilasciato dall'amministrazione dietro corresponsione di un contributo.

Da qui nascono gli **oneri di urbanizzazione** e il **costo di costruzione**.

In pratica, costruire significava non solo chiedere l'autorizzazione, ma anche partecipare economicamente alla realizzazione delle infrastrutture urbane (strade, fognature, verde pubblico).

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

LO STATO LEGITTIMO NEL TESTO UNICO EDILIZIA

2.1. La definizione normativa dell'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*

La definizione di "stato legittimo" approda per la prima volta nella normativa edilizia con l'art. 10, comma 1, lettera *d)* del D.L. n. 76/2020[1], convertito con modificazioni dalla Legge n. 120/2020.

Con il *Salva Casa*, il legislatore ha deciso di modificare questa definizione e prevedere una netta distinzione per la dimostrazione dello stato legittimo tra le singole unità immobiliari e le parti comuni di edifici plurifamiliari.

Il nuovo **comma 1-*bis* dell'art. 9-*bis* del TUE** stabilisce 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, 36, 36-bis e 38, 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, 34,37, commi 1, 3, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis. 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*.».

[1] Il D.L. n. 76/2020 reca «*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*».

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

TIPOLOGIE DI DIFFORMITÀ EDILIZIE

La verifica dello stato legittimo di un immobile porta quasi sempre a rilevare discrepanze tra **stato di progetto** e **stato di fatto**. Non tutte le difformità, però, hanno lo stesso peso e il Testo Unico dell'Edilizia distingue diverse fattispecie, ciascuna con proprie conseguenze sanzionatorie e, in alcuni casi, con possibilità di regolarizzazione.

Conoscere e qualificare correttamente la difformità è il compito principale del tecnico incaricato, perché da questa valutazione dipende la sorte dell'opera e la strategia difensiva del proprietario.

3.1. Interventi in assenza di CILA (art. 6-*bis* TUE)

Gli interventi di manutenzione straordinaria leggera e alcune opere interne sono oggi soggetti a **CILA** (comunicazione di inizio lavori asseverata). Occorre ricordare che se l'intervento viene realizzato senza CILA, **non si configura abuso edilizio**.

La legge qualifica il fatto come **violazione amministrativa**, punita con una sanzione pecuniaria di 1.000 euro, ridotta a 333 se la comunicazione viene presentata spontaneamente durante l'esecuzione dei lavori.

Esempio
La realizzazione di un nuovo bagno in appartamento, con spostamento di tramezzi e impianti, senza presentare la CILA.
L'opera è perfettamente conforme agli strumenti urbanistici, ma manca la formalità: si sana con CILA tardiva e pagamento della sanzione.

Attenzione: l'assenza di CILA non preclude la commerciabilità dell'immobile, ma il notaio può chiedere regolarizzazione prima dell'atto di compravendita.

3.2. Interventi in assenza di PdC, in totale difformità o con variazioni essenziali (art. 31 TUE)

L'art. 31 del TUE disciplina gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, prevedendo come sanzione primaria la demolizione (che non può essere sostituita da nessuna sanzione alternativa). Il successivo

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

ABUSI FORMALI E ABUSI SOSTANZIALI

Quando si parla di abuso edilizio non si può fare di tutta l'erba un fascio. La prassi amministrativa e la giurisprudenza distinguono due grandi categorie, ciascuna con implicazioni radicalmente diverse:

- **abusi formali**, legati all'assenza o irregolarità del titolo abilitativo, pur in presenza di opere conformi alla disciplina urbanistica;
- **abusi sostanziali**, ossia opere che non potranno mai essere legittimate perché in contrasto insanabile con le norme urbanistiche o con vincoli inderogabili.

La distinzione non è un dettaglio teorico: cambia completamente l'esito della vicenda. Un abuso formale può essere sanato attraverso gli strumenti previsti dal TUE (artt. 36 e 36-*bis*), mentre un abuso sostanziale conduce inevitabilmente alla demolizione.

4.1. Abusi formali: quando la regolarizzazione è possibile

Gli abusi formali si verificano in tutti i casi in cui:

- se si tratta di abusi parziali o variazioni essenziali: se l'opera risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione (doppia conformità asimmetrica o alleggerita);
- se si tratta di abusi totali: se l'opera risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda (doppia conformità simmetrica o pesante).

Si tratta, dunque, di una non conformità sanabile su istanza presentata dal privato cittadino. Occorre ricordare che se l'istanza di sanatoria (sia *ex* art. 36 che art. 36-*bis*) viene presentata prima di un ordine di demolizione, la P.A. non può emetterlo fino alla conclusione del procedimento. In caso contrario si tratta di un ordine di demolizione illegittimo.

Se, invece, l'istanza di sanatoria viene presentata dopo l'emissione di un ordine di demolizione, lo stesso viene congelato fino alla definizione del procedimento.

4.2. Abusi sostanziali: quando la demolizione è inevitabile

Ben diverso è il caso degli abusi sostanziali. Qui non c'è margine di regolarizzazione: l'opera è insanabilmente illegittima perché in contrasto con norme urbanistiche o vincoli

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

LA FISCALIZZAZIONE DEGLI ABUSI EDILIZI

Il sistema repressivo delineato dal Testo Unico dell'Edilizia parte da un principio chiaro: **l'opera abusiva deve essere rimossa**. L'ordine di demolizione, disciplinato dall'art. 31 TUE, è un **atto vincolato**: una volta accertato l'abuso, l'amministrazione non ha margini di discrezionalità.

Questo principio ha radici profonde: la demolizione ripristina l'assetto del territorio violato e riafferma la prevalenza dell'interesse pubblico sulla pretesa individuale di mantenere l'opera. La giurisprudenza è costante: l'ordine di demolizione non richiede motivazioni particolari, perché è la legge stessa a imporlo.

Accanto a questa regola, il legislatore ha introdotto una valvola di flessibilità: la cosiddetta **fiscalizzazione**.

Con questo termine si intende la possibilità di sostituire la demolizione con una **sanzione pecuniaria**.

Gli articoli rilevanti sono:

- **art. 33 TUE**: ristrutturazioni senza PdC o in totale difformità;
- **art. 34 TUE**: parziali difformità dal PdC;
- **art. 38 TUE**: interventi eseguiti in base a permesso annullato.

Entriamo nel dettaglio:

- art. 33, comma 2: «*Qualora, sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, il dirigente o il responsabile dell'ufficio irroga una sanzione pecunaria pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere, determinato, con riferimento alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392 e con riferimento all'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale, aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso, sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione, con la esclusione, per i comuni non tenuti all'applicazione della legge medesima, del parametro relativo all'ubicazione e con l'equiparazione alla categoria A/1 delle categorie non comprese nell'articolo 16 della medesima legge. Per gli edifici adibiti ad uso diverso da quello di abitazione la sanzione è pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, determinato a cura dell'agenzia del territorio*»;
- art. 34, comma 2: «*Quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una*

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

GLI STRUMENTI DI REGOLARIZZAZIONE

Il Testo Unico dell'Edilizia non si limita a disciplinare l'abuso come illecito da reprimere con la demolizione. Nel corso degli anni, accanto agli strumenti repressivi, il legislatore ha introdotto istituti che permettono, entro confini precisi, di **regolarizzare le difformità edilizie**.

Si tratta di una vera e propria "cassetta degli attrezzi", che il tecnico deve conoscere per valutare caso per caso le soluzioni possibili.

6.1. Art. 36 TUE – Accertamento di conformità ordinario

Tra gli strumenti previsti dal Testo Unico Edilizia per regolarizzare le difformità, l'art. 36 disciplina il cosiddetto **permesso di costruire in sanatoria**, attivabile nei casi più gravi: opere realizzate in assenza totale di titolo o in totale difformità da permesso di costruire o da SCIA "pesante". Si tratta della procedura di "sanatoria ordinaria", che rappresenta un correttivo eccezionale ad abusi formali di particolare rilevanza.

La logica della norma è chiara: ammettere la regolarizzazione solo quando l'intervento risulti pienamente conforme, senza alcuna deroga o forzatura, alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente **sia al momento della realizzazione che al momento della domanda**.

Elemento cardine dell'art. 36 è il principio della **doppia conformità simmetrica**. Per ottenere la sanatoria occorre che l'opera:

- fosse conforme agli strumenti urbanistici e alle norme edilizie vigenti al momento della realizzazione;
- sia conforme anche al momento della presentazione dell'istanza.

Non basta, quindi, che l'intervento sia oggi compatibile con lo strumento urbanistico: occorre dimostrare che lo fosse anche in passato. È questa la differenza sostanziale rispetto al nuovo art. 36-*bis*, introdotto dal *Salva Casa*, che ammette invece una doppia conformità "asimmetrica".

La domanda può essere presentata dal **responsabile dell'abuso o dall'attuale proprietario dell'immobile**. L'ufficio tecnico comunale ha 60 giorni per decidere: se non si pronuncia entro tale termine, la domanda si intende respinta (silenzio-rigetto).

La richiesta deve essere motivata e accompagnata da una relazione tecnica asseverata che dimostri la doppia conformità, oltre che dalla documentazione progettuale necessaria per la valutazione.

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

CONCLUSIONI

Il percorso affrontato in questo volume dimostra che lo **stato legittimo** non è una categoria statica, ma il risultato di una stratificazione normativa e interpretativa che parte dalla legge urbanistica del 1942, passa attraverso la legge ponte del 1967 e la legge Bucalossi del 1977, fino ad arrivare al Testo Unico del 2001 e alle più recenti modifiche introdotte dal **Salva Casa 2024**.

Nella sostanza, la legittimità edilizia si fonda sul confronto tra **stato di progetto** (ciò che è stato assentito) e **stato di fatto** (ciò che è stato realizzato).

La corrispondenza tra i due assicura regolarità; le difformità, invece, aprono scenari differenziati:

- tolleranze;
- abusi formali sanabili;
- abusi sostanziali insanabili.

7.1. L'importanza della qualificazione tecnica

Il primo nodo operativo è la **qualificazione corretta della difformità**. Non si tratta di un esercizio teorico, ma di una diagnosi che incide su aspetti concreti:

- commerciabilità o meno dell'immobile;
- possibilità di ottenere nuovi titoli edilizi;
- accesso agli incentivi fiscali;
- tenuta di un eventuale contenzioso amministrativo o civile.

Un errore in questa fase può tradursi in gravi conseguenze economiche e giuridiche, oltre che in responsabilità professionale. È per questo che il tecnico deve operare con rigore documentale e consapevolezza giuridica, integrando normativa, prassi amministrativa e giurisprudenza.

7.2. La "cassetta degli attrezzi" normativa

Il Testo Unico, arricchito dalle innovazioni del *Salva Casa*, offre oggi un ventaglio di strumenti di regolarizzazione:

- **art. 34-*bis*** → tolleranze costruttive ed esecutive, che escludono la configurazione di abuso;

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

APPENDICE NORMATIVA

D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380
(Testo coordinato con il Decreto Salva Casa) ..... p. 55

LINEE GUIDA DEL MIT ..... ″ 143

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Accordo Conferenza unificata 27 marzo 2025, n. 35/CU ..... ″ 192

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Accordo Conferenza unificata 30 luglio 2025, n. 92/CU ..... ″ 247

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380 (Testo coordinato con il Decreto Salva Casa)

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)

[G.U.R.I. n. 245 del 20/10/2001 – Suppl. Ordinario n. 239]

Testo vigente al 28 luglio 2024

In grassetto e barrate le modifiche introdotte dal
D.L. 29 maggio 2024, n. 69, recante «*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica*» (Decreto Salva Casa)

Parte I
ATTIVITÀ EDILIZIA

Titolo I
DISPOSIZIONI GENERALI

Capo I
Attività edilizia

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Visti gli articoli 16 e 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto l'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, come modificato all'art. 1, comma 6, lettere *d)* ed *e)*, della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto il punto 2 dell'allegato n. 3 della legge 8 marzo 1999, n. 50;

Visto l'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, allegato 1, n. 105 e n. 112-*quinquies*;

Visto l'articolo 1 della legge 16 giugno 1998, n. 191;

Vista la legge 24 novembre 2000, n. 340, allegato A, numeri 12, 14, 46, 47, 48, 51 e 52;

Visti gli articoli 14, 16, 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo recante testo unico delle disposizioni legislative in materia di edilizia;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica recante testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di edilizia;

Vista la legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni;

Vista la legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni;

Vista la legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Visto il decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94;

Visto l'articolo 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, e successive modificazioni;

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

LINEE GUIDA DEL MIT

Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)

Introduzione e nota metodologica

Il decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (di seguito, il "DL Salva Casa"), ha inteso fornire risposte urgenti alle esigenze rappresentate dagli attori coinvolti nel processo edilizio – dalle istituzioni ai cittadini – in relazione alle tematiche afferenti alla semplificazione del quadro normativo di riferimento.
Le novelle al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (di seguito, il "**Testo unico**"), possono essere articolate convenzionalmente intorno a quattro macro-aree di intervento:

1. ridefinizione dei titoli che consentono di comprovare lo **stato legittimo degli immobili** (*articolo 9-bis del Testo unico*);
2. nuova disciplina relativa ai **mutamenti di destinazione d'uso** (*articolo 10, comma 2, e 23-ter del Testo unico*);
3. regime delle tolleranze e semplificazione delle procedure finalizzate a sanare o regolarizzare situazioni di difformità:
   - **tolleranze costruttive ed esecutive** (*articolo 34-bis del Testo unico*);
   - **casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo** *(nuovo articolo 34-ter del Testo unico*);
   - **ridefinizione della cd. doppia conformità**, limitatamente alle parziali difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 34, alle ipotesi di assenza o difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 37, nonché alle variazioni essenziali (*nuovo articolo 36-bis del Testo unico*);
4. **adeguamento degli standard edilizi** alle trasformazioni del contesto sociale ed urbano:
   - **recupero dei sottotetti** (*articolo 2-bis del Testo unico*);
   - **edilizia libera** (*articolo 6 del Testo unico*);
   - **certificato di agibilità** (*articolo 24 del Testo unico*).

In relazione alle predette quattro aree di intervento, il presente documento, in risposta alle sollecitazioni pervenute a questo Ministero dalle competenti amministrazioni, nonché dagli operatori di settore, intende fornire linee di indirizzo e criteri interpretativi finalizzati a fornire un supporto nell'attuazione sull'intero territorio nazionale delle disposizioni del DL Salva Casa.
Va infatti precisato che le disposizioni del decreto-legge sono di per sé auto-applicative e non richiedono ulteriori interventi attuativi da parte dello Stato. Ne deriva l'esigenza di garantire piena e tempestiva attuazione alle disposizioni in esame sull'intero territorio nazionale, fatta salva la possibilità per la legislazione regionale di adottare norme di det-

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

taglio nel rispetto della ratio di ciascuna disposizione novellata dal DL Salva Casa e dei limiti del rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale nella materia in esame. Tanto premesso, e fermi restando i rinvii operati dalle novelle in esame alla legislazione regionale e agli strumenti urbanistici o determinazioni delle competenti amministrazioni comunali, si ritiene che un intervento sotto forma di quesiti di agevole consultazione possa contribuire a promuovere prassi interpretative e attuative coordinate rispetto alle scelte operate dal legislatore statale nell'esercizio delle competenze al medesimo costituzionalmente attribuite.

In coerenza con tali istanze, il presente documento si articola in quattro sezioni:

- una prima sezione dedicata alle questioni afferenti allo **stato legittimo degli immobili**;
- una seconda sezione dedicata alle modifiche in tema di **mutamento della destinazione d'uso**;
- una terza sezione dedicata alle nuove **procedure di regolarizzazione delle difformità edilizie**;
- una quarta sezione dedicata alle disposizioni afferenti all'**adeguamento degli standard edilizi**.

Il presente documento, in relazione alle predette quattro aree di intervento, riporta:

- le informazioni di inquadramento delle disposizioni del Testo unico, così come novellate dal DL Salva Casa, organizzate per sotto-paragrafi tematici;
- un riquadro grigio, nel quale viene riportato il testo della disposizione del Testo unico oggetto di trattazione;
- appositi riquadri, contenenti indicazioni operative e chiarimenti interpretativi, in forma di domanda e risposta, distinti per colore sulla base delle predette quattro aree di intervento, secondo la seguente legenda:
  - stato legittimo degli immobili;
  - modifiche in tema di mutamento della destinazione d'uso;
  - nuove procedure di regolarizzazione delle difformità edilizie;
  - disposizioni afferenti all'adeguamento degli standard edilizi.

Il presente documento ha la finalità di inquadrare il contesto applicativo del provvedimento in esame e facilitarne l'attuazione da parte delle amministrazioni competenti e di fornire ai cittadini linee di orientamento e di indirizzo, indicazioni di massima e, per quanto possibile, suggerimenti operativi su elementi attuativi di particolare rilievo che caratterizzano le procedure edilizie. Le linee di indirizzo e criteri interpretativi contenuti nel presente documento sono fornite a titolo informativo e non hanno valore vincolante. Esse rappresentano orientamenti applicativi che possono essere soggetti ad integrazioni o aggiornamenti.

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Accordo Conferenza unificata 27 marzo 2025, n. 35/CU

Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sullo schema relativo alle modifiche alla modulistica edilizia concernenti la segnalazione certificata di inizio attività, il permesso di costruire, la segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire e la comunicazione d'inizio lavori asseverata.

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella seduta del 27 marzo 2025;

Visto l'art. 9, comma 2, lettera *c)*, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Visto l'art. 24, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», il quale dispone che il Governo, le regioni e gli enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza unificata, accordi ai sensi del citato art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per adottare, tenendo conto delle specifiche normative regionali, una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni, che le pubbliche amministrazioni regionali e locali utilizzano i moduli unificati e standardizzati nei termini fissati con i suddetti accordi o intese, e che i cittadini e le imprese li possono comunque utilizzare decorsi trenta giorni dai medesimi termini;

Visto l'art. 24, comma 4, del predetto decreto-legge n. 90 del 2014, a norma del quale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *e)*, *m)* e *r)*, della Costituzione, gli accordi sulla modulistica conclusi in sede di Conferenza unificata sono rivolti ad assicurare la libera concorrenza, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, assicurano il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale al fine di agevolare l'attrazione di investimenti dall'estero;

Vista la legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;

Visto l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, ai sensi del quale «Le amministrazioni statali, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adottano moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell'art. 5 della citata legge n. 124 del 2015, nonché della documentazione da allegare. I suddetti moduli prevedono, tra l'altro, la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Accordo Conferenza unificata 30 luglio 2025, n. 92/CU

Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sulle modifiche alla modulistica edilizia concernenti la segnalazione certificata per l'agibilità.

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella seduta del 30 luglio 2025:

VISTO l'articolo 9, comma 2, lettera *c*), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

VISTO l'articolo 24, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", il quale dispone che: – il Governo, le regioni e gli enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza unificata, accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 281 del 1997, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per adottare, tenendo conto delle specifiche normative regionali, una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni; – le amministrazioni regionali e locali utilizzano i moduli unificati e standardizzati nei termini fissati con i suddetti accordi o intese e i cittadini e le imprese li possono comunque utilizzare decorsi trenta giorni dai medesimi termini;

VISTO l'articolo 24, comma 4, del decreto-legge n. 90 del 2014, a norma del quale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*), *m*) e *r*), della Costituzione, gli accordi sulla modulistica conclusi in sede di Conferenza unificata sono rivolti ad assicurare la libera concorrenza, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, assicurano il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale al fine di agevolare l'attrazione di investimenti dall'estero;

VISTA la legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche";

VISTO l'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, ai sensi del quale "Le amministrazioni statali, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adottano moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, nonché della documentazione da allegare. I suddetti moduli prevedono,

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

LA WEBAPP INCLUSA

Contenuti della WebApp

La **WebApp inclusa** gestisce lo **Speciale Testo Unico Edilizia** (a cura della redazione di www.lavoripubblici.it), una banca dati di normativa e giurisprudenza sempre aggiornata che riporta le seguenti utilità:

- Norme nazionali e regionali;
- Giurisprudenza (TAR, Consiglio di Stato, Corte di Cassazione e Corte Costituzionale);
- Contributi Giustizia Amministrativa;
- Studi Notariato;
- Documenti ANAC.

Requisiti hardware e software

Requisiti hardware e software

- Dispositivi con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android;
- Accesso ad internet e browser web con Javascript attivo;
- Software per la gestione di documenti Office e PDF.

Attivazione della WebApp

- Collegarsi al seguente indirizzo internet:

https://www.grafill.it/pass/0519_3.php

- Accedere al **Profilo utente Grafill** oppure crearne uno su **www.grafill.it**;
- Cliccare sul pulsante **[G-CLOUD]**;
- Cliccare sul pulsante **[Vai alla WebApp]** a fianco del prodotto acquistato;
- Fare il *login* usando le stesse credenziali di accesso al **Profilo utente Grafill**;
- Accedere alla WebApp abbinata alla presente pubblicazione cliccando sulla relativa immagine di copertina presente nello scaffale **Le mie App**.

PRONTO GRAFILL CLICCA per maggiori informazioni ... e per te uno SCONTO SPECIALE

PRONTO
GRAFILL