



## Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia 6 giugno 2001, n. 380

◦ ◦ ◦

### Abstract

La ricostruzione storica dell'evoluzione di questo Decreto del Presidente della Repubblica (DPR) ripercorre gli interventi di modifica del Testo Unico (TU) a partire dalla sua approvazione del 6 giugno 2001, sino alla sua ultima modifica del 9 agosto 2022, convertita in legge il successivo 21 settembre.

Lo scopo del lavoro è evidenziare gli elementi di criticità emersi in questo percorso più che ventennale.

Criticità nel metodo di costruzione del testo e di alcuni dei contenuti che hanno portato a criticità anche nella loro applicazione.

L'obiettivo originale fu quello di mettere a disposizione degli Enti istituzionali e dei Professionisti impegnati nell'edilizia un TU delle norme che erano state emanate anteriormente al 2001 per regolamentare questo settore strategico.

Perciò un documento che avrebbe dovuto costituire uno schema di riferimento e d'indirizzo per le Regioni e per gli Enti locali, subito dopo la sua entrata in vigore, in una materia definita "concorrente" dal Titolo V della Costituzione<sup>1</sup>.

In realtà il testo originale non sembra rispettasse questo principio, probabilmente perché emanato poco prima della richiamata modifica costituzionale, ma anche nel riassumere le precedenti disposizioni non si attenne scrupolosamente ai loro contenuti, come si desume dai primi passaggi di questo lavoro e, proseguendo, assunse sempre più un carattere di dettaglio ben lontano dallo spirito costituzionale.

Per i contenuti si sono concretizzati due elementi di criticità: il primo, legato alla gratuità od onerosità dei titoli abilitativi; il secondo, all'utilizzo improprio del significato letterale di una delle tipologie d'intervento declinate nell'articolo 3 del TU, la ristrutturazione edilizia.

A partire dalla Legge n. 94 del 1982, venne affiancata, al Permesso di costruire, l'Autorizzazione edilizia dedicata ad una serie d'interventi definiti gratuiti; interventi che, nel dicembre del 2002, confluirono nel primo titolo abilitativo autocertificato, la Denuncia di Inizio Attività, dall'acronimo D.I.A., successivamente col proliferare di questi ultimi, si perse anche questo elemento di distinzione e di chiarezza.

---

<sup>1</sup> Legge costituzionale 24 ottobre 2001, n. 3 – L'articolo 117, comma 3, delinea una peculiare forma di potestà legislativa distribuita tra lo Stato e le Regioni, convenzionalmente e testualmente indicata come "concorrente". Si tratta di una tipologia riscontrabile anche nell'ambito comparato, ma che nella versione disegnata dalla Costituzione italiana presenta alcune caratteristiche uniche: allo Stato spetta la determinazione dei principi, alle Regioni, per sottrazione, tutto ciò che non rientra fra i principi.

Dunque, la Costituzione non prevede soltanto una ripartizione fondata sulle materie, ma stabilisce anche che, all'interno di alcune di esse, si possano e si debbano distinguere i principi da ciò che principio non è. Si è dichiarato che il criterio di ripartizione è chiaro ed ordinato e, almeno in teoria, non vi sono dubbi che lo sia, poiché non vi è nulla di più lineare che attribuire a ciascuno il suo ed attendere il naturale sviluppo delle cose.



Gli interventi di Ristrutturazione Edilizia (RE), codificati in origine nell'articolo 31 della Legge n. 457/1978, nel tempo, hanno assunto caratteristiche sempre più estese, giungendo a comprimere in questa modalità d'intervento, anche quelli di integrale sostituzione edilizia comprensiva di possibili ampliamenti volumetrici, legati a premialità volte a favorire la rigenerazione urbana.

Tutto ciò per consentire l'applicazione di riduzioni del contributo di costruzione a questa tipologia d'intervento; operazione attuabile, più semplicemente, attraverso l'estensione di questa opportunità anche alla Sostituzione Edilizia (SE).

L'applicazione delle disposizioni contenute nel TU andò sempre più complicandosi col proliferare dei titoli abilitativi autocertificati che, cammin facendo, vennero introdotti con l'intendimento dei legislatori di snellire e semplificare le procedure.

Perciò, nel 2015, il Governo chiese al Parlamento la delega all'emanazione di un Decreto Legislativo attraverso il quale codificare l'*"Individuazione dei procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti"*.

Ottenuto il mandato, nel novembre dell'anno successivo, il Governo emanò il D. Lgs. n. 222 che conteneva, in allegato, la Tabella A, considerata parte integrante del provvedimento.

Purtroppo nella compilazione di detta tabella non ci si limitò a tale individuazione, ma si adottarono licenze assai lontane dai *"principi di ragionevolezza e proporzionalità"* richiamati nella legge delega, probabilmente uscendo anche dal seminato costituzionale.

Con l'entrata in vigore di questo provvedimento legislativo il rapporto tra utenti e amministrazioni pubbliche si complicò ulteriormente, perché la famigerata Tabella A, per le sue contraddizioni, indusse i Funzionari dei servizi tecnici comunali, ad applicarla sempre in senso restrittivo, per evitare il cosiddetto danno erariale ai propri Enti.

Perciò quello che avrebbe dovuto essere un semplice strumento di individuazione del titolo abilitativo, diventò un *"breviario"* a cui attingere soprattutto per ottenere la massima utilità economica a favore dell'Ente locale.

Tutto ciò favorito anche dalla carente conoscenza dei correlati riferimenti normativi e, più in generale, del diritto amministrativo.

Si prosegue col D.L. 16 luglio 2020, n. 76, dall'ambizioso titolo: *"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"*, presentato pomposamente alla stampa come *"Decreto semplificazioni"*, in realtà lo potremmo definire meglio come *"Decreto correzioni"* perché tenta di correggere alcune evidenti irrazionalità del TU, purtroppo rimanendo nel solco delle vecchie abitudini.

Non è certo questo il giusto approccio per *"semplificare"* una materia sicuramente complessa e articolata; tant'è che per evitare distorsioni interpretative il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), di concerto con quello per la Pubblica Amministrazione, all'inizio del mese di dicembre (02/12/2020), ha ritenuto opportuno far seguire una circolare volta a chiarire il portato dell'articolo 10 del D.L. in questione.

Questo percorso ricostruttivo da poco concluso con l'esame dell'ultimo provvedimento di legge adottato dal Governo: il D.L. 9 agosto 2022, n. 115, nato col titolo: *"Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali"*, semplificato in



ARCHITETTURA & URBANISTICA  
cappa francesco architetto

“Decreto Aiuti-bis”, convertito nella Legge 21 settembre 2022, n. 142, pubblicata sulla G.U n. 221 del 21/09/2022 ed entrata in vigore il giorno successivo, viene ulteriormente rimaneggiato il DPR 380/2001, in particolare l’articolo 6.

Un singolare modo di legiferare, che sta trasformando anche il DPR 380/2001 in uno zibaldone sempre più complesso e contraddittorio, assolutamente avulso dalle correlate norme di riferimento.



## **Ricostruzione storica**

Il testo originale pubblicato sulla G.U. del 20 ottobre 2001, supplemento ordinario n. 239, con lo scopo di riunire varie disposizioni in materia edilizia sedimentatesi nel tempo, venne così articolato:

Parte I – Attività edilizia

Titolo I – Disposizioni generali

Capo I – Attività edilizia

Titolo II – Titoli abilitativi

Capo I – Disposizioni generali

Capo II – Permesso di costruire

Sezione I – Nozione e caratteristiche

Sezione II – Contributo di costruzione

Sezione III – Procedimento

Capo III – Denuncia Inizio Attività

Titolo III – Agibilità degli edifici

Capo I – Certificato di Agibilità

Titolo IV – Vigilanza sull'attività urbanistico edilizia, Responsabilità e sanzioni

Capo I – Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e responsabilità

Capo II – Sanzioni

Capo III – Disposizioni fiscali

Parte II – Normativa tecnica per l'edilizia

Capo I - Disposizioni di carattere generale

Capo II – Disciplina delle opere in cemento armato, normale e precompresso ed a struttura metallica

Sezione I – Adempimenti

Sezione II – Vigilanza

Sezione III – Norme penali

Capo III – Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico

Sezione I – Eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati

Sezione II – Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico

Capo V – Procedimenti per le costruzioni particolari prescrizioni per le zone sismiche

Sezione I – Norme per le costruzioni in zone sismiche

Sezione II – Vigilanza sulle costruzioni sismiche

Sezione III – Repressione delle violazioni

Sezione IV – Disposizioni finali



Capo V – Norme per la sicurezza degli impianti

Capo VI – Norme sul contenimento del consumo di energia negli edifici

Parte III – Disposizioni finali

Capo I – Disposizioni finali

ed entrò in vigore il 1° gennaio 2002.

In questo approfondimento ci si propone di trattare la prima parte del DPR, relativa all'attività edilizia, tralasciando la seconda parte connessa alle strutture ed agli impianti degli edifici.

Dal testo unico (TU) vennero esclusi sin dall'origine le disposizioni in materia di tutela dei beni culturali e ambientali, allora contenuti del D.Lgs. 490/1999 e le disposizioni relative alle norme di attuazione, in materia di realizzazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione degli impianti produttivi, di cui agli articoli 24 e 25 del D.Lgs. 112/1998.

Con l'articolo 2 si tentò di chiarire due aspetti.

Il primo, che trattandosi di potestà legislativa concorrente, le regioni avevano il potere di emanare disposizioni di ulteriore dettaglio nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel testo nazionale.

Il secondo, che le disposizioni “anche di dettaglio” contenute nel testo unico, “attuative dei principi di riordino in esso contenuti”, “operavano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario”, per lo meno, “fino a quando esse” non si sarebbero adeguate “ai principi medesimi”.

E questo, come si avrà l'opportunità di dimostrare di seguito, nel tempo fu motivo di conflitto tra lo Stato e le Regioni, in particolare con la Lombardia, la quale qualche anno dopo, cioè nel marzo del 2005, emanò la legge regionale n. 12 – Legge per il governo del territorio, che nella seconda parte del testo, conteneva la propria disciplina di dettaglio degli interventi in questione.

Prima di entrare nel merito di questi motivi di contrapposizione, preme porre in evidenza alcune discrepanze tra il testo unico del 2001 e le norme precedenti, che hanno comunque alterato o per lo meno influito sulla successiva applicazione delle disposizioni originali sulla gratuità degli interventi e, in particolare, sulla dimensione delle pertinenze assoggettabili a titolo gratuito.

La gratuità di alcuni interventi, sancita in origine dall'articolo 9 della Legge n. 10/1977 <sup>2</sup>, venne estesa dall'articolo 7 della Legge n. 94/1982 alle opere di restauro e di risanamento

---

<sup>2</sup> Il contributo per il rilascio della Concessione non è dovuto:

a) per le opere da realizzare nelle zone agricole, (omissis);

b) per gli interventi di restauro, di risanamento conservativo e di ristrutturazione che non comportino aumento delle superfici utili di calpestio e mutamento della destinazione d'uso, quando in concessionario si impegni, mediante convenzione o atto d'obbligo unilaterale a praticare prezzi di vendita o canoni di locazione degli alloggi concordati con il Comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione;

c) per gli interventi di manutenzione straordinaria, restando fermo che per la manutenzione ordinaria la concessione non è richiesta;

d) per gli interventi di restauro, di risanamento conservativo, di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20 per cento, di edifici unifamiliari;

e) per le modifiche interne necessarie per migliorare le condizioni igieniche o statiche delle abitazioni, nonché per la realizzazione dei volumi tecnici che si rendano indispensabili a seguito della installazione di impianti tecnologici necessari per le esigenze delle abitazioni;



conservativo di edifici *residenziali*, nonché alle “opere costituenti pertinenze (omissis) al servizio di edifici esistenti”; alle “occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizione di merci a cielo libero”; alle “opere di demolizione, di rinterro e di scavo che non riguardassero la coltivazione di cave o torbiere”.

Con questo articolo veniva chiarito che gli interventi soggetti ad Autorizzazione, sino a quel momento quelli di manutenzione straordinaria<sup>3</sup>, erano gratuiti; perciò era chiaro che tutte le attività soggette ad “autorizzazione” non erano subordinate al contributo di costruzione.

Mentre, dall’articolo 17 del T.U., scomparvero integralmente le occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizione di merci a cielo libero e quasi del tutto le opere pertinenziali, che trovarono eventuale parziale conferma solo in quelle d’ampliamento sino al 20 per cento di edifici unifamiliari.

Entrambe vennero inseriti ai punti e.6) ed e.7) dell’articolo 3 del TU, cioè tra gli “interventi di nuova costruzione”.

Nel primo punto (e.6) furono definiti “interventi pertinenziali” quelli “di nuova costruzione” che “comportassero la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell’edificio principale”. Perciò, come detto, rimasero gratuiti i soli interventi d’ampliamento, non necessariamente pertinenziali, di edifici unifamiliari, gli altri a partire dal 1° gennaio 2002 non lo furono più.

A tal proposito si ricorda che l’articolo 817 del Cc definisce pertinenze “*le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un’altra cosa*”.

E il Ministro Guardasigilli Dino Grandi, relatore di quest’articolo, nella sua introduzione alla discussione parlamentare, il 4 aprile 1942, ribadì tra l’altro, che nelle pertinenze “*occorre che la destinazione non sia transitoria od occasionale, ma abbia carattere di stabilità*” e ancora che “*le pertinenze non divengono parti della cosa principale, ma conservano la loro individualità giuridica*”.

Quindi concetti giuridicamente ben lontani da quelli espressi nel TU, che, quanto meno, introdussero un ulteriore discrimine in questa categoria immobiliare, l’essere dimensionalmente superiore o inferiore al 20% del volume dell’edificio principale, generando una prima accennata discrepanza tra il TU e i testi di legge precedenti.

Nel successivo punto (e.7) vennero ricompresi “*la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all’aperto ove comportino l’esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato*”.

Una formulazione parzialmente diversa rispetto a quella contenuta nella precedente lettera b) dell’articolo 7 della Legge 94/1982, ma l’unica che si avvicinasse nella sostanza; anche in questo caso tuttavia dimenticando la precedente gratuità.

Ma questi originali scostamenti, si moltiplicarono nelle successive modifiche apportate al TU nel tempo.

Purtroppo in questi diciannove anni di vigenza, il TU anziché semplificarsi, come avrebbe dovuto in quanto materia concorrente, ha subito continue manomissioni che lo hanno reso

---

f) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti, nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici;

g) per le opere da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità.

<sup>3</sup> Art. 48 – Legge 5 agosto 1978, n. 457 – Disciplina degli interventi di manutenzione straordinaria.



sempre meno semplice, quindi oggetto di interpretazioni discordanti tra le Amministrazioni pubbliche e tra i Professionisti.

Già nel dicembre del 2002 col D.Lgs. n. 301 vennero apportate le prime limature.

La definizione di ristrutturazione edilizia contenuta nell'articolo 3 lettera d) <sup>4</sup>, già integrata rispetto al precedente testo contenuto nell'articolo 31 della Legge n. 457/1978 <sup>5</sup>, venne modificata nel seguente modo: **"interventi di ristrutturazione edilizia"**, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. *Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.*

La lettera c) dell'articolo 10, comma 1 <sup>6</sup>, che inseriva gli interventi di ristrutturazione edilizia tra gli operazioni di trasformazione urbanistica da assoggettare a permesso di costruire, venne integrato col seguente periodo di colore rosso, cioè quelli **"che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e** che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso".

All'articolo 20, dopo il comma 10, - Procedimento per il rilascio del permesso di costruire - venne aggiunto il comma 10-bis, dal seguente contenuto: **"Il termine per il rilascio del permesso di costruire per gli interventi di cui all'articolo 22, comma 7 <sup>7</sup>, è di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda."**

---

<sup>4</sup> **interventi di ristrutturazione edilizia**, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. *Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.*

<sup>5</sup> **interventi di ristrutturazione edilizia**, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti.

<sup>6</sup> **gli interventi di ristrutturazione edilizia** che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

<sup>7</sup> 7. È comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui ai commi 1 e 2, senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16, salvo quanto previsto dal secondo periodo del comma 5. In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44 ed è soggetta all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37.



L'articolo 22 – Interventi subordinati a Denuncia di Inizio Attività <sup>8</sup> – venne sostituito dal seguente:

1. Sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 e all'articolo 6, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.
2. Sono, altresì, realizzabili mediante Denuncia di Inizio Attività <sup>9</sup> le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità, tali denunce di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.
3. In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività <sup>10</sup>:
  - a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);
  - b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione,

---

<sup>8</sup> Art. 22 – Denuncia di Inizio Attività

1. Sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 (permesso di costruire) e all'articolo 6 (edilizia libera).
2. Sono altresì sottoposte a denuncia di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità tali denunce di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale.
3. La realizzazione degli interventi di cui ai commi 1 e 2 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.
4. Le regioni individuano con legge le tipologie di intervento assoggettate a contributo di costruzione, definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.
5. E' comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui al comma 1. In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44.

<sup>9</sup> In Regione Lombardia, con la L.r. 21 febbraio 2011, n. 3, per distinguerla dalla D.I.A. ordinaria, è stato coniato il termine Comunicazione di Eseguita Attività (C.E.A.).

<sup>10</sup> Definita sinteticamente SUPER DIA.



purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

- c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.
4. Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44.
5. Gli interventi di cui al comma 3 sono soggetti al contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 16. Le regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a denuncia di inizio attività, diversi da quelli di cui al comma 3, assoggettati al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.
6. La realizzazione degli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.
7. È comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui ai commi 1 e 2, senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16, salvo quanto previsto dal secondo periodo del comma 5. In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44 ed è soggetta all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37.

Questo titolo abilitativo, in giurisprudenza definito autocertificato, perché non più rilasciato dall'Amministrazione pubblica ma denunciato dal Committente, venne introdotto dall'articolo 4, comma 7 della Legge n. 493/1993 per alcune tipologie di interventi <sup>11</sup>, poi integrate dall'articolo 1 comma 6, della Legge 21 dicembre 2001, n. 443 <sup>12</sup>; nei seguenti commi dall'8

---

<sup>11</sup> 7. I seguenti interventi sono subordinati alla Denuncia di Inizio Attività:

- a) opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo;  
b) opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti, consistenti in rampe o ascensori esterni, ovvero in manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;  
c) recinzioni, muri di cinta e cancellate;  
d) aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetria;  
e) opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A (DM 1444/1968), non modificano la destinazione d'uso;  
f) revisione o installazione di impianti tecnologici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti e realizzazione di volumi tecnici che si rendano indispensabili, sulla base di nuove disposizioni;  
g) varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia e non alterino la sagoma e non violino le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia;  
h) parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato.

<sup>12</sup> 6. In alternativa a concessioni e autorizzazioni edilizie, a scelta dell'interessato, possono essere realizzati, in base a semplice denuncia di inizio attività (omissis):

- a) (omissis)  
b) le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma. Ai fini del calcolo della volumetria non si tiene conto delle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;



al 18, del citato articolo 4, venivano declinate le altre caratteristiche del medesimo, quali in sintesi: l'obbligo di indicare l'Impresa a cui affidare i lavori; la sua validità temporale – tre anni – con obbligo di comunicare al Comune la data di ultimazione dei lavori; la necessità di accompagnarla con elaborati progettuali e con una relazione asseverata a firma di tecnico abilitato che ne dichiara la conformità agli strumenti urbanistici, ecc.; Tecnico chiamato anche ad emettere un certificato di collaudo finale che ne attesti la conformità al progetto presentato; le sanzioni amministrative correlate all'esecuzione di opere in assenza o in difformità della denuncia; la prevalenza della norma sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi comunali in materia di procedimento; la possibilità per le Regioni di adeguare le proprie norme ai principi contenuti nell'articolo in tema di procedimento. Caratteristiche riversate nell'originale articolo 23 del TU; poi sostituito con la variazione contenuta nel Dlgs 301/2002, senza sostanziali elementi innovativi.

Sino alla soluzione introdotta nel 1993, sembra che il legislatore nazionale intendesse mantenere la precedente distinzione tra titolo oneroso (Concessione edilizia – Permesso di costruire) e titolo gratuito (Autorizzazione edilizia – D.I.A.), perché l'elenco delle attività contenute nel citato comma 7 dell'articolo 4 della Legge n. 493 escludeva le opere assoggettate a contributo di costruzione.

Distinzione che si perse già con l'articolo 22 del TU originale, nel quale col comma 4 si demandava alle Regioni l'individuazione delle tipologie d'intervento assoggettate al contributo di costruzione e ancor più con la successiva richiamata Legge n. 443 del 2001, entrata in vigore pochi mesi dopo il TU, che inseriva tra le opere realizzabili con D.I.A. una serie d'interventi palesemente soggetti al contributo di costruzione.

Le altre modifiche introdotte al TU dal D.Lgs. 301/2002, riguardavano gli articoli: 31 - Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire in totale difformità o con variazioni essenziali, 33 - Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità, 34 - Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, 35 - Interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici, 36 – Accertamento di conformità, 37 - Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività e accertamento di conformità, 38 - Interventi eseguiti in base a permesso annullato, 39 - Annullamento del permesso di costruire da parte della regione, 40 - Sospensione o demolizione di interventi abusivi da parte della regione, 44 – Sanzioni penali, 46 - Nullità degli atti giuridici relativi ad edifici la cui costruzione abusiva sia iniziata dopo il 17 marzo 1985, e 48 - Aziende erogatrici di servizi pubblici, di semplice rimando e coordinamento coi nuovi contenuti dell'articolo 22 e non significativi per lo scopo di questo lavoro.

---

*c) gli interventi ora sottoposti a concessione, se sono specificatamente disciplinati dai piani attuativi che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti. Relativamente ai piani attuativi che sono stati approvati anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, l'atto di ricognizione dei piani di attuazione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;*

*d) i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c), ma recanti analoghe previsioni di dettaglio.*

Nel marzo del 2005 la Regione Lombardia emanava la legge n. 12 per il Governo del territorio e, nell'esercizio del proprio potere concorrente, con l'articolo 27 disciplinava le definizioni degli interventi edilizi<sup>13</sup>.

Confrontandone il contenuto con quello dell'articolo 3 del TU si potevano individuare alcune differenze significative, in particolare, nel testo regionale emergeva una estensione degli interventi di manutenzione straordinaria anche a quelli che *“che comportino la trasformazione di una singola unità immobiliare in due o più unità immobiliari, o l'aggregazione di due o più unità immobiliari in una unità immobiliare”*, nonché l'omissione del periodo *“sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso”*. Differenze concrete soprattutto sotto il profilo

---

<sup>13</sup> 1. Ai fini della presente legge si intendono per:

a) interventi di manutenzione ordinaria, gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelli necessari ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti, anche con l'impiego di materiali diversi, purché i predetti materiali risultino compatibili con le norme e i regolamenti comunali vigenti;

b) interventi di manutenzione straordinaria, le opere e le modifiche riguardanti il consolidamento, il rinnovamento e la sostituzione di parti anche strutturali degli edifici, la realizzazione ed integrazione dei servizi igienico-sanitari e tecnologici, nonché le modificazioni dell'assetto distributivo di singole unità immobiliari. Sono di manutenzione straordinaria anche gli interventi che comportino la trasformazione di una singola unità immobiliare in due o più unità immobiliari, o l'aggregazione di due o più unità immobiliari in una unità immobiliare;

c) interventi di restauro e di risanamento conservativo, gli interventi edilizi rivolti a conservare e recuperare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

d) interventi di ristrutturazione edilizia, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione parziale o totale nel rispetto della volumetria preesistente fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;

e) interventi di nuova costruzione, quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti e precisamente:

1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto al numero 6;

2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune;

3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;

4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;

5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;

6) gli interventi pertinenziali che gli atti di pianificazione territoriale e i regolamenti edilizi, anche in relazione al pregio ambientale paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20 per cento del volume dell'edificio principale;

7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;

f) interventi di ristrutturazione urbanistica, quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

2. Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli atti di pianificazione territoriale e dei regolamenti edilizi, fatte salve le istanze di permesso di costruire e le denunce di inizio attività già presentate al comune alla data di entrata in vigore della presente legge, qualora dette disposizioni stabiliscano diversamente rispetto alle definizioni di cui al comma 1. Resta ferma la definizione di restauro prevista dall'articolo 29, comma 4, del d.lgs. 42/2004.



dell'onerosità del titolo abilitativo, gratuito per la manutenzione straordinaria, oneroso per la ristrutturazione edilizia, come precisato nell'articolo 10, comma 1, lettera c) del TU, quando l'intervento comportasse aumento delle unità immobiliari.

Una seconda differenza sostanziale riguardava gli interventi di *“ristrutturazione edilizia”* che nel testo regionale precisava che gli interventi di demolizione e ricostruzione potessero essere *“parziali o totali nel rispetto della sola volumetria preesistente”*, mentre in quello nazionale, la ricostruzione doveva essere *“di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali”*.

Differenza quest'ultima che, nel 2010, indusse il TAR per la Lombardia a sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma, ottenendone la censura attraverso la sentenza n. 309/2011, con stralcio dal testo lombardo del periodo incriminato <sup>14</sup>.

Nel primo caso, al contrario, le posizioni successivamente si invertirono, infatti, nel 2014, con la Legge n. 164 di modifica al TU, la disposizione nazionale venne riscritta nel seguente modo: *“**interventi di manutenzione straordinaria**, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari, nonché del carico urbanistico, purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso”* avvicinandosi sensibilmente a quello regionale, con la sola differenza, peraltro non marginale, che la soluzione nazionale prescriveva il mantenimento dell'originaria destinazione d'uso.

Questione risolta nel novembre del 2019, quando, con la L.r. n. 18, la Lombardia si è allineata definitivamente alle definizioni contenute nel TU.

Purtroppo, come spesso succede, questa draconiana decisione lombarda ha lasciato sul campo una distinzione sostanziale tra l'articolo 27 regionale e l'articolo 3 nazionale, cioè quello relativo agli *“**interventi di integrale sostituzione edilizia**”* <sup>15</sup> inseriti al punto 7-bis del primo, tra gli interventi di nuova costruzione di cui alla lettera e), definendo tali quelli attuati su immobili esistenti *“mediante demolizione e ricostruzione anche con diversa localizzazione nel lotto e con diversa sagoma, con mantenimento della medesima volumetria dell'immobile sostituito”*.

Questa definizione, fu sollecitata dalla Consulta regionale lombarda degli Architetti PPC, allo scopo di evitare incoerenze semantiche legate al concetto di ristrutturazione edilizia.

Come abbiamo avuto modo di evidenziare in precedenza già nel dispositivo originale contenuto nel TU tale nozione veniva estesa anche agli interventi *“consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali”* e questo al solo fine di applicare, a questa tipologia d'intervento, riduzioni del contributo di costruzione, per favorire il recupero

<sup>14</sup> [Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione parziale o totale nel rispetto della volumetria preesistente fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica].

<sup>15</sup> Introdotti dall'articolo 17, comma 2 della L.r. 18 aprile 2012, n. 7.

del patrimonio edilizio esistente. Ma se questo era il presupposto, perché non estendere semplicemente a tale facoltà la minore onerosità <sup>16</sup>, invece, di costruire un pericoloso “ossimoro”: se demolisco e ricostruisco un edificio non lo “ristrutturo” ma lo “sostituisco”; quindi divido l’operazione in due fasi, con la prima lo rimuovo integralmente – demolizione – con la seconda lo ricostruisco integralmente – nuova costruzione.

Preso atto che questa tipologia d’intervento nasceva nel 1978 con la Legge n. 457 – Norme per l’edilizia residenziale – per declinare gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, pur ammettendo che col primo periodo dell’articolo 31 si definivano **“interventi di ristrutturazione edilizia”** anche *“quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.”* Nel secondo periodo si precisava che *“Tali interventi comprendono il ripristino – cioè la ricostruzione – o la sostituzione solo di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, la eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti.”* Perciò sarebbe stato opportuno che la sostituzione si limitasse ad alcuni degli elementi. Perché, come vedremo più avanti, quando tratteremo le modifiche introdotte col Dlgs 222/2016, cosiddetto Madia 2 dal nome del Ministro della funzione pubblica che le promosse, in questa tipologia d’intervento faranno capolino anche gli ampliamenti di volume.

Il percorso di integrazione del TU proseguiva nel 2003, 2005 e 2007, con disposizioni poco significative a implementazione degli articoli 27 – Vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia e 30 – Lottizzazione abusiva.

Nel 2010 <sup>17</sup>, invece, venne ampliato corposamente l’articolo 6, relativo all’attività edilizia libera, già marginalmente toccato nel 2006, con l’articolo 17 del D.Lgs. n. 128 del 2006 <sup>18</sup>; oltre all’aggiunta delle lettere d) ed e) <sup>19</sup>, che completavano il precedente elenco degli interventi eseguibili senza alcun titolo, vennero introdotti altri 7 commi atti a regolamentare un’ulteriore serie d’interventi, attuabili attraverso due nuovi titoli abilitativi autocertificati, la Comunicazione di Inizio Lavori (C.I.L.) e la Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (C.I.L.A.). Quest’ultima doveva essere accompagnata da una relazione tecnica a firma di un tecnico abilitato *“che asseveri, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo”*. La prima, regolata dai commi 2 e 3, si riferiva: b) al *“le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni”*; c) al *“le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l’indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle*

---

<sup>16</sup> Come fece appunto la Regione Lombardia col comma 10-bis dell’articolo 44 della Lr. 12/2005 : *I Comuni, nei casi di ristrutturazione ... ed in quelli di integrale sostituzione edilizia possono ridurre, in misura non inferiore al cinquanta per cento, ..., i contributi per gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.”*

<sup>17</sup> Legge 22 maggio 2010, n. 73, di conversione del DL 25 marzo 2010, n. 40.

<sup>18</sup> *L’installazione dei depositi di gas di petrolio liquefatti di capacità complessiva non superiore a 13 mc è considerata, ai fini urbanistici ed edilizi, attività edilizia libera, omissis.*

<sup>19</sup> d) *i movimenti di terra strettamente pertinenti all’esercizio dell’attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;*

e) *le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell’attività agricola.*



acque, locali tombati; d) a "i pannelli solari, fotovoltaici e termici, senza serbatoio di accumulo esterno, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;" e) al "le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici."

La seconda, regolata dal comma 4, si riferiva: a) agli interventi di *manutenzione straordinaria*, che più tardi venne detta "leggera", "*ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici*". In entrambe le nuove ipotesi l'interessato dovrà provvedere alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale (c.5), qualora previsti e nella seconda dovrà fornire i dati identificativi dell'Impresa alla quale affidare la realizzazione dei lavori (c.3). Inoltre, col comma 6, si demandava alle Regioni a statuto ordinario la possibilità di estendere la disciplina a ulteriori interventi edilizi, precisando quali di questi avrebbero dovuto essere accompagnati da relazione asseverata, eventualmente integrando i contenuti di quest'ultima. Infine, col comma 7, si stabiliva la sanzione <sup>20</sup> per la mancata comunicazione dell'inizio dei lavori, ovvero, per la mancata trasmissione della relazione tecnica, ridotta a due terzi in caso di comunicazione effettuata durante i lavori.

Poco più di un anno dopo, cioè nel luglio del 2011, con la Legge n. 106, di conversione del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, all'articolo 5 del TU, atto a regolamentare lo Sportello Unico per l'Edilizia (S.U.E.), venne aggiunto il comma 4-bis, <sup>21</sup> con lo scopo di agevolare le procedure amministrative attraverso modalità telematiche di ricezione e trasmissione della connessa documentazione.

Con lo stesso provvedimento, all'articolo 34 – Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, venne aggiunto il comma 2-ter <sup>22</sup> escludendo da tali violazioni quelle che non eccedessero, per singola unità immobiliare, il due per cento delle misure progettuali, una sorta di tolleranza di cantiere assai utile.

Sempre all'articolo 5 del TU, si mise mano, circa un anno dopo, mediante la Legge 7 agosto 2012, n. 134, di conversione del D.L. n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese. Con l'aggiunta di nuovi commi e la riscrittura di altri si concentrava nel SUE il punto di riferimento del privato interessato a pratiche amministrative, oltre che nella distribuzione agli altri Enti coinvolti per l'acquisizione dei loro atti di assenso, anche tramite conferenza di servizi, che diventa il fulcro al quale affidare lo snellimento di ogni atto amministrativo.

Contestualmente si implementò anche il successivo articolo 6 – Attività edilizia libera, iniziando una modalità poco virtuosa d'introdurre norme assai poco comprensibili nei testi, probabilmente legate a specificità poco rilevanti a livello nazionale, ma d'interesse dei loro promotori, nello specifico al comma 2 venne aggiunta la lettera e-bis inerente "*le modifiche*

---

<sup>20</sup> *Pari a 258 Euro.*

<sup>21</sup> "*4-bis. Lo sportello unico per l'edilizia accetta le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni e i relativi elaborati tecnici o allegati presentati dal richiedente con modalità telematica e provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione in conformità alle modalità tecniche individuate ai sensi dell'articolo 34-quinquies del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80. (omissis)*"

<sup>22</sup> "*2-ter. Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali.*"



*interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa"* che attraverso la contestuale riscrittura del comma 4, vennero assoggettate a C.I.L.A.

Esattamente un anno dopo, perpetuando questa bulimia normativa, con la conversione del D.L. n. 69, denominato "*Decreto del fare*", venne approvata la Legge n. 98, che col Titolo II promosse una serie di semplificazioni, in materia amministrativa e fiscale.

Andando in ordine d'articolo, si modificarono di nuovo gl'**interventi di ristrutturazione edilizia** che acquisirono il seguente contenuto: "*gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria ~~e-sagoma~~ di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, **nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.** Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente.*

Perciò, ancora una volta ci si avvicinò alla disposizione regionale lombarda, due anni dopo che la Corte costituzionale ne aveva censurato il testo.

Dall'articolo 6, comma 4, venne soppresso il periodo evidenziato in barrato rosso, acquisendo il seguente tenore "*4. Limitatamente agli interventi di cui al comma 2, lettere a) ed e-bis), l'interessato, unitamente alla comunicazione di inizio dei lavori, trasmette all'amministrazione comunale i dati identificativi dell'impresa alla quale intende affidare la realizzazione dei lavori e una relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico abilitato, ~~il quale dichiara preliminarmente di non avere rapporti di dipendenza con l'Impresa né col Committente~~ che assevera, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo. Limitatamente agli interventi di cui al comma 2, lettera e-bis), sono trasmesse le dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia per le imprese di cui all'articolo 38, comma 3, lettera c), 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 presente comma.*" Ciò probabilmente per consentire alle Imprese di effettuare gli interventi di cui al comma 2 lettera e-bis <sup>23</sup> attraverso Professionisti abilitati dipendenti dell'Impresa proponente.

La lettera c), del comma 1, dell'articolo 10, venne così modificato: *c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal*

---

<sup>23</sup> e-bis le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa.

*precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche ~~della sagoma~~, del volume, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, ~~nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.~~*”

Nell'articolo 20 – Procedimento per il rilascio del permesso di costruire, con la sostituzione del comma 8, venne introdotto il **silenziò-assenso**: “*Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, ..., fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, ...*” o il **silenziò-rifiuto** in caso di diniego dell'atto di assenso da parte dell'Ente preposto alla tutela del vincolo, con la riscrittura del comma 9.

Il comma 2, dell'articolo 22 – Interventi subordinati a D.I.A., venne così integrato: “2. Sono, altresì, realizzabili mediante denuncia di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio ~~qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni~~ e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità, tali denunce di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.

Dopo l'articolo 23 – Disciplina della D.I.A., venne inserito il 23-bis – Autorizzazioni preliminari alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività <sup>24</sup> e alla Comunicazione dell'inizio dei lavori, codificando la possibilità per il Titolare dell'attività da iniziare di richiedere al SUAP di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso correlati alla procedura.

Questo articolo intendeva precisare che la S.C.I.A., introdotta col D.L. 31 maggio 2010, n. 78, poi recepita dal D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 era riferita all'inizio dell'attività produttiva, quindi da non confondere con la D.I.A. dell'attività edilizia, eventualmente propedeutica alla successiva attività produttiva.

Purtroppo, mentre, nei primi tre commi di questo articolo, tale concetto sembrava chiaro, il tenore letterale del comma 4 <sup>25</sup> ingenerò dei dubbi che indussero successivamente il legislatore a sostituire la D.I.A. per l'attività edilizia con la S.C.I.A..

Altro passaggio importante di questo testo di legge riguardava l'articolo 24, cioè il Certificato di Agibilità.

---

<sup>24</sup> Articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, così riformulato dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122.

<sup>25</sup> 4. All'interno delle zone omogenee A) di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e in quelle equipollenti secondo l'eventuale diversa denominazione adottata dalle leggi regionali, i comuni devono individuare con propria deliberazione, da adottare entro il 30 giugno 2014, le aree nelle quali non è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma. (omissis) decorso tale termine e in mancanza di intervento sostitutivo della regione ai sensi della normativa vigente, la deliberazione di cui al primo periodo è adottata da un Commissario nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Nelle restanti aree interne alle zone omogenee A) e a quelle equipollenti di cui al primo periodo, gli interventi cui è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione. Nelle more dell'adozione della deliberazione di cui al primo periodo e comunque in sua assenza, non trova applicazione per le predette zone omogenee A) la segnalazione certificata di inizio attività con modifica della sagoma.



Infatti, con l'inserimento dei commi 4-bis e 4-ter, venne precisato che detto certificato poteva essere richiesto anche per singoli edifici o singole porzioni della costruzione, ovvero per singole unità immobiliari a determinate condizioni.<sup>26</sup>

Mentre, con l'introduzione dei commi 5-bis e 5-ter nel successivo articolo 25 – Procedimento di rilascio del certificato di agibilità, veniva coordinata tale nuova ipotesi con la procedura ordinaria, demandando alle Regioni a statuto ordinario di disciplinarne con propria legge le relative modalità di attuazione.

Infine, con questo provvedimento vennero altresì prorogati di due anni i termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del d.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380, e di tre anni il termine delle autorizzazioni paesaggistiche, previa comunicazione del soggetto interessato e fatta salva una eventuale diversa disciplina regionale.

Un'ulteriore evoluzione del TU avvenne nel 2014, attraverso la Legge n. 164 di conversione del D.L. 11 settembre 2014, n. 133 denominato "*Sblocca Italia*", con la quale si introdussero una serie di aggiornamenti, mediante l'articolo 17.

All'articolo 3, comma 1, venne di nuovo modificata la lettera b) relativa agli "**interventi di manutenzione straordinaria**", che come abbiamo già avuto modo di segnalare nelle pagine precedenti, sostanziale si allineò alla Legge regionale lombarda.

Dopo l'articolo 3 venne aggiunto il 3-bis<sup>27</sup> denominato "Interventi di conservazione" perché consentiva ai proprietari di eseguire sui propri immobili, nelle more dell'azione amministrativa, tutti gli interventi conservativi ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario; consentendo alle Amministrazioni comunali di individuare, nei propri strumenti urbanistici tali immobili, qualora non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione, favorendo la loro acquisizione attraverso strumenti compensazione anziché procedure d'esproprio.

Di nuovo si mise mano all'articolo 6 – *Attività edilizia libera*: aggiungendo agli interventi di manutenzione ordinaria, esenti da titoli abilitativi, quelli d'installazione delle pompe di calore

---

<sup>26</sup> 4-bis. Il certificato di agibilità può essere richiesto anche:

a) per singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni; b) per singole unità immobiliari, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

4-ter. Nei casi di rilascio del certificato di agibilità parziale di cui al comma 4-bis, prima della scadenza del termine entro il quale l'opera deve essere completata ai sensi, degli articoli 15, comma 2, e 23, comma 2, lo stesso è prorogato per una sola volta di tre anni. Salvo diversa indicazione delle leggi regionali, non si applicano le disposizioni dell'articolo 25, comma 5-bis.

<sup>27</sup> art. 3-bis (Interventi di conservazione). – 1. Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. In tal caso l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario.



aria-aria di potenza termica uninominale inferiore a 12 kW; modificando le lettere a) ed e-bis) del comma 2, per precisare, nella prima, che l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, negli interventi di manutenzione straordinaria non devono riguardare parti strutturali dell'edificio e ciò, anche nella seconda, per i fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa; sostituendo integralmente il comma 4, per aggiungere che gli interventi di manutenzione straordinaria e le modifiche interne dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, di cui alle lettere a) ed e-bis) di cui al comma 2, debbono essere *“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”* e che *“la comunicazione”* dovrà altresì contenere *“i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori”*; sostituendo integralmente anche il comma 5, per precisare che gli eventuali atti di aggiornamento catastale andranno tempestivamente inoltrati dall'Amministrazione comunale ai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate. In ciò dimostrando carente conoscenza delle disposizioni che regolano questa materia, le quali prevedono che tali aggiornamenti vengano inviati telematicamente all'Agenzia stessa dal Tecnico incaricato. Inoltre, stralciando le lettere b) e c) del comma 6, che regolava gli adempimenti delle Regioni a statuto ordinario, e inserendo il seguente nuovo testo alla lettera b) per affidare a queste ultime la disciplina delle modalità per l'effettuazione dei controlli; infine, aumentando le sanzioni di cui al comma 7 da 258 a 1000 Euro.

All'articolo 10, comma 1, alla lettera c) inerente gl'interventi di ristrutturazione edilizia da assoggettare a permesso di costruire, dal testo, ormai più volte rimaneggiato, venne eliminato il riferimento all'aumento delle unità immobiliari nonché alle modifiche delle superfici, lasciando l'attinenza alle modifiche della volumetria complessiva degli edifici e dei prospetti<sup>28</sup>. Significativa l'eliminazione, da questa tipologia d'interventi, dell'aumento delle unità immobiliari, lasciata prevalentemente a quelli di manutenzione straordinaria, perciò non onerosa, se attuata sempre all'interno della medesima destinazione d'uso.

Alquanto particolare la modifica inserita nel successivo articolo 14, relativo al Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, con l'aggiunta del comma 1-bis si ammisero alla deroga non solo tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia, ma anche quelli attuati in aree industriali dismesse, *“a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione.”* Il riferimento alle aree industriali dismesse induce a ritenere che la logica della scelta fosse quella di incentivare il recupero dell'esistente per limitare il consumo di nuovo suolo; da tempo si stava lavorando ad una nuova legge urbanistica nazionale nella quale inserire l'ipotesi europea di azzeramento del consumo di nuovo suolo entro il 2050, ma la condizionalità legata al mutamento della destinazione d'uso, senza aumento di superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione appare obiettivamente particolare, come se il nuovo testo dovesse risolvere dei problemi specifici e contingenti cioè *“ad personam”*.

Sulla medesima lunghezza d'onda sembrava muoversi l'integrazione al successivo articolo 15, inerente l'efficacia temporale e la decadenza del permesso di costruire; in questo caso

---

<sup>28</sup> c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino **modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti**, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.



venne ampliata la possibilità di accordare la proroga del titolo abilitativo ai casi di “*difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori*”, anche in questo caso troppo specifica per essere d’interesse generale.

Decisamente rivolte a favorire il recupero del costruito le modifiche inserite nel successivo articolo 16, atto a regolamentare il contributo per il rilascio del permesso di costruire; con l’aggiunta della lettera d-bis) al comma 4 si ampliò la gamma dei riferimenti necessari per stabilire l’incidenza degli oneri di urbanizzazione, precisando che, nelle aree a maggiore densità del costruito, si sarebbero dovuti incentivare gli interventi di ristrutturazione edilizia rispetto a quelli di nuova costruzione.

Con l’aggiunta della lettera d-ter) al medesimo comma, si introdusse il cosiddetto “*contributo straordinario*” da porre a carico dei proponenti di varianti urbanistiche atte a generare delle plusvalenze correlate con la deroga o col cambio di destinazione d’uso proposti.

Peraltro, come in altri casi, il testo non risulta di semplice ed immediata comprensione<sup>29</sup>, così come la scelta di legare entrambe al citato comma 4, appare poco coerente col tema del medesimo.

Tralasciando il commento alle ulteriori variazioni all’articolo 16, perché di semplice precisazione dei contenuti sin qui descritti, appare invece utile riportare la modifica operata al comma 10<sup>30</sup> dell’articolo 16, correlata sempre all’incentivazione del recupero del patrimonio edilizio esistente, in quanto con questa si introdusse la facoltà per i Comuni di deliberare che i costi di costruzione potessero essere “*inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni*”, anziché non superare i medesimi.

Di tenore opposto e, ancora una volta foriera di confusione nell’applicazione delle norme in termini di onerosità delle tipologie d’intervento, la modifica introdotta al comma 4<sup>31</sup> dell’articolo 17, deputato a stabilire la riduzione o l’esonero dal contributo di costruzione; con questa si precisava che qualora gli interventi di manutenzione straordinaria comportassero un aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione avrebbe dovuto essere commisurato all’incidenza delle sole opere di urbanizzazione, nei soli casi in cui ne derivasse un aumento della superficie calpestabile. Quest’ultimo periodo è veramente incomprensibile. In primo luogo, perché gli interventi di manutenzione straordinaria codificati dall’articolo 3 del TU, non possono “*comportare modifiche delle destinazioni d’uso*”, anche nei casi in cui frazionando o accorpendo le unità immobiliari comportino “*la variazione*” delle stesse; in secondo luogo, perché, dovrebbe essere lapalissiano in urbanistica, che il carico urbanistico

---

<sup>29</sup> d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.

<sup>30</sup> 10. Nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi, così come individuati dal comune in base ai progetti presentati per ottenere il permesso di costruire. Al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), i comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni.

<sup>31</sup> 4. Per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato, nonché per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 6, comma 2, lettera a), qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile.



non può aumentare se non si passa ad una categoria funzionale che richieda una maggior dotazione di servizi pubblici. Perciò l'eventuale maggior numero di residenti, riferito alla funzione residenziale, dovuto all'aumento delle unità immobiliari, di per sé non costituisce incremento del carico urbanistico, perché il carico urbanistico teorico di uno strumento urbanistico generale è stabilito dal volume esistente o previsto diviso per i metri cubi, ovvero, dalla superficie lorda esistente o prevista divisa per i metri quadri assegnati ad ogni abitante teorico dal piano dei servizi, secondo quanto stabilito dall'articolo 3 del DIM n. 1444/1968, o da correlate norme regionali.

Pertanto, questo periodo avrebbe avuto senso solo nel caso si interpretasse il periodo aggiunto nella definizione degli interventi di manutenzione straordinaria: *“con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari, nonché del carico urbanistico, purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici”*, come a dire nello stesso volume complessivo di un edificio inserisco nuove superfici lorde di pavimento o calpestabili; perciò, per gli strumenti urbanistici generali che adottano questa modalità di calcolo, potrebbe configurarsi appunto un incremento del carico urbanistico; tuttavia, in questo caso, l'operazione penalizzerebbe il Comune, che verrebbe a percepire solo gli oneri di urbanizzazione anziché anche la monetizzazione per la mancata cessione delle aree a servizi.

Sarebbe stato meglio evitare il possibile incremento della superficie calpestabile mediante interventi di manutenzione straordinaria, inserendo più semplicemente qualsiasi incremento di superficie lorda di pavimento o calpestabile tra gli interventi in ampliamento; quindi gratuiti se realizzati in edifici unifamiliari con entità non superiore al 20% della SIp o della volumetria esistenti, ovvero onerosi negli altri casi, con eventuale monetizzazione a conguaglio dell'eventuale mancata cessione delle correlate aree a servizi.

Beata semplificazione! Tanto richiamata in ogni premessa e immancabilmente bistrattata.

Proseguendo nelle variazioni al TU, arriviamo all'articolo 22 con sostituzione delle parole *“Denuncia di Inizio Attività”* con *“Segnalazione Certificata di Inizio Attività”* come anticipato nel commento alla precedente Legge 98 del 2013.

Altra modifica portava all'introduzione di un nuovo articolo il 23-ter – Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante<sup>32</sup>, dal dispositivo poco coerente al proprio interno e con il quadro legislativo di riferimento; al punto che ci si chiede l'utilità dell'articolo stesso.

---

<sup>32</sup> Art. 23-ter - Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

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

2. La destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile.

3. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo. Salva diversa



Come si devono interpretare l'incipit del primo comma e il contenuto del terzo. Col primo periodo del comma 1 sembravano fatte salve, le previsioni delle leggi regionali, in merito al mutamento rilevante di destinazione d'uso, mentre, nel comma 3 si dava alle medesime un termine massimo di novanta giorni per adeguarsi ai principi contenuti nell'articolo, decorsi i quali avrebbero trovato diretta applicazione le disposizioni dello stesso articolo <sup>33</sup>.

Non coerente con l'articolo 5 del DIM 2 aprile 1968, n. 1444, il quale tuttora stabilisce rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti industriali, alquanto diversi rispetto a quelli commerciali e direzionali.

Perciò non si comprende che senso abbia l'equiparazione della funzione produttiva con quella direzionale, inserite entrambe nella lettera e) del comma 1 e l'isolamento della funzione commerciale nella successiva lettera c).

Per prassi consolidata, in giurisprudenza e in urbanistica, si assume rilevante il passaggio tra due categorie funzionali che richiedano quantità differenti di aree per servizi pubblici. Quindi la predetta equiparazione tra quella produttiva e quella direzionale, non ha senso se non accompagnata contestualmente da una modifica del citato articolo 5 del DIM 1444/1968.

Illogico sotto il profilo urbanistico assimilare queste due funzioni, quando la prima notoriamente è correlata ad ampie superfici dedite alla produzione e per questo motivo il richiamato DIM riserva a questa funzione aree a servizi in misura pari al 10% dell'intera superficie destinata a tali insediamenti; mentre, la seconda, al contrario richiede spazi molto più limitati, e il DIM prevede per ogni 100 metri quadri di superficie lorda di pavimento 80 metri quadri di aree per servizi.

Saltando la descrizione delle variazioni ai successivi articoli 24 – Certificato di agibilità e 25 – Procedimento di rilascio del certificato di agibilità, in quanto poco significative.

Passiamo all'inserimento di un ulteriore nuovo articolo il 28-bis – Permesso di costruire convenzionato, introdotto per snellire il percorso di realizzazione di opere di urbanizzazione correlate al titolo abilitativo.

Istituto, peraltro, già ampiamente presente nella legislazione regionale.

Con detto articolo si demandava al Consiglio comunale l'approvazione di una convenzione per specificare gli obblighi del soggetto attuatore funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico (c.2), declinando al comma 3 tre possibili attività: la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori; la realizzazione di opere di urbanizzazione; la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.

Con altri tre commi si codificavano: l'eventuale attuazione per stralci funzionali; il termine di validità del permesso di costruire; il procedimento di formazione di quest'ultimo.

Le variazioni introdotte da questo provvedimento, si concludevano con l'inserimento di tre nuovi commi, il 4-bis, il 4-ter e il 4-quater, nell'articolo 31 del TU – Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali.

Col primo si fissava l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 euro e 20.000 euro, stabilendo che, nel caso gli abusi fossero commessi su aree inedificabili o soggette a rischio idrogeologico, la sanzione avrebbe dovuto essere applicata nella misura massima.

---

*previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito.*

<sup>33</sup> Bosetti & Gatti sostengono che il presente articolo non trova applicazione nelle Regioni che hanno adottato una propria disciplina specifica.



Inoltre si stabiliva che *“La mancata o tardiva emanazione del provvedimento sanzionatorio, ..., costituisce elemento di valutazione (negativa) della performance individuale nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile (per eventuale danno erariale) del dirigente e del funzionario inadempienti.”*

Con gli altri due commi si stabiliva rispettivamente la destinazione esclusiva delle sanzioni: *“alla demolizione e rimessione in pristino delle opere abusive e all’acquisizione e attrezzatura di aree destinate a verde pubblico”*, nonché la facoltà di aumentare l’importo delle sanzioni e di reiterarne periodicamente l’applicazione per le Regioni a statuto ordinario.

Nel 2015, attraverso l’articolo 5<sup>34</sup> della Legge 124, il Governo venne delegato ad adottare uno o più Decreti Legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto dei titoli abilitativi con autorizzazione espressa o autocertificati, ovvero oggetto di semplice comunicazione preventiva e ciò *“sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli, dei principi del diritto dell’Unione europea relativi all’accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.”*

Nel novembre dell’anno successivo il Governo emanò il D.Lgs. n. 222 dall’eloquente titolo: *“Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti”*, purtroppo con l’allegata Tabella A, che come da prassi formava parte integrante del provvedimento, non ci si limitò a tale individuazione, ma si adottarono licenze assai lontane dai *“principi di ragionevolezza e proporzionalità”* richiamati nella legge delega.

Ma andiamo per gradi, percorrendo prima, gli articoli del TU che vennero modificati, forse uscendo dal seminato costituzionale.

Tralasciando le modifiche apportate all’articolo 5 – Sportello unico per l’edilizia, in quanto non pertinenti con lo scopo di questa ricostruzione storica del TU, passiamo al successivo articolo 6 – Attività edilizia libera, nel quale vennero riformulate le lettere a) e b), al fine di scorporare dalla prima, cioè dagli interventi di manutenzione ordinaria, quelli di installazione delle pompe di calore, fatte oggetto di una nuova lettera a-bis) senza alcuna variazione al testo precedente; mentre, nella seguente lettera b) relativa agli interventi volti all’eliminazione delle barriere architettoniche, vennero sopresse le parole *“di rampe o”* consentendo quindi senza titolo abilitativo *“gli interventi volti all’eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione ~~di rampe o~~ di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell’edificio”*.

---

<sup>34</sup> 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, (omissis), nonché di quelli per i quali è necessaria l’autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva, sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli, dei principi del diritto dell’Unione europea relativi all’accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, introducendo anche la disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti, e prevedendo altresì l’obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all’atto della presentazione di un’istanza, i termini entro i quali l’amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell’amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

Nel medesimo articolo vennero poi aggiunte le lettere e-bis), e-ter), e-quater ed e-quinquies<sup>35</sup> per escludere dalla necessità di titoli abilitativi: le opere dirette a soddisfare esigenze contingenti, le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, i pannelli solari e fotovoltaici, nonché le aree ludiche e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali di edifici. Vennero altresì abrogati i commi 2, 4, 5 e 7 e modificata la lettera a) del comma 6 per rendere coerente l'articolo con le nuove modifiche.

L'abrogazione del comma 2, tuttavia, rese parzialmente inapplicabile il comma 4 dell'articolo 17, nel periodo che lo richiamava<sup>36</sup>, probabilmente una svista, tra le tante incongruenze e licenze di questo provvedimento legislativo.

Dopo detto articolo venne quindi inserito il 6-bis<sup>37</sup>, col quale si ribadì la procedura della "Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata" prima contenuta nell'articolo 6, precisando che tale procedura andava applicata agli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6 – Attività edilizia libera, 10 – Interventi subordinati a permesso di costruire e 22 – Interventi subordinati a Segnalazione Certificata di Inizio Attività.

All'articolo 20, inerente al procedimento per il rilascio del permesso di costruire, dal comma 1 venne eliminato il periodo "nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali" ed introdotto il comma 1-bis al fine di consentire

---

<sup>35</sup> e-bis) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni, previa comunicazione di avvio lavori all'amministrazione comunale;

e-ter) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;

e-quater) i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

e-quinquies) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

<sup>36</sup> "nonché per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 6, comma 2, lettera a), qualora comportanti aumento del carico urbanistico," – Bosetti & Gatti con una nota di redazione al testo così modificato, sostengono che "ora il riferimento corretto dovrebbe essere all'art. 3, comma 1, lettera b) e all'articolo 6-bis"

<sup>37</sup> Art. 6-bis. (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.

3. Per gli interventi soggetti a CILA, ove la comunicazione di fine lavori sia accompagnata dalla prescritta documentazione per la variazione catastale, quest'ultima è tempestivamente inoltrata da parte dell'amministrazione comunale ai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate.

4. Le regioni a statuto ordinario:

a) possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1;

b) disciplinano le modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione e prevedendo sopralluoghi in loco.

5. La mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.»



al tecnico incaricato di dichiarare tra l'altro, l'idoneità igienico-sanitaria dell'ipotesi progettuale, per rendere più snello il procedimento stesso.

Nell'articolo 22, relativo agli interventi subordinati a S.C.I.A., venne sostituito il comma 1, per diversificare gli interventi di manutenzione straordinaria e di restauro e risanamento conservativo che riguardano le parti strutturali dell'edificio (definiti nella Tabella A "pesante") da quelli che non coinvolgono tali parti (definiti nella Tabella A "leggera"); nel comma 2 venne modificato il richiamo del rilascio del Certificato di agibilità, perché con lo stesso provvedimento legislativo si introducesse la Segnalazione Certificata di Agibilità (S.C.A.) inoltrata direttamente dal titolare del titolo abilitativo; vennero altresì abrogati il comma 3 e 5, correlati alla contestuale modifica del successivo articolo 23 e modificati i commi 6 e 7 per lo stesso motivo.

Con la riscrittura dell'articolo 23 venne eliminata la rubrica – Disciplina della Denuncia di Inizio Attività, sostituita da quella relativa agli – Interventi subordinati a Segnalazione Certificata di Inizio Attività in alternativa al Permesso di costruire.

Con queste modifiche si cancellò definitivamente la D.I.A., lasciando solo i riferimenti necessari alla chiusura delle pratiche in corso, e si distinsero gli interventi subordinati a S.C.I.A. da quelli soggetti a S.C.I.A. alternativa al P. di C., esonerando i primi dal contributo di costruzione, in base ai periodi contenuti rispettivamente nel comma 7 dell'articolo 22<sup>38</sup> e nel comma 01<sup>39</sup> dell'articolo 23.

Purtroppo, così facendo, nel primo ci si dimenticò, di richiamare il termine massimo di efficacia del titolo abilitativo, stabilito in tre anni dal comma 2 del precedente articolo 23 – Disciplina della denuncia di inizio attività, ingenerando conseguenti dubbi applicativi da parte delle Amministrazioni comunali, che vennero a trovarsi senza un preciso riferimento temporale di validità del titolo in questione.

Il medesimo dubbio riguarda anche la C.I.L.A. introdotta con la legge n. 73 del 2010 e rimasta senza alcun richiamo al relativo periodo di validità sino al testo attualmente vigente; in questo caso per lo meno, con la modifica introdotta con l'articolo 17 della Legge n. 164 del 2014 si dispose *"la comunicazione di fine lavori"* almeno nei casi in cui fosse prevista una variazione catastale da inoltrare alla Agenzia delle entrate<sup>40</sup>.

In merito a tale tema nulla innova il testo contenuto nel D.L. 16 luglio 2020, n. 76, anche se il dispositivo contenuto nell'ultimo periodo del comma 4 dell'articolo 10<sup>41</sup> farebbe supporre che anche il titolo abilitativo richiamato dall'articolo 22 avesse un termine di validità.

Altra imprecisione tra le tante sin qui rilevate.

Con la sostituzione dell'articolo 24 il precedente Certificato di agibilità venne trasformato in Segnalazione Certificata di Agibilità, da inoltrare al SUE o al SUAP del Comune, a cura del titolare del titolo abilitativo, con decorrenza immediata dell'utilizzo delle correlate costruzioni.

---

<sup>38</sup> "senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16".

<sup>39</sup> "Gli interventi di cui alle lettere precedenti sono soggetti al contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 16."

<sup>40</sup> Art. 6, comma 5 – Legge 164/2014, poi ripreso dall'art. 6-bis, comma 3 del DLgs 222/2016.

<sup>41</sup> "La medesima proroga si applica alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine (31 dicembre 2020), ai sensi degli articoli 22 e 23 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380."



Il successivo articolo 25 – Procedimento di rilascio del certificato di agibilità, venne ovviamente soppresso e altri articoli seguenti vennero coordinati con le modifiche sin qui descritte.

Passando all'esame del richiamato allegato Tabella A, Sezione II – Edilizia, limitandoci alle questioni degne di nota, incontriamo al punto 2) l'attività di Manutenzione straordinaria (leggera) assoggettata a C.I.L.A. con indicazione dei seguenti elementi costitutivi "previsti dalla legge":

- non alterino la volumetria complessiva dell'edificio e
- non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso,
- non modifichino la sagoma e i prospetti dell'edificio,
- non riguardino le parti strutturali dell'edificio.

Sul primo e ultimo alinea nessun rilievo, al contrario sul secondo, letto alla luce comma 1 dell'articolo 23-ter, nel quale si definisce "*mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ..., purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle ... elencate*" non può sfuggire la contraddizione tra il contenuto del testo riportato nell'articolo 3 lettera b) del TU, laddove si dice: "*Nell'ambito degli interventi di M.S. sono ricompresi anche quelli costituenti nel frazionamento o accorpamento delle U.I. ... nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso;*" e quello richiamato nel suseposto articolo 23-ter.

Quindi, qualora l'intervento di M.S. produca una variazione di categoria funzionale, per esempio da residenziale a produttiva, che di per sé ridurrebbe il carico urbanistico, non potrebbe essere attuato con C.I.L.A., mentre, lo stesso intervento attuato all'interno della medesima categoria funzionale, per esempio residenziale con aumento di Slp, quindi del carico urbanistico, sarebbe attuabile con detto titolo abilitativo autocertificato.

A tale proposito si richiama quanto affermato in precedenza su questo tema, per palese illogicità sotto il profilo urbanistico.

Ancora più paradossale il contenuto del terzo alinea che escluderebbe dalla M.S. "leggera" gli interventi che modificano i prospetti dell'edificio; perciò se devo realizzare un servizio-igienico cieco posso utilizzare la C.I.L.A., invece, nel caso in cui il R.E. o quello d'Igiene, mi impongano l'apertura esterna minima di 50 cmq dovrò utilizzare addirittura il Permesso di costruire o la S.C.I.A. alternativa; stessa cosa se aumentando il numero delle unità immobiliari avrò bisogno di inserire una porta d'ingresso o per lo meno di trasformare una finestra in porta-finestra.

A tale proposito si ricorda che la Regione Lombardia, con la D.G.R. 25 settembre 1998, n. VI/38573 – Fascicolo 2, nel definire i Criteri ed indirizzi generali per l'elaborazione del Regolamento Edilizio tipo, inserì tra gli interventi di Manutenzione straordinaria anche quelli di "*ridefinizione delle facciate mediante la modifica di parte limitata delle aperture*" dimostrando un evidente maggior acume urbanistico, lungimiranza e, più semplicemente, buonsenso.

Buonsenso che sembra aver recuperato, almeno in parte, il legislatore odierno, nel disporre<sup>42</sup> la seguente variazione all'articolo 3, comma 1, lettera b) del TU, definendo: **"interventi di manutenzione straordinaria"**, *le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42."*

Perché, solo parzialmente; perché sembra che l'autore di questi testi, non voglia favorire il recupero dei beni culturali e del paesaggio escludendo l'applicabilità della norma dagli immobili sottoposti a tutela, come risulta dal senso letterale dell'ultimo periodo evidenziato in colore rosso. In questo caso sarebbe stato meglio scrivere il passaggio in questione nel seguente modo: *"purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e qualora ~~non~~ abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ottenga preliminarmente le necessarie autorizzazioni"*. E nel contempo, che il medesimo autore non abbia ancora recepito una prassi assai diffusa nelle disposizioni regionali più recenti, che rifacendosi all'ultimo periodo dell'articolo 3 del DIM n.1444 del 1968<sup>43</sup>, per favorire la rigenerazione urbana, ritengono urbanisticamente compatibili tra loro le destinazioni residenziali, commerciali (esercizi) di vicinato, artigianali di servizio, nonché le destinazioni direzionale e per strutture ricettive fino a 500 mq di superficie lorda<sup>44</sup>.

Proseguendo col punto 3), si definisce M.S. (pesante) quella caratterizzata da *"Opere interne che riguardino le parti strutturali dell'edificio"* sottoponendo a S.C.I.A. questa tipologia d'intervento.

Caratteristica, quest'ultima, che suddivide anche le successive opere di Restauro e risanamento conservativo in (leggero) e (pesante) dei punti 4) e 5).

Passando al punto 6), si incontra la Ristrutturazione edilizia (R.E.) "semplice" o "leggera", soggetta a S.C.I.A., con i seguenti elementi costitutivi:

---

<sup>42</sup> D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito nella Legge n 120/2020 – Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.

<sup>43</sup> "Ai fini dell'osservanza dei rapporti suindicati nella formazione degli strumenti urbanistici, si assume che, salvo diversa dimostrazione, ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondano mediamente 25 mq. di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc. vuoto per pieno), eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq. (pari a 20 mc. vuoto per pieno) per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze (negozi di prima necessità - ora esercizi di vicinato - servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc..

<sup>44</sup> Regione Lombardia - L.r. n. 12/2005 – art. 51, comma 1



–non presenti i caratteri della ristrutturazione ricostruttiva, cioè non preveda la completa demolizione dell’edificio preesistente e che  
non presenti i caratteri della ristrutturazione pesante:

- 1.non aumenti il volume complessivo,
- 2.non modifichi sagoma di edifici vincolati,
- 3.non modifichi i prospetti dell’edificio,
- 4.non comporti mutamento d’uso urbanisticamente rilevante nel centro storico.

Per capire meglio il criterio di separazione tra le due tipologie di attività facciamo seguire gli elementi costitutivi della R.E. “pesante” indicati nel successivo punto 8), assoggettata a Permesso di costruire (Autorizzazione con silenzio-assenso) ovvero S.C.I.A. alternativa:

–non prevedano la completa demolizione dell’edificio esistente:  
e comportino:

- 1.aumento del volume complessivo,
- 2.modifiche al prospetto dell’edificio,
- 3.cambio d’uso urbanisticamente rilevante nel centro storico.

Prima di tutto ricordiamo che la R.E. “semplice” o “leggera”, essendo soggetta a S.C.I.A. ex articolo 22 del TU, per quanto stabilito dal comma 7, del medesimo, è “*senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione*” e che la R.E. “pesante”, essendo soggetta a Permesso di costruire (Autorizzazione con silenzio-assenso) ovvero S.C.I.A. alternativa, ex articolo 23 del T.U., per quanto stabilito dall’ultimo periodo del comma 01 è “*soggetta al contributo di costruzione*”.

Dopo di ch  passando agli elementi costitutivi risulta sicuramente stupefacente la differenza indicata tra i punti 1, cio  la possibilit  di aumento del volume complessivo nella R.E. “pesante”; novit  assoluta per questa tipologia d’intervento e in apparente contraddizione sia con la definizione contenuta nell’articolo 3 del TU, laddove anche nel caso di demolizione e ricostruzione la volumetria deve essere la stessa di quella preesistente, sia con quanto stabilito dall’articolo 10, comma 1, lettera c) del TU, che subordina a Permesso di costruire, gli “*interventi di R.E. che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici ...*” A tal proposito, la giurisprudenza consolidata sembra escludere, sin dalle origini, che la R.E. possa contemplare ampliamenti della volumetria.

Siamo all’allegato che modifica il testo di legge attraverso un Decreto legislativo, veramente innovativo e strabiliante.

Sicuramente significativi e limitanti anche i due punti successivi, cio  la modifica dei prospetti e il cambio d’uso urbanisticamente rilevante nel centro storico, per i motivi gi  addotti in precedenza in merito alla M.S. e alle consolidate prassi regionali atte a favorire la rigenerazione urbana e il correlato recupero del patrimonio edilizio esistente.

Nel giugno del 2017, con la Legge n. 96 venne convertito il DL 24 aprile 2017, n 50, che intervenne nuovamente sulle definizioni di cui all’articolo 3 del TU, questa volta aggiornando gli “**interventi di restauro e di risanamento conservativo**”<sup>45</sup>, attraverso l’inserimento del

---

<sup>45</sup> Gli interventi rivolti a conservare l’organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalit  mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell’organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d’uso purch  con tali elementi compatibili, nonch  conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo



seguente periodo: “*ne consentano ~~destinazioni d’uso con essi compatibili~~ anche il mutamento delle destinazioni d’uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi.*”

Si prosegue con una nuova serie di integrazioni al TU apportate poco meno di due anni dopo con la Legge n. 55 del 2019, di conversione del D.L. 18 aprile 2019, n. 32, definito “*Sblocca cantieri*”.

Il primo articolo implementato è il 2-bis, che si occupa delle deroghe ai limiti di distanza tra fabbricati disposti col DIM n. 1444 del 1968.

Prima di tutto, al contenuto del primo e unico comma, formulato nel 2013 con la legge n. 98, che demandava alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, la possibilità di derogare dalla distanza minima di dieci metri, negli ambiti urbani consolidati o in altre specifiche aree territoriali, inserendo negli strumenti urbanistici dei propri comuni, disposizioni funzionali ad un assetto complessivo dei medesimi, viene data un’interpretazione autentica, che peraltro conferma l’orientamento giurisprudenziale prevalente, cioè che tale limite possa essere derogato esclusivamente alle “zone di espansione o assimilabili” di cui al punto 3) dell’articolo 9 del DIM; contraddicendo sostanzialmente il dispositivo del comma stesso, che, invece, come detto, intendeva estendere tale facoltà *agli ambiti urbani consolidati o ad altre specifiche aree territoriali*, per favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente. La qualcosa emerge chiaramente dal contenuto dei due commi aggiunti l’1-bis e l’1-ter.

Col primo, infatti, si afferma che quanto stabilito dal comma 1 è finalizzato a orientare i Comuni nella definizione dei limiti di densità edilizia, altezza e distanza tra fabbricati, negli ambiti urbani consolidati; mentre, col secondo, si stabilisce che negli interventi “*di demolizione e (fedele) ricostruzione, quest’ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti.*”

Una ulteriore serie di integrazioni al TU è stata attuata mediante il D.L. 16 giugno 2020, n. 76, convertito nella Legge 11 settembre 2020, n. 120, denominata “*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*”, divulgato alla stampa come “*Decreto semplificazioni*”.

Con l’articolo 10, dalla rubrica “*Semplificazioni e altre misure in materia edilizia*”, si introducono nuove modificazioni e integrazioni al TU.

Si inizia ancora con l’articolo 2-bis, mediante la sostituzione del comma 1-ter<sup>46</sup>, poco sopra descritto, cercando di nuovo di allargare le maglie degli interventi di demolizione e ricostruzione, precisando che “*qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell’area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai*

---

*degli elementi costitutivi dell’edificio, l’inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell’uso, l’eliminazione degli elementi estranei all’organismo edilizio.*

<sup>46</sup> 1-ter. In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell’area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nell’osservanza delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l’intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell’altezza massima dell’edificio demolito, sempre nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti. Nelle zone omogenee A, gli interventi di demolizione e ricostruzione, sono consentiti esclusivamente nell’ambito di piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatte salve le previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti.



*confini, la ricostruzione è comunque consentita nell'osservanza delle distanze legittimamente preesistenti” e specificando ulteriormente che “Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti.”*

Quest'ultimo periodo sembra incoerente sia con quanto disposto dal vigente articolo 14, comma 3, del TU che codifica il “*Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici*”, col quale si ribadisce che in ogni caso restano ferme le disposizioni degli articoli 7, 8 e 9 del DIM n. 1444/1968, sia con quanto poco sopra riportato in merito alla Legge n. 55/2019.

La giurisprudenza in proposito sulla nozione di sagoma e area di sedime sembra aver consolidato un orientamento opposto.

Su questo tema, infatti, si è già espresso il Consiglio di Stato con Sentenza 12 ottobre 2017, n. 4728, secondo la quale in caso di demolizione e ricostruzione con coincidenza di area di sedime e di sagoma, il nuovo edificio - proprio perché “coincidente” per tali profili con il manufatto preesistente - potrà sottrarsi al rispetto delle norme sulle distanze, in quanto sostitutivo di un precedente manufatto che già non rispettava dette distanze.

In merito poi alla sagoma edilizia, di nuovo il Consiglio di Stato Sezione VI, 15 marzo 2013 n. 1564, ha definito tale “*la conformazione planivolumetrica della costruzione ed il suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali con gli aggetti e gli sporti*”, riprendendola dalla sentenza 23 novembre 2011, n. 309 della Corte Costituzionale.

Secondo altra autorevole giurisprudenza, **la nozione di sagoma edilizia è intimamente legata anche all'area di sedime del fabbricato.**

Appare quanto mai utile esaminare la ratio delle sentenze pronunciate sulla questione.

A tal fine sono illuminanti i recenti giudizi del Consiglio di Stato e della Corte Costituzionale che potranno essere utili riferimenti per un'interpretazione coerente del binomio sagoma-area di sedime.

In tali espressioni sono rettificata le affermazioni della circolare 7 agosto 2003 n. 4174 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, intitolata “*Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come modificato e integrato dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301. Chiarimenti interpretativi in ordine alla inclusione dell'intervento di demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione edilizia*”, esaminata la definizione di ristrutturazione edilizia ed evidenziato che questa non richiama più il concetto di “*area di sedime*”, affermando espressamente: “*non si ritiene che l'esclusione di tale riferimento possa consentire la ricostruzione dell'edificio in altro sito, ovvero posizionarlo all'interno dello stesso lotto in maniera del tutto discrezionale. La prima ipotesi è esclusa dal fatto che, comunque, si tratta di un intervento incluso nelle categorie del recupero, per cui una localizzazione in altro ambito risulterebbe palesemente in contrasto con tale obiettivo; quanto alla seconda ipotesi si ritiene che debbono considerarsi ammissibili, in sede di ristrutturazione edilizia, solo modifiche di collocazione rispetto alla precedente area di sedime, sempreché rientrino nelle varianti non essenziali e, a questo fine, il riferimento è nelle definizioni stabilite dalle leggi regionali in attuazione dell'art. 32 del Testo unico. Resta in ogni caso possibile, nel diverso posizionamento dell'edificio, per adeguarsi alle disposizioni contenute nella strumentazione urbanistica vigente per quanto attiene allineamenti, distanze e distacchi*”.

Rispetto a questa posizione ministeriale, di parziale apertura almeno alle dislocazioni interne al lotto, si riscontrano invece posizioni della giurisprudenza orientate in senso opposto (Consiglio di Stato, sez. VI, 16 dicembre 2008 n. 6214; Consiglio di Stato, sez. V, 15 aprile 2004 n. 2142), per l'espressa affermazione che **la ristrutturazione edilizia individua un intervento dove non si assista ad alcun incremento per i volumi**, le sagome e le superfici, salvo una diversa distribuzione di quelle assentite, né una maggiore o diversa occupazione delle aree di sedime, evidenziando come lo spostamento della collocazione del manufatto costituisce una nuova costruzione e non un intervento sull'esistente.

La lettura in senso restrittivo della nozione di ristrutturazione edilizia, così sostenuta, ha ricevuto poi un avallo autorevolissimo dalla giurisprudenza costituzionale, - Corte Costituzionale, 23 novembre 2011 n. 309 - che in maniera assolutamente lineare e condivisibile afferma: *"in base alla normativa statale di principio, quindi, un intervento di demolizione e ricostruzione che non rispetti la sagoma dell'edificio preesistente – intesa quest'ultima come la conformazione planivolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale – configura un intervento di nuova costruzione e non di ristrutturazione edilizia"*.

Nell'ultimo periodo del comma 1-ter sostituito, la legge di conversione ha ulteriormente precisato che: *"Nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela"*.

Questa integrazione sembra contraddire l'estensione prevista nella prima parte del nuovo comma, riallineandosi alle precedenti richiamate sentenze, cioè che le minori distanze tra fabbricati, rispetto ai 10 m stabilite dal DIM 1444/1968, si possono consentire esclusivamente nell'ambito degli strumenti urbanistici esecutivi e addirittura in quelli specifici *"di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale"*.

Per districare questa matassa, sembra utile far ricorso alla Circolare interpretativa richiamata in premessa.

Al punto 3 della quale si legge: "Il secondo periodo, (del comma 1-ter), ..., aggiunge che in questi casi sono consentiti gli *"incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento"* anche fuori sagoma e col superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, purché sia sempre rispettata la distanza preesistente. In considerazione del suo tenore letterale, questa previsione deve intendersi come riferita non a qualsiasi incremento volumetrico, che possa accompagnare l'intervento di demolizione e ricostruzione, ma solo a quelli aventi carattere di "incentivo", ad esempio perché attribuiti in forza del "piano casa" ovvero aventi natura premiale per interventi di riqualificazione (meglio di rigenerazione).

Tanto premesso, il terzo periodo del comma in esame ..., lungi dall'aver un carattere di principio riferibile alla totalità degli interventi di demolizione e ricostruzione, costituisce manifestamente una specificazione delle previsioni precedenti in relazione all'ipotesi in cui gli interventi qui considerati riguardino edifici siti nelle zone omogenee A o in zone

assimilate a queste dai piani urbanistici comunali, ovvero nei centri e nuclei storici consolidati o in aree comunque di particolare pregio storico o architettonico.

Per queste ipotesi, il legislatore ha posto un'ulteriore condizione per l'applicabilità delle disposizioni dettate dal medesimo comma (e, quindi, perché la ricostruzione dell'edificio possa avvenire nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti e possa fruire degli eventuali incentivi volumetrici nei limiti anzi detti) e cioè che l'intervento sia contemplato “*esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale*”. Ancora una volta, la ratio della previsione risiede nell'esigenza di assicurare una maggior tutela del valore d'insieme delle aree soggette allo specifico regime delle zone A e dei centri storici, escludendo che all'interno di esse gli interventi di cui al medesimo comma 1-ter dell'articolo 2-bis possano essere direttamente realizzati dagli interessati e stabilendo, invece, che essi debbano inserirsi nella più generale considerazione del contesto di riferimento che solo un piano particolareggiato può assicurare. Peraltro, anche in questo caso il legislatore si fa carico di fare salve “*le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti*”, e quindi la facoltà che le Amministrazioni preposte alla pianificazione del territorio, nei rispettivi ambiti di competenza, possano dettare prescrizioni diverse e anche meno rigorose per l'effettuazione degli interventi in discorso, tenuto conto dello specifico contesto preso in considerazione.”

Da tale ampia precisazione sembra emergere che il ricorso alla preliminare pianificazione attuativa sia limitata agli interventi di demolizione e ricostruzione che “*riguardino edifici siti nelle zone omogenee A o in zone assimilate a queste dai piani urbanistici comunali, ovvero nei centri e nuclei storici consolidati o in aree comunque di particolare pregio storico o architettonico*” fatte salve “*le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti*”, stabilite dalle Amministrazioni preposte alla pianificazione del territorio, che potrebbero essere “*diverse e anche meno rigorose.*”

Tralasciando per il momento quest'ultima precisazione, se così fosse, non appare chiaro il motivo che ha indotto il legislatore, a modificare, a poco più di un anno di distanza della richiamata Legge n. 55/2019, il comma 1-ter, se non per tentare un ulteriore passo avanti volto a scardinare il principio “storico” contenuto nell'articolo 9, comma 1, numero 3) del DIM n. 1444/1968 <sup>47</sup>.

Perché se il previgente comma 1-ter prevedeva che: “*In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima (fosse) comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché ... effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo*” il nuovo testo amplia decisamente la facoltà di rispettare distanze preesistenti, inferiori a 10 m, ogni qualvolta “*le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime*” consentendo di realizzare “*anche con ampliamento fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito*” “*gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti*” oltre che nei casi in cui le Amministrazioni preposte alla pianificazione del territorio lo prevedano con norme “*diverse e meno rigorose.*”

---

<sup>47</sup> cioè che eventuali distanze tra fabbricati inferiori a 10 m possono essere stabilite esclusivamente nelle Zone C) – di espansione o equivalenti - attraverso “*piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche.*”



Come a dire, care Regioni io (Stato) ho provato nuovamente a superare le limitazioni contenute nell'articolo 9 del DIM 1444/1968, ma non mi sento di espormi a possibili bocciature giurisprudenziali, quindi se volete provateci voi.

Personalmente, ritengo sarebbe stato meglio riscrivere più semplicemente l'articolo 9 del DIM, caratterizzato da una pessima formulazione, in particolare del punto 2) del comma 1)<sup>48</sup>.

Si prosegue ancora con la variazione della definizione degli *"interventi di manutenzione straordinaria"* contenuta nell'articolo 3, comma 1, lettera b) del TU, per la quale si rimanda a quanto riportato in precedenza.

Si interviene di nuovo anche sulla successiva lettera d) del medesimo articolo <sup>49</sup> ricomprendendo negli *"interventi di ristrutturazione edilizia"* "gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana."

Come già ampiamente rimarcato in precedenza questa forzatura terminologica andrebbe assolutamente evitata; quando parliamo di interventi di demolizione e ricostruzione globale di edifici ricadiamo negli interventi di sostituzione edilizia, quindi di nuova costruzione <sup>50</sup>. A maggior ragione se si prevedono incrementi volumetrici connessi a premialità introdotte per favorire la rigenerazione urbana.

La norma originale escludeva qualsiasi incremento volumetrico che andasse oltre l'adeguamento sismico/energetico, come ribadito dalle sentenze del Consiglio di Stato, sez. VI, 16 dicembre 2008 n. 6214 e sez. V, 15 aprile 2004 n. 2142.

Inoltre sarebbe opportuno precisare che l'estensione alle limitazioni dell'applicazione di questa tipologia d'intervento, agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, anche a quelli ubicati nelle zone omogenee 1444/1968, venisse ulteriormente ampliata anche a quelle

---

<sup>48</sup> Nuovi edifici ricadenti in altre zone: è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti.

<sup>49</sup> d) **"interventi di ristrutturazione edilizia"**, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché a quelli ubicati nelle zone omogenee A, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

<sup>50</sup> Concetto quest'ultimo presente in una precedente progetto di modifica del DPR 380, probabilmente abbandonata.

assimilabili a queste ultime, in ragione delle diverse definizioni che caratterizzano le leggi regionali.

Nella legge di conversione vengono introdotte alcune precisazioni rispetto al testo del DL 76: *“Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria”*, che ribadiscono le integrazioni fatte agli interventi di MS.

Sempre con la legge di conversione alla lettera e) il capoverso e.5) viene così sostituito: *“e.5) l’installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee **o delle tende e delle unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione, e loro pertinenze e accessori, che siano collocate, anche in via continuativa, e siano ricompresi** in strutture ricettive all’aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, **che non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno e presentino le caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive previste dalle ~~in~~ conformità alle** normative regionali di settore **ove esistenti**”*, aggiungendo e togliendo i periodi evidenziati in colore rosso.

Variazione legata alle strutture ricettive stagionali quali campeggi o zone di sosta per roulotte, camper, case mobili che siano collocate, anche in via continuativa, in strutture ricettive all’aperto per il soggiorno dei turisti; con una più dettagliata precisazione delle caratteristiche dei manufatti leggeri di cui al punto 16 del D. Lgs. 222/2016, quindi ricompresi nell’attività di edilizia libera.

Si continua intervenendo sulla lettera e-bis dell’articolo 6, comma 1 che ha come oggetto *“le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee”* per le quali si raddoppia il relativo tempo di permanenza in opera, passando dagli attuali novanta a centottanta giorni, compresi i *“tempi di allestimento e smontaggio del manufatto”*.

Per proseguire con l’introduzione del comma 1-bis al vigente articolo 9-bis del TU, con integrazione anche della relativa rubrica che assume il seguente titolo: *“Documentazione amministrativa **e stato legittimo degli immobili**”*<sup>51</sup> con l’opportuna precisazione che *“Per gli*

---

<sup>51</sup> 1-bis. Lo stato legittimo dell’immobile o dell’unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o da quello 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. Per gli immobili realizzati in un’epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle

*immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio* <sup>52</sup>, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti (omissis)”, volta a rendere meno problematica la dimostrazione dello stato di legittimità degli immobili.

A seguire si ritocca ulteriormente il contenuto dell'articolo 10, comma 1, lettera c), che individua gli “*interventi subordinati a permesso di costruire*” <sup>53</sup> estendendoli anche ai “*casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici*” in coerenza con la precedente variazione apportata all'articolo 3, comma 1, lettera d), già ampiamente criticata.

Viene poi migliorata la formulazione del comma 1-bis dell'articolo 14, inerente al “*Permesso in deroga agli strumenti urbanistici*” eliminando i periodi infelici già commentati in precedenza <sup>54</sup>.

Di conseguenza viene adeguato anche il contenuto del comma 3 <sup>55</sup> attraverso il quale la facoltà di deroga viene estesa anche alle destinazioni d'uso ammissibili, favorendo gli interventi di rigenerazione urbana e recupero del patrimonio edilizio esistente.

Si prosegue ritoccando di nuovo la lettera d-ter del comma 4 dell'articolo 16, relativo al contributo per il rilascio del permesso di costruire; in coordinamento con la variazione all'articolo 14 viene eliminato dal testo il periodo “*o con cambio di destinazione d'uso*”. Pertanto il maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga alle previsioni dello strumento urbanistico generale sarà soggetto a contributo straordinario.

Viene ancora ritoccato il successivo articolo 17, comma 4-bis riferito alla riduzione o esonero dal contributo di costruzione, per consentire ai Comuni di deliberare riduzioni maggiori al 20% del contributo, con possibilità addirittura di azzerarlo.

Si ritocca anche il procedimento per il rilascio del permesso di costruire di cui all'articolo 20 del TU: mediante l'integrazione del comma 8 si dà facoltà al richiedente del titolo abilitativo di ottenere l'attestazione della formazione del silenzio-assenso.

---

*informazioni catastali di primo impianto ovvero 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. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.*

<sup>52</sup> Legge 6 agosto 1967, n. 765, articolo 31 (Licenza edilizia), comma 1 “*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*”.

<sup>53</sup> c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui **comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici** ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

<sup>54</sup> 1-bis. La richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa anche per gli interventi di ristrutturazione edilizia, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

<sup>55</sup> 3. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi nonché le destinazioni d'uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7 (Limiti di densità edilizia), 8 (Limiti di altezza degli edifici) e 9 (Limiti di distanza tra fabbricati) del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.



Il testo del successivo articolo 22, comma 1, lettera a) viene coordinato con la precedente modifica dell'articolo 3, comma 1, lettera b), consentendo l'utilizzo della S.C.I.A. anche per gli interventi di M.S. che prevedano variazioni ai prospetti.

Così come la modifica al comma 2 dell'articolo 23-ter, che definisce il mutamento di destinazione d'uso rilevante, viene coordinata con la precedente modifica all'articolo 9-bis, comma 1-bis, stabilendo che *"La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis."*

Allo stesso modo la variazione prodotta all'articolo 24, attraverso l'inserimento del comma 7-bis, che la S.C.A. potrà *"altresì essere presentata, in assenza di lavori, per gli immobili legittimamente realizzati privi di agibilità"* purché questi ultimi presentino i requisiti definiti da apposito Decreto interministeriale, da adottarsi entro novanta giorni, si presume dalla legge di conversione, cioè probabilmente entro il 16 dicembre 2020.

Le modifiche al TU si concludono con l'inserimento dell'articolo 34-bis, riferito alle *Tolleranze costruttive*, con contestuale abrogazione del comma 2-ter del vigente articolo 34, inerente gl'interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire.

La nuova disposizione conferma col comma 1, che *"Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo"*, precisando al comma 2 che *"Fuori dai casi di cui al comma 1, limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne e le modifiche alle finiture degli edifici, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile"*. Anche in questo caso, l'esclusione degli immobili soggetti a vincolo, potrebbe configurare una possibile illegittimità costituzionale e quanto meno una poco comprensibile limitazione; sarebbe stato meglio permetterne l'applicazione anche a questi ultimi, semplicemente previa acquisizione del parere degli Enti competenti.

Il nuovo articolo si conclude con una opportuna precisazione contenuta nel comma 3; la quale chiarisce che *"Le tolleranze esecutive di cui ai commi 1 e 2 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"*, come a dire che per le violazioni edilizie contenute entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo, ovvero, le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne e le modifiche alle finiture degli edifici, riscontrate rispetto al titolo abilitativo originale su edifici esistenti, non dovranno più essere oggetto di specifica sanatoria, come avviene attualmente.

Per agevolare gli interventi di *rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale*, sulla scorta di equivalenti disposizioni regionali, viene introdotto l'articolo 23-quater dal titolo *"Usi temporanei"*; come precisa il comma 2: *"L'uso*



*temporaneo può riguardare immobili legittimamente esistenti ed aree sia di proprietà privata che di proprietà pubblica, purché si tratti di iniziative di rilevante interesse pubblico o generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali.” Il tutto regolato da un’apposita convenzione, le cui caratteristiche sono elencate nel successivo comma 3.*

*La stipula della quale costituisce titolo per l’uso temporaneo e per l’esecuzione di eventuali interventi di adeguamento che si rendano necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, da attuare comunque con modalità reversibili, secondo quanto stabilito dalla convenzione medesima, come sancito dal successivo comma 4. Senza che ciò comporti il mutamento della destinazione d’uso dei suoli e delle unità immobiliari, come stabilito dal comma 5.*

*Laddove si tratti di immobili o aree di proprietà pubblica il soggetto gestore è individuato mediante procedure di evidenza pubblica; in tali casi la convenzione specifica le cause di decadenza dall’assegnazione per gravi motivi, comma 6.*

Col comma 7 viene demandata al Consiglio comunale l’individuazione dei criteri e degli indirizzi per l’attuazione delle suddette disposizioni e col conclusivo comma 8, si dà facoltà alle Regioni di dettare disposizioni di maggior dettaglio, cosa già ampiamente avvenuta.

Ma la Legge in parola prevede altresì la facoltà per i soggetti titolari di atti abilitativi “rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2020” di “comunicare” agli Enti competenti, la proroga di **tre anni** dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori, purché questi ultimi “non siano già decorsi al momento della comunicazione”, ovvero, che gli atti abilitativi di riferimento, “non risultino in contrasto con nuovi strumenti urbanistici, approvati o adottati” sempre al momento della comunicazione. Il medesimo provvedimento precisa anche che tale proroga è applicabile ai Permessi di costruire, di cui all’articolo 15 del TU, alle S.C.I.A. di cui all’articolo 22, nonché alle S.C.I.A. alternative al permesso di costruire di cui all’articolo 23.

Anche in questo caso, ribadendo quanto anticipato in precedenza con riferimento alle modifiche introdotte col D.lgs. n. 222/2016, cioè che sarebbe stato opportuno integrare adeguatamente l’articolo 22, ripristinando il termine di validità della S.C.I.A. prima contenuto nell’articolo 23.

Operazione che andrebbe applicata anche alla C.I.L.A., qualora questo titolo abilitativo autocertificato venisse ulteriormente confermato.

L’ultima serie di integrazioni al TU è stata attuata mediante il D.L. 1° marzo 2022, n. 17, nato col titolo: “*Misure urgenti per il contenimento dei costi dell’energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*”, e convertito nella Legge 27 aprile 2022, n. 34, pubblicata sulla G.U n. 98 del 28/04/2022 ed entrata in vigore il giorno successivo.

In sede referente l’articolo 9 del DL è stato più volte rimaneggiato e riscritto sino a stabilire con la legge di conversione che l’installazione degli impianti solari termici e fotovoltaici rientra fra gli interventi di “*manutenzione ordinaria*” di cui all’articolo 3, comma 1, lettera a) del DPR 380/2001, quindi nelle “*attività di edilizia libera*” e non è soggetta all’acquisizione di autorizzazioni o atti di assenso comunque denominati, compresi quelli previsti dal D.lgs. 42/2004.

Precisando, tuttavia, che per gli immobili ubicati nei centri storici vincolati ai sensi dell’articolo 136, comma 1, lettera c) del D.lgs. 42/2004, l’installazione è **libera** se avviene



con “*pannelli integrati nelle coperture non visibili dagli spazi pubblici esterni e dai punti di vista panoramici, eccettuate le coperture i cui manti siano realizzati in materiali della tradizione locale*”, mentre, sono esclusi dalla liberalizzazione e continuano ad essere subordinati al rilascio dell’Autorizzazione paesaggistica, ex articolo 146 del D.lgs. 42/2004 e DPR 31/2017, gli impianti da installarsi su immobili:

- soggetti a vincolo paesaggistico apposto con decreto ministeriale ai sensi dell’articolo 136, comma 1, lettera b) del D.lgs. 42/2004, cioè ville, giardini, parchi, ecc.;
- ubicati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ministeriale ai sensi dell’articolo 136, comma 1, lettera c) del D.lgs. 42/2004, fra le quali rientrano anche i centri storici, ma con le esclusioni poco sopra precisate.

Tuttavia, il mancato coordinamento col DPR 31/2017 che, in particolare, esclude dall’autorizzazione paesaggistica solo:

- l’installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, laddove posti su coperture piane e in modo da non essere visibili dagli spazi pubblici esterni;
- l’installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, purché integrati nella configurazione delle coperture, o posti in aderenza ai tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda degli edifici, ai sensi dell’art. 7-bis del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, non ricadenti fra quelli di cui all’art. 136, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Allegato A, voce A.6);

nonché con l’articolo 6, comma 1, lettera e-quater del DPR 380/2001, che inserisce tra le attività di edilizia libera, i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444; rende, per lo meno, problematica l’applicazione del nuovo dispositivo, fatta salva la possibilità di ritenerlo prevalente in base all’articolo 15 delle cosiddette Preleggi al Codice civile, secondo quanto sostiene in una propria nota, la Direzione Edilizia, Ambiente e Territorio dell’ANCE, che per la stessa motivazione, ritiene di potersi superare anche eventuali prescrizioni contenute negli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, in quanto di rango inferiore.

Quest’ultima valutazione, ad avviso del sottoscritto, potrebbe collidere col Titolo V della Costituzione, che riconosce in capo ai Comuni la titolarità unica di pianificazione del proprio territorio.

Altra modifica al DL 17/2022 introdotta in sede referente attraverso l’articolo 5-bis, e recepita nella legge di conversione, riguarda gli articoli 3 e 10 del DPR 380/2001.

Nella definizione degli interventi di cui all’articolo 3, si interviene nuovamente sulla lettera d) “**interventi di ristrutturazione edilizia**” con l’aggiunta del seguente periodo “*ad eccezione degli edifici ricadenti in aree tutelate ai sensi dell’articolo 142 del medesimo decreto legislativo*” che porta al seguente testo finale: d) “**interventi di ristrutturazione edilizia**”, *gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi*



*di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, **ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi dell'articolo 142 del medesimo codice**, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria;"*

Mentre negli interventi subordinati a permesso di costruire, di cui all'art. 10, si interviene sulla lettera c) del comma 1, aggiungendo il seguente periodo: *"e, inoltre, gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici ricadenti in aree tutelate ai sensi dell'articolo 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, ricadenti nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria"* ottenendo il seguente testo definitivo della lettera c): *"gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, **e, inoltre, gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi dell'articolo 142 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria.**"*

Come purtroppo ormai non infrequentemente accade, queste variazioni agli articoli 3 e 10 del DPR 380/2001, non sembra siano state adeguatamente coordinate con le norme previgenti, nello specifico con l'Allegato A del D.lgs. 222/2013, che forma parte integrante del Decreto

stesso, e al punto 8. della *Ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi*, il quale precisa che tra gli *Elementi costitutivi della fattispecie (Ristrutturazione edilizia (cosiddetta pesante) previsti dalla legge*: i medesimi **non prevedano la completa demolizione dell'edificio esistente**, perciò, fatta salva la possibilità di ritenere tali disposizioni superate in base all'articolo 15 delle cosiddette Preleggi al Codice civile, queste modifiche potrebbero incontrare difficoltà di applicazione.

Una ulteriore variazione al DPR 380, è contenuta nell'articolo 14, comma 1-ter del DL 50/2022, convertito nella Legge 91/2022 e riguarda di nuovo gli articoli 3 e 10.

Nella definizione degli interventi di cui all'articolo 3, si interviene nuovamente sulla lettera d) **“interventi di ristrutturazione edilizia”** con la sostituzione delle parole del sesto periodo *“dell'articolo 142”* con le seguenti *“degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d) e 142”* che portano a questo testo finale: *d) “**interventi di ristrutturazione edilizia**”, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. (2) Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. (3) Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. (4) L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. (5) Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. (6) Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi **degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d) e 142** del medesimo codice, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria;”*

Mentre negli interventi subordinati a permesso di costruire, di cui all'art. 10, si interviene allo stesso modo sulla lettera c) del comma 1, anche in questo caso sostituendo le parole *“dell'articolo 142”* con le seguenti *“degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d) e 142”* ottenendo questo testo definitivo della lettera c): *“gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui*



*comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e, inoltre, gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi **degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d) e 142** del medesimo codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria.”*

Inutili ulteriori commenti.

La penultima variazione al DPR 380, in ordine di tempo, è contenuta nell'articolo 33-quater, della legge di conversione del DL 115/2022, e riguarda l'articoli 6.

Nel comma 1, dopo la lettera b) viene inserita la lettera b-bis, dal seguente contenuto:

*b-bis) gli interventi di realizzazione e installazione di Vetrate Panoramiche Amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o di logge rientranti all'interno dell'edificio, purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile. Tali strutture devono favorire una naturale micro-aerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da modificare le preesistenti linee architettoniche.*

Il commento a caldo del Presidente del Consiglio nazionale degli Architetti. Francesco Miceli, è di assoluta perplessità, di fronte ad una norma che “*influirà sulla qualità estetica e sul decoro degli edifici con evidenti effetti negativi sull'architettura delle nostre città, soprattutto sui centri e nuclei storici, che devono essere assolutamente tutelati*”.

Ciò che stupisce il sottoscritto, come addetto ai lavori, è la superficialità con la quale i nostri parlamentari affrontano questi temi, supportati da un apparato burocratico che sembra abbia smarrito il senso della misura, anche in senso letterale.

Così come le modifiche introdotte alla tipologia dell'intervento di ristrutturazione, ancora una volta si propone un testo della norma assolutamente sproporzionato e di difficile univoca interpretazione.

Ma questo è probabilmente il vero obiettivo, di queste variazioni.



Ricordo, in proposito, che il DPR in questione - Testo Unico dell'Edilizia - dovrebbe costituire la cornice di riferimento nazionale delle successive disposizioni di dettaglio regionali e comunali.

L'ultima variazione al DPR 380, in ordine di tempo, è contenuta nel DL 29/05/2024 n. 69, convertito nella Legge n. 105 del 24 luglio 2024, e riguarda:

L'art. 2-bis (L) – Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati, con l'aggiunta del comma *1-quater*, dal seguente contenuto:

*1-quater. Al fine di incentivare l'ampliamento dell'offerta abitativa limitando il consumo di nuovo suolo, gli interventi di recupero dei sottotetti sono comunque consentiti, nei limiti e secondo le procedure previsti dalla legge regionale, anche quando l'intervento di recupero non consenta il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, a condizione che siano rispettati i limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio, che non siano apportate modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto, come delimitata dalle pareti perimetrali, e che sia rispettata l'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ne ha previsto la costruzione. Resta fermo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli”.*

Davvero incomprensibile.

Forse punta a mantenere le distanze esistenti anche nei casi in cui si debbano inserire delle nuove aperture per garantire adeguati rapporti di aero-illuminazione.

In questo caso tuttavia si potrebbe prefigurare il mancato rispetto delle distanze previste dal Codice civile, quindi possibili contenziosi.

Alla lettera b-bis dell'articolo 6 (L), comma 1, primo periodo – Attività di edilizia libera, le parole: “*o di logge rientranti all'interno dell'edificio*” sono sostituite dalle seguenti: “*, di logge rientranti all'interno dell'edificio o di porticati, a eccezione dei porticati gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche.*”

Sembra corretto estendere la possibilità di dotare di chiusure mobili anche i porticati del piano terra, escludendo ovviamente quelli adibiti ad uso pubblico.

Dopo la lettera b-bis del medesimo articolo 6 (L), comma 1, è inserita la b-ter dal seguente tenore:

*b-ter) le opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici la cui struttura principale sia costituita da tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola, anche bioclimatiche, con telo retrattile, ovvero con elementi di protezione solare mobili o regolabili, e che sia addossata o annessa agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera. In ogni caso, le opere di cui alla presente lettera non possono determinare la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici, devono avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e devono armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche.*



All'art. 9-bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili, il comma 1-bis, è così sostituito:

*1-bis. 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.*

E il terzo periodo è così integrato:

*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 ovvero 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**.*

Infine viene aggiunto il comma 1-ter:

*1-ter. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio, di cui all'articolo 1117 del codice civile. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso.*

Integrazioni che favoriscono la condivisione tra Professionista e Funzionario della verifica dei titoli abilitativi che hanno autorizzato la costruzione, vedi comma 1-bis, e che rendono meno complicato intervenire, sui parti comuni o su singole unità immobiliari, vedi comma 1-ter.

L'art. 10 (L) – Interventi subordinati a permesso di costruire, comma 2, è così integrato:

***2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-ter, comma 1-quinquies, le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività.***

L'art. 23-ter – Mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, al comma 1, è premesso il comma 01:

*01. Ai fini del presente articolo, il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di cui all'articolo 6.*



Inoltre, dopo il comma 1, sono aggiunti i commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinques:

*1-bis. Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.*

*1-ter. Sono altresì sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c) di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.*

*1-quater. Per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-ter è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile. Nei casi di cui al comma 1-ter il mutamento non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale<sup>56</sup> previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria. Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da 1-ter a 1-quinques si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate.*

*1-quinques. Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto al rilascio dei seguenti titoli:*

*a) nei casi di cui al primo periodo del comma 1, alla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241;*

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

E il comma 3 è così aggiornato:

*3. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale è consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinques.*

---

<sup>56</sup> Vedi art. 51, comma 1 della LR 12/2005 della Lombardia.

La Lombardia con l'articolo 51 della LR 12/2005 ha già regolamentato alcune<sup>57</sup> di queste tipologie di cambio d'uso, specificando anch'essa che il cambio d'uso tra categorie funzionali diverse non è soggetto all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale.

Da approfondire il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria; sembrerebbe più corretta la verifica dell'eventuale carenza di aree per servizi di interesse generale, quindi di eventuali monetizzazioni, per mancata cessione delle corrispondenti aree.

Attraverso la modifica di norme di carattere edilizio (TUE) si stravolgono consolidate prassi urbanistiche e questo non aiuta certo a migliorare la sostenibilità degli ambienti urbani.

La semplificazione dei procedimenti non deve travolgere le basilari regole urbanistiche.

La rigenerazione urbana non può prescindere dall'equilibrio tra funzioni; se è volta al recupero residenziale o misto di vecchi insediamenti produttivi non può creare quartieri privi di servizi o con attrezzature inadeguate e "il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria" non è sicuramente in grado di consentire ai Comuni di provvedere all'adeguamento delle equivalenti opere.

L'art. 24 (L) – Agibilità, dopo il comma 5, sono inseriti i commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, dal seguente contenuto:

*5-bis Nelle more della definizione dei requisiti di cui all'articolo 20, comma 1-bis<sup>58</sup>, 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 tecnico 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*

---

<sup>57</sup> Art. 51, comma 1 - In particolare, sono sempre considerate tra loro urbanisticamente compatibili, anche in deroga a eventuali prescrizioni o limitazioni poste dal PGT, le destinazioni residenziale, commerciale di vicinato e artigianale di servizio, nonché le destinazioni direzionale e per strutture ricettive fino a 500 mq di superficie lorda

<sup>58</sup> Atteso dal 2016, in seguito al D. Lgs n. 222 – Madia 2



*dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari.*

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

Singolare la formulazione del comma 5-bis, che “**autorizza**” il tecnico progettista abilitato ad asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie, in attesa che il parlamento aggiorni il DM Sanità del 5 luglio 1975.

Nuovamente, per semplificare, si richiede al Professionista incaricato di sostituirsi al legislatore.

Pessima abitudine, in particolare, laddove si chiede a quest'ultimo di individuare soluzioni alternative “*atte a garantire*” “*idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio*”.

E qui si ripresenta un problema causato dal, per me, famigerato DLgs 222/2016 che, tra l'altro, ha soppresso, con l'articolo 3, “*il parere dell'Azienda Sanitaria Locale (ASL)*” connesso al titolo abilitativo atto ad autorizzare gli interventi edilizi.

Se è plausibile che il Tecnico progettista abilitato asseveri la conformità del progetto o le condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio o di funzioni assimilabili, ad esempio uffici, studi professionali, ecc., nel procedimento di Segnalazione Certificata di Agibilità, è assolutamente inopportuno che lo faccia per le attività produttive in genere, siano esse primarie, secondarie, piuttosto che terziarie, senza che il legislatore abbia preliminarmente stabilito “*i requisiti prestazionali*” di riferimento.

Inoltre, secondo il disposto dell'articolo 5-ter, detta “*autorizzazione*” sembra essere legata alla richiesta di un titolo abilitativo o alla presentazione di un titolo abilitativo autocertificato e non anche ad una SCA relativa ad un edificio esistente privo di Agibilità, perciò, tali disposizioni non sembrano idonee a consentire l'attestazione dello stato legittimo, senza un preliminare procedimento di sanatoria.

Infatti, il comma 5-bis, “*nelle more della definizione dei requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici*”, di cui all'articolo 20, comma 1-bis del DPR 380/2001, “*autorizza*” il tecnico progettista ad asseverare la conformità del progetto alle norme igienico - sanitarie anche ad almeno una delle condizioni stabilite dal successivo comma 5-ter<sup>59</sup>.

All'art. 31 (L) – Interventi eseguiti in assenza del permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, il comma 3 è così integrato:

*3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva **superficie utile** abusivamente costruita. **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***

---

<sup>59</sup> 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 (omissis).



*dell'ordinanza o di assoluto bisogno o di gravi situazioni di disagio socio-economico, che rendano inesigibile il rispetto di tale termine.*

Come pure il comma 5:

*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, previa acquisizione degli assensi, concerti o nulla osta comunque denominati. Nei casi in cui l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, il Comune, previa acquisizione degli assensi, concerti o nulla osta comunque denominati, 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 delle opere abusive da parte dell'acquirente. È preclusa la partecipazione del responsabile dell'abuso alla procedura di alienazione. Il valore venale dell'immobile è determinato dai competenti uffici dall'agenzia delle entrate tenendo conto dei costi per la rimozione delle opere abusive.*

Introduzione di regole atte ad agevolare la cessione di immobili oggetto di ordinanza di demolizione.

All'art. 32 (L) – Determinazione delle variazioni essenziali, viene eliminato l'ultimo periodo del comma 3 ottenendo il seguente dispositivo:

*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 difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44. ~~Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali.~~*

Modifica fondamentale per consentire la sanatoria delle opere minori anche in ambiti vincolati.

L'art. 34-bis – Tolleranze costruttive, dopo il comma 1 viene inserito il comma 1-bis, col seguente dispositivo:

*1-bis. Per gli interventi realizzati entro il **24 maggio 2024**, il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro i limiti:*

- a) del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 metri quadrati;*
- b) del 3 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 metri quadrati;*
- c) del 4 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 metri quadrati;*
- d) del 5 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 metri quadrati;*



*e) del 6 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 metri quadrati.*

*1-ter. Ai fini del computo della superficie utile di cui al comma 1-bis, si tiene conto della sola superficie assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto di eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo. Gli scostamenti di cui al comma 1 rispetto alle misure progettuali valgono anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari.*

Inoltre, dopo il comma 2 è inserito il seguente comma 2-bis:

*2-bis. Per gli interventi realizzati entro il **24 maggio 2024**, costituiscono inoltre tolleranze esecutive ai sensi e nel rispetto delle condizioni di cui al comma 2 il minore dimensionamento dell'edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne, la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.<sup>60</sup>*

Mentre il comma 3 è così modificato:

*3. 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.*

Dopo il comma 3, vengono aggiunti i commi 3-bis e 3-ter:

*3-bis. Per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, il tecnico attesta altresì che gli interventi di cui al presente articolo rispettino le prescrizioni di cui alla sezione I del Capo IV della Parte II. Tale attestazione, riferita al rispetto delle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della realizzazione dell'intervento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 36-bis, comma 2, corredata della documentazione tecnica sull'intervento predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall'articolo 93, comma 3, è trasmessa allo sportello unico per l'acquisizione dell'autorizzazione dell'ufficio tecnico regionale secondo le disposizioni di cui all'articolo 94, ovvero per l'esercizio delle modalità di controllo previste dalle regioni ai sensi dell'art. 94-bis, comma 5, per le difformità che costituiscono interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza di cui comma alle lettere b) e c) del comma 1 del medesimo articolo 94-bis. Il tecnico abilitato allega alla dichiarazione di cui al comma 3 l'autorizzazione di cui all'articolo 94, comma 2 o l'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento rilasciata ai sensi dell'articolo 94, comma 2-bis ovvero, in caso di difformità che costituiscono interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza, una dichiarazione asseverata circa il decorso del termine del procedimento per i controlli*

---

<sup>60</sup> Riprende il contenuto dell'articolo 19bis delle Leggi regionali emanate dall'Emilia Romagna tra il 2009 e il 2020.



*regionali in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di esito negativo dei controlli stessi.*

*3-ter. L'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi.*

Le tolleranze integrate col comma 1-bis saranno in grado di agevolare lo stato legittimo degli immobili o delle singole unità immobiliari a destinazione residenziale o assimilabile, ma sono del tutto insufficienti per le destinazioni produttive in genere.

Positiva l'introduzione del comma 3-bis che consentirà di superare l'insanabilità degli interventi realizzati in zona sismica, consentendo le verifiche riferite alle norme tecniche vigenti al momento della costruzione.

Dopo l'articolo 34-bis viene inserito l'articolo 34-ter (L), Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo, dal seguente contenuto:

*1. Gli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e che non sono riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis possono essere regolarizzati con le modalità di cui ai commi 2 e 3, sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore.<sup>61</sup>*

*2. L'epoca di realizzazione delle varianti di cui al comma 1 è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.*

*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-nonies*

---

<sup>61</sup> Riprende il contenuto dell'articolo 17bis delle Leggi regionali emanate dall'Emilia Romagna tra il 2013 e il 2021



*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.*

Articolo utile per agevolare la sanatoria delle Varianti in corso d'opera e delle Variazioni non essenziali negli edifici realizzati prima dell'entrata in vigore della Legge 10/1977 (Bucalossi), equiparandole a quelle codificate dall'articolo 22, commi 2 e 2-bis del DPR 380/2001.

Col comma 4, si definiscono tolleranze costruttive anche quelle modifiche attuate prima del sopralluogo prodromico al rilascio del Certificato di Abitabilità/Agibilità, non segnalate dagli ispettori e per le *“quali non sia seguito un ordine di demolizione o di riduzione in pristino”*, disposizione attinta dall'Emilia Romagna.

Ma cosa succede se non rientro nelle tolleranze di cui all'articolo 34-bis.

La rubrica dell'articolo 36 (L) – Accertamento di conformità, viene aggiornata aggiungendo: *“nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità”*

Dopo di che viene variato il comma 1, come segue:

*1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in totale difformità nelle ipotesi di cui all'articolo 31, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in totale difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.*

Inoltre, al comma 2 viene soppresso il secondo periodo come segue:

*2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. ~~Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.~~*

Quindi viene inserito l'art. 36-bis (L) - Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e variazioni essenziali:

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

*2. Il permesso presentato ai sensi del comma 1 può essere rilasciato dallo Sportello unico edilizia di cui all'articolo 5, comma 4-bis subordinatamente alla preventiva attuazione, entro il termine assegnato dallo Sportello unico, degli interventi di cui al secondo periodo del*



*presente comma. In sede di esame delle richieste di permesso in sanatoria lo Sportello unico edilizia può condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi del presente articolo. Per le segnalazioni certificate di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, lo Sportello unico edilizia individua tra gli interventi di cui al secondo periodo del presente comma le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo della legge 7 agosto 1990, n. 241, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo.*

*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 accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata nel terzo periodo del presente comma, 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 di cui al decreto del Presidente della Repubblica 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.*

*4. Qualora gli interventi di cui al comma 1 sono eseguiti su immobili soggetti a vincolo paesaggistico, 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 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 arrecato 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 qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori. 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 del presente testo unico.*

*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.*

Con la modifica introdotta all'articolo 36 si mantiene la doppia conformità per l'eventuale sanatoria degli edifici costruiti senza titolo o in totale difformità da esso, mentre, con l'aggiunta del successivo 36-bis e s'introduce la cosiddetta conformità "disgiunta" tra regole urbanistiche e norme tecniche per le costruzioni.

La conformità urbanistica è fissata al momento della presentazione della pratica, quella delle caratteristiche costruttive strutturali, è riferita al momento della costruzione dell'opera.

Inoltre, col comma 2 di quest'ultimo si supera anche la preclusione sino ad ora attuata dalla giurisprudenza per la cosiddetta sanatoria condizionata, cioè alla possibilità per lo Sportello unico di condizionare il provvedimento alla realizzazione di interventi necessari per assicurare l'osservanza delle normative di settore relative a: sicurezza, igiene e salubrità, efficienza



energetica, barriere architettoniche; nonché a rimuovere le opere che non possono essere senate.

Altra novità sostanziale introdotta col comma 4, il superamento dell'articolo 167, comma 4, lettera a) del DLgs 42/2004<sup>62</sup>, cioè la possibilità di ottenere la compatibilità paesaggistica, anche in caso di lavori *“che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati”*; assegnando alla Soprintendenza un termine perentorio massimo di novanta giorni per esprimere il proprio parere vincolante, decorso il quale si formerà il **silenzio-assenso**.

Il contenuto dell'ultimo periodo di questo comma non è ottimale, in quanto sembra lasciare alla Soprintendenza la possibilità di esprimersi anche su interventi precedenti alla data di apposizione del vincolo, qualora questi risultino incompatibili col medesimo.

Il presupposto non sembra lasciare molte speranze.

Coi successivi commi si fissano le oblazioni correlate agli abusi mantenendo il criterio stabilito dall'articolo 36, comma 1, nel caso in cui questi rispettino la doppia conformità, ovvero maggiorati del 20%, nel caso parziali difformità del permesso di costruire e di variazioni essenziali.

Alla rubrica dell'Articolo 37 (L) - Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività, sono soppresse le parole finali ~~e accertamento di conformità~~.

Inoltre, il comma 1, viene così modificato:

*1. La realizzazione di interventi edilizi di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, in assenza della o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività comporta la sanzione pecuniaria pari al triplo dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 1.032 euro.*

Il comma 4 è abrogato.

Alla fine del comma 6 l'articolo 36 viene trasformato in 36-bis.

Con la modifica apportata al comma 1 viene aumentata di un terzo la sanzione per le opere realizzate in assenza o in difformità della SCIA di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, e raddoppiata quella minima.

Dopo di che viene precisato che:

*Le entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 31, comma 5, secondo e quarto periodo, all'articolo 34-ter e all'articolo 36-bis, comma 5 e 5-bis, sono utilizzate, in misura pari ad un terzo, per la demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale, fatta salva la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile, per il completamento o la demolizione delle opere pubbliche comunali incompiute di cui all'articolo 44-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, tenendo conto dei criteri di cui al medesimo articolo*

---

<sup>62</sup> L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi:

a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;



*44-bis, comma 5, e per la realizzazione di opere e di interventi di rigenerazione urbana, anche finalizzati all'incremento dell'offerta abitativa, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e per iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale, ovvero per il consolidamento di immobili per la prevenzione del rischio idrogeologico.*

Inoltre, con gli articoli 2, 2-bis e 3 del DL, vengono inserite disposizioni inerenti rispettivamente:

**Art. (2) Strutture amovibili realizzate durante l'emergenza sanitaria da COVID-19**

*1. Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, 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, le strutture amovibili realizzate per finalità sanitarie, assistenziali, o educative durante lo stato di emergenza nazionale dichiarato in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili Covid-19 e mantenute in esercizio alla data di entrata in vigore della presente disposizione possono rimanere installate in deroga al vincolo temporale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in presenza di comprovate e obiettive esigenze idonee a dimostrarne la perdurante necessità.*

*2. Per le finalità di cui al comma 1, gli interessati presentano una comunicazione di inizio lavori asseverata ai sensi dell'articolo 6-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Resta ferma la facoltà per il Comune territorialmente competente di richiedere in qualsiasi momento la rimozione delle strutture, con provvedimento motivato, nel caso in cui sia rilevata la non conformità dell'opera alle prescrizioni e ai requisiti di cui al comma 1.*

*3. Nella comunicazione, di cui al comma 2, primo periodo, sono indicate le comprovate e obiettive esigenze di cui al comma 1 ed è altresì indicata l'epoca di realizzazione della struttura, con allegazione della documentazione di cui al comma 4.*

*4. Al fine di provare l'epoca di realizzazione dell'intervento il tecnico allega la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, secondo e terzo periodo del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della struttura con la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, 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 di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.*

*5. L'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti di terzi. Dall'attuazione delle medesime disposizioni non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni pubbliche provvedono al mantenimento delle strutture di loro proprietà nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*



**Art. 2-bis. – Disposizioni in favore delle zone devastate dalla catastrofe del Vajont del 9 ottobre 1963**

*1. Per le unità immobiliari e gli edifici pubblici assistiti dai benefici previsti dalla legge 4 novembre 1963, n. 1457, il rilascio del certificato di collaudo o di regolare esecuzione ovvero l'accertamento dello stato dei lavori sulla base dei quali è stata erogata la rata di saldo del contributo tiene luogo, a tutti gli effetti, del certificato di abitabilità o di agibilità, ferma restando la conformità delle opere realizzate alla disciplina edilizia e urbanistica vigente al momento della realizzazione dell'intervento edilizio.*

**Art. (3) Norme finali e di coordinamento**

*1. Gli interventi realizzati entro il **24 maggio 2024** di cui all'articolo 34-bis, comma 1-bis, del 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.*

*2. Le disposizioni di cui all'articolo 34-bis, commi 1-bis, 2-bis e 3-bis, e 36-bis, ad eccezione dei commi 5 e 5-bis, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 si applicano, in quanto compatibili, anche all'attività edilizia delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le predette amministrazioni possono dichiarare le tolleranze di cui all'articolo 34-bis, commi 1-bis e 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 mediante il proprio personale deputato allo svolgimento di funzioni tecniche nel settore dell'edilizia. Per le finalità di cui al primo periodo, le amministrazioni pubbliche possono in ogni caso avvalersi del supporto e della collaborazione di altre amministrazioni pubbliche, ovvero di soggetti terzi.*

*3. omissis*

*4. La presentazione della richiesta di permesso di costruire o della segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria ai sensi dell'articolo 36-bis del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, non dà diritto alla restituzione delle somme versate a titolo di oblazione o per il pagamento di sanzioni già irrogate dall'amministrazione comunale o da altra amministrazione sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto.*

*4-bis. Le disposizioni dei commi 4, 5, 5-bis e 6 dell'articolo 36-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, introdotto dall'articolo 1 del presente decreto, si applicano anche agli interventi realizzati entro l'**11 maggio 2006** per i quali il titolo che ne ha previsto la realizzazione è stato rilasciato dagli enti locali senza previo accertamento della compatibilità paesaggistica. La disposizione del primo periodo del presente comma non si applica agli interventi per i quali è stato conseguito un titolo abilitativo in sanatoria, a qualsiasi titolo rilasciato o assentito.*



**ARCHITETTURA & URBANISTICA**  
cappa francesco architetto

Col comma 1 si precisa che le tolleranze costruttive definite dall'articolo 34-bis, comma 1-bis, saranno soggette al regime di cui all'articolo 2, comma 1, del Regolamento di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, perciò saranno applicabili anche nelle aree paesaggisticamente vincolate.

Anche il richiamo alle procedure dell'articolo 36-bis da parte del comma 4-bis, sempre riferito a interventi eseguiti in ambiti vincolati prima dell'apposizione del vincolo merita ulteriori approfondimenti, così come esposto in precedenza a commento di questo articolo.



## Commento conclusivo

Il periodo che va dall'inizio del terzo millennio ad oggi, sia a livello nazionale che regionale, ha visto un proliferare di dispositivi di legge che hanno reso sempre più complicata la loro applicazione, perché spesso in entrambe i livelli istituzionali si sono travalicati i limiti della cosiddetta "competenza concorrente"; con l'organismo burocratico nazionale, che non solo in questo settore <sup>63</sup>, ha rioccupato spazi che, a partire dalla seconda metà degli anni settanta del secolo scorso, erano stati delegati alle Regioni <sup>64</sup>.

La mancanza di obiettivi e di idee chiare per raggiungerli ha prodotto sbandamenti nella macchina amministrativa che hanno reso sempre più pesante e insopportabile il fardello delle conseguenze economiche.

L'assenza di Osservatori atti a monitorare le fasi di attuazione delle leggi e le contrapposte spinte economiche, hanno indotto le nostre classi politiche, di qualsiasi livello, a procedere in modo disordinato, seguendo ogni volta una motivazione contingente, generalmente inserita nel titolo del correlato provvedimento: decreto del fare, sblocca Italia, sblocca cantieri, ecc., col ribadito intento di "semplificare", di "liberare" dagli orpelli inutili.

In realtà a ogni passaggio il peso burocratico e la confusione sono andati via via incrementando, probabilmente perché la stesura materiale dei provvedimenti è stata affidata a un apparato amministrativo, che non ha perso occasione per incrementare il proprio potere contrattuale, in questo agevolato da una classe politica sempre meno autorevole e sempre più impreparata.

Perciò alla luce dei risultati sembra opportuno ripartire dai fondamentali, abbandonando questo modo di procedere inconcludente, anzi immobilizzante ed economicamente insostenibile.

Bisogna riscrivere integralmente il TU, seguendo l'esempio del Regolamento Edilizio Tipo.

Lo Stato deve definire il quadro di riferimento, le definizioni uniformi condivise, le disposizioni sovraordinate e le Regioni devono provvedere all'elaborazione delle necessarie integrazioni per consentire ai Comuni i correlati completamenti e una puntuale applicazione.

Nel frattempo sarebbe indispensabile attenersi a quanto sta emergendo dai tavoli di lavoro promossi dall'ANCI per la riscrittura del DPR 380, per lo meno per mettere ordine alle categorie degli interventi urbanistico-edilizi, al fine di ridurre le attuali divergenze interpretative tra apparati burocratici e utenti, Professionisti compresi.

Nell'ultima bozza elaborata sono state individuate quattro categorie: la prima, volta alla trasformazione del territorio; la seconda, orientata alla trasformazione del patrimonio edilizio esistente (PEE); la terza, mirata all'adeguamento funzionale del medesimo; la quarta, atta a individuare le opere e gli interventi minori che non incidono sulla trasformazione del territorio.

Nella prima sarebbero compresi gli interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica.

---

<sup>63</sup> Beni culturali e paesaggistici.

<sup>64</sup> D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 – Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della Legge 22 luglio 1975, n. 382.



Nella seconda rientrerebbero:

- le addizioni volumetriche, cioè gli ampliamenti degli edifici all'esterno della sagoma originale, senza che questi possano assumere autonoma configurazione;
- gli interventi di sostituzione edilizia, intesi come demolizione e ricostruzione non fedele di edifici esistenti, anche con contestuale incremento di volumetria, senza modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale;
- la ricostruzione degli edifici crollati, ossia il ripristino parziale o totale di fabbricati andati totalmente o parzialmente distrutti, per vetustà, calamità naturali, eventi bellici o cause accidentali.

Nella terza, sarebbero state riunite le tipologie d'intervento già declinate dall'articolo 31 della Legge 475/1978, cioè:

- la Manutenzione Ordinaria (MO),
- la Manutenzione Straordinaria (MS),
- il Restauro e Risanamento conservativo (R/RC),
- la Ristrutturazione Edilizia (RE).

Quest'ultima intesa come l'insieme degli interventi volti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a organismi edilizi in tutto o in parte diversi da quelli preesistenti, compresi il ripristino o la sostituzione di alcuni degli elementi costitutivi della costruzione, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi, le opere edilizie funzionali all'inserimento di nuovi impianti tecnologici o alla sostituzione di quelli esistenti, nonché le eventuali innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

In questa minuta di lavoro, peraltro, si definiscono di ristrutturazione edilizia anche gli interventi di demolizione con fedele ricostruzione di edifici esistenti, intendendo per fedele ricostruzione quella realizzata con la stessa volumetria, sagoma e area di sedime dell'organismo edilizio preesistente.

Soluzione ibrida, quindi ancora una volta foriera di interpretazioni ambigue.

Meglio sarebbe riscrivere la norma eliminando gli elementi di ambiguità.

Se la RE rientra tra gli interventi di adeguamento funzionale del PEE, dal testo andrebbero eliminati i riferimenti alla trasformazione degli organismi preesistenti; quindi si potrebbero considerare di RE l'insieme degli interventi rivolti ad adeguare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad organismi edilizi solo in parte diversi da quelli preesistenti, compresi il ripristino o la sostituzione di alcuni degli elementi costitutivi della costruzione, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi, le opere edilizie funzionali all'inserimento di nuovi impianti tecnologici o alla sostituzione di quelli esistenti, nonché le eventuali innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica; inserendo, gli interventi di demolizione con fedele ricostruzione di edifici esistenti, tra quelli di trasformazione del PEE, magari aggiungendo una specifica tipologia di sostituzione edilizia: cioè quella volta alla fedele ricostruzione in termini di volumetria, sagoma e area di sedime, utile soprattutto nei centri storici e nei nuclei di antica formazione.

Per favorire gli interventi di recupero e rigenerazione sarebbe sufficiente ribadire quanto venne fatto in Lombardia con l'inserimento di questa tipologia d'intervento, cioè dare la possibilità ai Comuni di ridurre i contributi per gli oneri di urbanizzazione primaria e



secondaria, meglio ancora di ridurre l'intero contributo di costruzione, per gli interventi di sostituzione edilizia, soprattutto quella fedele all'esistente.

Tuttavia, alla luce di quanto sta emergendo nella pratica corrente, in merito all'accertamento dello "stato legittimo degli immobili" <sup>65</sup> da parte del tecnico abilitato, ogni qualvolta si debba intervenire sul patrimonio edilizio esistente <sup>66</sup>, al sottoscritto sembra insufficiente quanto stabilito dall'articolo 38 del CAPO VI della richiamata riscrittura del DPR 380 relativo all'accertamento di conformità per violazioni conformi alla sopravvenuta disciplina urbanistica ed edilizia, che sostanzialmente prevede il ripristino della cosiddetta sanatoria giurisprudenziale, cioè la possibilità di sanare gli abusi conformi alla sola disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda.

Se convengo che sarebbe del tutto inopportuno riaprire le passate stagioni dei condoni edilizi, non posso esimermi dal constatare che le modalità di elaborazione dei progetti e la successiva gestione dei cantieri è cambiata sostanzialmente a partire dal secondo decennio di questo secolo, perciò ritengo sia inappropriato e non corretto confrontarci col passato con gli occhi del presente.

Cosa intendo, gli strumenti che abbiamo a disposizione oggi per elaborare un progetto, prima, e cantierizzarlo poi, sono incomparabili con quelli degli ultimi trent'anni del secolo scorso.

Anche le norme amministrative fissano un discrimine tra opere realizzate prima del 1° settembre 1967 e dopo tale data, cioè da quando con la Legge Ponte, la 765 del 1967, venne esteso l'obbligo della Licenza Edilizia all'intero territorio comunale. Una seconda pietra miliare è stata posta con l'entrata in vigore della Legge Bucalossi, la 10 del 28 gennaio del 1977, che ha trasformato la Licenza in Concessione, assoggettando la seconda al pagamento del contributo di costruzione e alle successive Leggi che hanno introdotto la cosiddetta tolleranza di cantiere a partire dalla Legge 45/1985 <sup>67</sup> sino al DPR 380/2001. <sup>68</sup>

Questi passaggi formali hanno parallelamente richiesto un approccio sempre più specialistico, non solo sotto il profilo professionale, ma anche per quello strumentale; ad esempio per i rilievi, base fondamentale per sviluppare correttamente il successivo processo progettuale, siamo passati dal "canneggiatore" munito di canna e fettuccia in canapa, della prima metà del secolo scorso, al GPS attuale, con tolleranze di misura inconfondibili.

Lo possiamo constatare ogni qualvolta consultiamo gli elaborati grafici di questo periodo.

---

<sup>65</sup> Art. 9-bis del D.P.R. 380/2001, comma 1-bis: "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 e da quello 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. 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 ovvero 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 secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia."

<sup>66</sup> Art. 34-bis, comma 3 del D.P.R. 380/2001 "...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."

<sup>67</sup> Art. 32 (aree sottoposte a vincolo).

<sup>68</sup> Art. 34, comma 2-ter introdotto dalla Legge 106/2011 e Art. 34-bis (Tolleranze costruttive) articolo introdotto dalla Legge 120/2020.



Altro discrimine fondamentale, il passaggio da tre a dieci metri della distanza tra i fabbricati, operato dal DIM 1444/1968<sup>69</sup>, che attraverso il comma 1, punto 2), con una sintassi piuttosto infelice, prescrisse “*la distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti*”, in tutte le zone diverse dalle A, cioè dai Centri Storici (CS) e dai Nuclei di Antica Formazione (NAF).

Norma che in molteplici fasi si è cercato di superare anche attraverso disposizioni regionali, in particolare, di recente per favorire gli interventi di rigenerazione urbana, ma che costantemente la magistratura ha perimetrato esclusivamente all’interno della pianificazione attuativa, richiamando la facoltà consentita dal comma 3, dell’articolo 9 del succitato DIM.

Perciò quali sono le criticità che frequentemente, se non addirittura generalmente, dobbiamo affrontare esaminando pratiche edilizie del secolo scorso, e non di rado sino alla prima metà del primo decennio del nuovo: edifici traslati nell’area di sedime oltre le soglie fissate dalle leggi regionali per non incorrere nelle Variazioni essenziali, in Lombardia, dieci centimetri dalle strade pubbliche e cinquanta centimetri dai confini; mancato rispetto delle quote altimetriche, ovvero, degli spessori dei solai e delle murature perimetrali.

Nel caso della traslazione nel lotto degli edifici se questa ha portato ad una distanza tra i medesimi inferiore ai 10 m rende insanabile l’opera, anche se realizzata antecedentemente al DIM 1444/1968, perché non si può invocare la relativa conformità alle norme al momento della presentazione della domanda, cioè ad oggi. Perciò come unica alternativa rimane la cosiddetta fiscalizzazione, che consente di pagare una sanzione pecuniaria per evitare la demolizione della porzione non rispettosa della distanza, con grave danno economico per la proprietà.

Medesima soluzione per opere che, non avendo rispettato le quote altimetriche di riferimento, ovvero, per quelle che, non avendo rispettato lo spessore dei solai e delle murature perimetrali, esorbitano dalle volumetrie di progetto e di conseguenza dagli indici fondiari di zona.

Quindi cosa fare?

Qualche Regione, come l’Emilia Romagna, con plurimi interventi legislativi susseguitisi tra il 2004<sup>70</sup> ed il 2021<sup>71</sup>, ha anticipato alcune norme sull’accertamento di conformità, sulle Varianti in corso d’opera a titoli edilizi rilasciati prima della Legge n. 10/1977, sulle riconduzioni della percentuale di tolleranza di cantiere del 2%, a determinate fattispecie non precisate nella norma nazionale, rischiando di vedersi contestare questa scelta, sotto il profilo costituzionale, ma facilitando la prassi amministrativa volta a sanare difformità non sostanziali ai titoli più datati.

Nella speranza che il nuovo parlamento, acceleri le procedure di approvazione della riscrittura del DPR 380, i Comuni, nell’aggiornamento dei propri strumenti urbanistici locali, potrebbero precorrere i tempi perimetrando gli ambiti edificati prima del DIM del 1968 e codificando la possibilità di ridurre da 10 a tre metri la distanza tra fabbricati; potrebbero altresì introdurre

---

<sup>69</sup> Art. 9 – Limiti di distanza tra i fabbricati

<sup>70</sup> Legge Regionale 21/10/2004, n. 23

<sup>71</sup> Legge Regionale 20/05/2021, n.5



**ARCHITETTURA & URBANISTICA**  
cappa francesco architetto

possibili incrementi agli indici fondiari d'ambito, per i soli edifici realizzati entro una determinata data.

Oppure, ahimè, unendoci alle altre categorie professionali, dobbiamo nostro malgrado proporre a livello nazionale un nuovo condono edilizio che permetta di sanare queste realtà, comprese quelle che per disinformazione o per altre motivazioni, non presentarono richiesta entro i termini dei condoni precedenti; escludendo da questa opportunità solo gli edifici realizzati senza titolo edilizio, ovvero, in quest'ultimo caso, consentendo ai Comuni, la loro acquisizione al patrimonio pubblico, per destinarlo alla edilizia residenziale pubblica.

In ogni caso, previa verifica della compatibilità paesaggistica, imprescindibile per ogni tipo di sanatoria.

data luglio 2024

cappa francesco architetto