



GIANLUCA ORETO

TESTO UNICO EDILIZIA

CONSIGLI PER L'USO

L'APPLICAZIONE DEL D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380
ALLA LUCE DELLE RECENTI MODIFICHE E DELLA GIURISPRUDENZA



WEBAPP INCLUSA
CON AGGIORNAMENTO AUTOMATICO

**GRAFILL**

Gianluca Oreto

TESTO UNICO EDILIZIA: CONSIGLI PER L'USO

Ed. I (09-2022)

ISBN 13 978-88-277-0357-1

EAN 9 788827 703571

Collana **COME FARE PER** (102)



**Licenza d'uso da leggere attentamente
prima di attivare la WebApp o il Software incluso**

Usa un QR Code Reader
oppure collegati al link <https://grafill.it/licenza>

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

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

© **GRAFILL S.r.l.** Via Principe di Palagonia, 87/91 - 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 - Fax 091/6823313 - Internet <http://www.grafill.it> - E-Mail grafill@grafill.it

**CONTATTI
IMMEDIATI**



Pronto GRAFILL
Tel. 091 6823069



Chiamami
chiamami.grafill.it



Whatsapp
grafill.it/whatsapp



Messenger
grafill.it/messenger



Telegram
grafill.it/telegram

Finito di stampare presso **Tipografia Publistampa S.n.c. - Palermo**

Edizione destinata in via prioritaria ad essere ceduta nell'ambito di rapporti associativi.

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

SOMMARIO

INTRODUZIONE	p.	9
1. IL QUADRO NORMATIVO	"	11
1.1. In quadro normativo di riferimento.....	"	11
1.2. La struttura del D.P.R. n. 380/2001.....	"	12
2. GLI INTERVENTI E I TITOLI EDILIZI	"	14
2.1. Gli interventi edilizi previsti nel D.P.R. n. 380/2001.....	"	14
2.1.1. Il confine tra le tipologie di intervento edilizio	"	15
2.2. I titoli edilizi previsti nel D.P.R. n. 380/2001	"	17
2.3. Le attività di edilizia libera.....	"	18
2.3.1. Interventi di edilizia libera (come da Tabella A del D.Lgs. n. 222/2016)	"	20
2.4. La comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)	"	20
2.4.1. I contenuti della CILA	"	21
2.4.1.1. Le dichiarazioni dell'interessato	"	22
2.4.1.2. Le dichiarazioni del progettista	"	26
2.4.1.3. Quadro riepilogativo della documentazione da allegare alla CILA	"	28
2.5. La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	"	29
2.5.1. I contenuti della SCIA	"	30
2.5.1.1. Quadro riepilogativo della documentazione da allegare alla SCIA	"	32
2.5.2. Gli interventi soggetti a SCIA (come da Tabella A del D.Lgs. n. 222/2016)	"	35
2.5.3. Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA e SCIA tardiva	"	36
2.5.4. Gli effetti della SCIA	"	37
2.6. La SCIA alternativa al permesso di costruire	"	38

2.6.1.	Quadro riepilogativo della documentazione da allegare alla SCIA alternativa al permesso di costruire	p.	40
2.7.	Autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione dell'inizio dei lavori	"	43
2.8.	Il permesso di costruire (PdC)	"	43
2.8.1.	Gli interventi soggetti a permesso di Costruire (come da Tabella A del D.Lgs. n. 222/2016)	"	46
2.8.2.	Efficacia e decadenza del permesso di costruire	"	47
3.	ABUSI EDILIZI E DISCIPLINA SANZIONATORIA	"	48
3.1.	Il sistema sanzionatorio: l'abuso più grave	"	49
3.2.	Le variazioni essenziali	"	49
3.3.	Le varianti non rilevanti e quelle essenziali	"	50
3.4.	Le tolleranze	"	51
4.	LA GESTIONE DELLE DIFFORMITÀ EDILIZIE	"	52
4.1.	La gestione delle difformità edilizie	"	52
4.2.	L'abuso edilizio	"	53
4.3.	Gli effetti delle non conformità	"	53
4.4.	L'accertamento di conformità	"	53
4.5.	La fiscalizzazione dell'abuso edilizio	"	54
4.6.	La sanatoria giurisprudenziale	"	55
4.7.	Il permesso di costruire in sanatoria condizionato?	"	55
4.8.	La responsabilità degli abusi edilizi	"	58
4.9.	Compravendite immobiliari e abusi edilizi	"	61
4.10.	Esecuzioni immobiliari e abusi edilizi	"	65
5.	LA SANATORIA NON È UN CONDONO	"	68
5.1.	Il condono edilizio	"	68
5.2.	La sanatoria edilizia o accertamento di conformità (articolo 36 del D.P.R. n. 380/2001)	"	70
5.3.	La sanatoria edilizia o accertamento di conformità (articolo 37 del D.P.R. n. 380/2001)	"	71
5.4.	Gli abusi edilizi considerati nel testo unico dell'edilizia	"	72
5.5.	Il parere del Consiglio di Stato	"	73
5.6.	L'efficacia dell'ordine di demolizione	"	110
5.7.	Gli effetti dell'istanza di sanatoria sull'ordine di demolizione	"	111
6.	L'AGIBILITÀ	"	114
6.1.	La documentazione da allegare alla SCA	"	115

6.2.	Il certificato di collaudo statico	p.	116
6.3.	I controlli della pubblica amministrazione.....	"	118
6.4.	Gli effetti sulle compravendite immobiliari.....	"	119
6.5.	Gli effetti sulle locazioni ad uso abitativo e commerciale	"	120
APPENDICE NORMATIVA			" 121
D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380			
Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A).....			" 123
LEGGE 6 AGOSTO 1967, N. 765			
Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.			" 205
LEGGE 17 AGOSTO 1942, N. 1150			
Legge urbanistica.			" 218
CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP			" 237
Contenuti della WebApp.....			" 237
Requisiti hardware e software.....			" 237
Attivazione della WebApp.....			" 237

INTRODUZIONE

Parlare di normativa edilizia non è assolutamente semplice. Benché il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 si fregi del nome «*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*» (*Testo Unico Edilizia*), la realtà è notevolmente diversa e si presenta come un intreccio di provvedimenti che di unico non hanno nulla.

Tra rimandi a norme che risalgono al 1934, recepimenti regionali, potestà statale, ricorsi, sentenze e macroargomenti che incidono sull'attività edilizia (urbanistica, strutture, risparmio energetico, sicurezza, normative fiscali, ...), c'è da considerare che il Testo Unico Edilizia ha ricevuto in questo ventennio di applicazione una imprecisata quantità di correttivi che da una parte hanno completamente stravolto il quadro normativo e dall'altra hanno reso sempre più difficile la sua applicazione.

A complicare ulteriormente la situazione, sono arrivate le leggi speciali che hanno consentito nel nostro Paese la sanatoria di opere realizzate:

- senza licenza o concessione edilizia o autorizzazione a costruire prescritte da norme di legge o di regolamento, ovvero in difformità dalle stesse;
- in base a licenza o concessione edilizia o autorizzazione annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace, ovvero nei cui confronti sia in corso procedimento di annullamento o di declaratoria di decadenza in sede giudiziaria o amministrativa.

E in Italia, il condono edilizio è piaciuto così tanto che sono state emanate tre leggi speciali in momenti diversi:

- la Legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante «*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*» pubblicata sul Supplemento Ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 53 del 2 marzo 1985 (il primo condono edilizio);
- la Legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*» pubblicata sul Supplemento Ordinario n. 174 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 30 dicembre 1994 (il secondo condono edilizio);
- la Legge 24 novembre 2003, n. 326, recante «*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*» pubblicata sul Supplemento Ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 274 del 25 novembre 2003 (il terzo condono edilizio).

Il difficile inquadramento normativo impone un'analisi dell'attuale *Testo Unico Edilizia* affiancandolo alla giurisprudenza che si è formata negli anni, consolidando alcune disposizioni poco chiare. In questo approfondimento cercherò di fornire una guida relativa alla parte **edilizia-urbanistica** partendo da quello che è il **quadro normativo** di riferimento.

IL QUADRO NORMATIVO

1.1. In quadro normativo di riferimento

Senza volere addentrarci nel copioso quadro delle modifiche apportate in 20 anni al testo del D.P.R. n. 380/2001, è bene chiarire subito che nella valutazione dell'attività edilizia occorre prendere come riferimento tante norme, tra le quali:

- [Legge 17 agosto 1942, n. 1150](#), recante «*Legge urbanistica*»;
- [Legge 6 agosto 1967, n. 765](#), recante «*Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*»;
- [Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444](#), recante «*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967*»;
- [Decreto del Ministero della Sanità 5 luglio 1975](#), recante «*Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione*»;
- [D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42](#), recante «*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*»;
- [D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#), recante «*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*», c.d. Testo Unico Edilizia (TUE);
- [D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126](#), recante «*Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*»;
- [D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222](#), recante «*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, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*»;
- [D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31](#), recante «*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*»;

GLI INTERVENTI E I TITOLI EDILIZI

2.1. Gli interventi edilizi previsti nel D.P.R. n. 380/2001

La prima cosa da comprendere quando si parla di edilizia è la tipologia di intervento che è definita all'articolo 3 del D.P.R. n. 380/2001 che distingue:

- interventi di **manutenzione ordinaria**, ovvero quelli che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;
- interventi di **manutenzione straordinaria**, che riguardano 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. Sono interventi di manutenzione straordinaria 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. In questa categoria di intervento 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 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42;
- interventi di **restauro e di risanamento conservativo**, quelli rivolti a conservare 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 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. 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;

- interventi di **ristrutturazione edilizia**, la cui definizione è stata negli anni modificata e ampliata, sono 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. 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 questi interventi sono ricompresi quelli 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. 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 D.Lgs. 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 decreto legislativo, 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;
- interventi di **nuova costruzione**, ovvero quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite ai punti precedenti;
- 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.

2.1.1. Il confine tra le tipologie di intervento edilizio

Il confine tra una tipologia di intervento e un'altra è spesso molto sottile e, come spesso accade, sono i tribunali a definirlo nel dettaglio. Gli interventi di *manutenzione ordinaria* sono considerati interventi minori che hanno come oggetto il recupero del patrimonio edilizio. Per definire un intervento di *manutenzione straordinaria*, invece, è necessario

ABUSI EDILIZI E DISCIPLINA SANZIONATORIA

Uno degli errori più grandi del legislatore è aver utilizzato il microscopio in un settore, come quello edilizio, in cui l'unità di misura è il centimetro (e sono generoso) e in cui si prova ad applicare (inutilmente) un sistema di regole su un patrimonio immobiliare nato quando tecnicismi e controlli erano davvero pochi.

E queste differenze tra intento normativo e realtà dei fatti fanno nascere dubbi, ombre e incertezze che sfociano in ricorsi e sentenze che nei suoi tre gradi di giudizio confermano la necessità di revisione del D.P.R. n. 380/2001 che possa ancorare la normativa edilizia su un cambio di paradigma: da edilizia espansiva a rigenerazione urbana.

Tra le problematiche che il Testo Unico Edilizia attuale non riesce a risolvere, vi è senza dubbio la gestione delle difformità edilizie e degli abusi. Argomento spinoso sul quale l'attuale disciplina sanzionatoria contempla unicamente fattispecie ordinate secondo la gravità dell'abuso:

- l'ipotesi più grave di interventi realizzati in assenza del permesso o in totale difformità;
- l'ipotesi intermedia di variazioni essenziali dal titolo edilizio;
- l'ipotesi residuale della parziale difformità da esso.

Casistiche che vengono trattati nei seguenti articoli del Testo Unico Edilizia:

- Art. 31 (L) – Interventi eseguiti in assenza di concessione, in totale difformità o con variazioni essenziali.
- Art. 33 (L) – Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità.
- Art. 34 (L) – Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire.
- Art. 37 (L) – Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità.
- Art. 38 (L) – Interventi eseguiti in base a permesso di costruire annullato.

Si parla di "abuso edilizio" solo in caso di intervento realizzato in assenza di permesso di costruire o SCIA alternativa (articolo 23).

Ma anche per opere soggette a CILA o SCIA, per non incorrere in difformità che sfociano nell'abuso, è necessario verificare:

- eventuali atti di assenso;
- la conformità:

- agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti;
- al Codice dei beni culturali e del paesaggio;
- alla normativa in materia sismica e a quella sul rendimento energetico nell'edilizia;
- al Codice della Strada
- al Codice Civile;
- alle norme di sicurezza e igienico/sanitarie.

3.1. Il sistema sanzionatorio: l'abuso più grave

Sull'argomento ricordo la [Sentenza del Consiglio di Stato 30 marzo 2017, n. 1484](#), che ci consente di fare il punto sul sistema sanzionatorio, anche per comprendere come la questione viene trattata dai giudici.

L'articolo 31 del Testo Unico Edilizia disciplina gli abusi più gravemente sanzionati. L'assenza di permesso consiste nella sua insussistenza oggettiva per l'opera autorizzata. Accanto al caso del permesso mai rilasciato, vi sono i casi nei quali il titolo è stato rilasciato, ma è privo (o è divenuto privo) di effetti giuridici (articolo 38).

In particolare, l'articolo 31, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001 prevede anche una figura di mancanza sostanziale del permesso, che si verifica quando vi è difformità totale dell'opera rispetto a quanto previsto nel titolo, pur sussistente.

Si ha difformità totale, quando sia realizzato un organismo edilizio:

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

3.2. Le variazioni essenziali

Accanto a queste forme di abuso, l'articolo 32 del Testo Unico Edilizia regola la fattispecie dell'esecuzione di opere in "variazione essenziale" rispetto al progetto approvato. Tale tipo di abuso è parificato, quanto alle conseguenze, al caso di mancanza di permesso di costruire e di difformità totale, salvo che per gli effetti penali. Le variazioni essenziali sono soggette alla più lieve pena prevista per l'ipotesi della lettera a) dell'articolo 44 (l'ammenda fino a 10.329 euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire).

La determinazione dei casi di variazione essenziale è affidata alle regioni nel rispetto di alcuni criteri di massima.

LA GESTIONE DELLE DIFFORMITÀ EDILIZIE

4.1. La gestione delle difformità edilizie

Ho già dato un accenno alle difformità edilizie, parlando delle opere interne soggette a CILA. Ma, per parlare di gestione delle difformità edilizie occorre partire dal principio, ovvero dalla definizione di stato legittimo fornita all'articolo 9-bis, comma 1-bis, del Testo Unico Edilizia.

Lo stato legittimo è stato inserito nel Testo Unico Edilizia dall'articolo 10, comma 1, lettera d), del D.L. n. 76/2020 (il primo *decreto semplificazioni*) a seguito del quale: «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». In questa definizione ciò che salta immediatamente all'occhio è che lo stato legittimo si desume:

- dal titolo che ha previsto la costruzione dell'immobile;
- dal titolo che ha legittimato l'immobile (un permesso di costruire in sanatoria);
- dall'ultimo titolo che ha legittimato o abilitato successivi interventi;
- per gli immobili realizzati in un'epoca in cui non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo, 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.

Lo stato legittimo c'è chi lo paragona ad una catena in cui ogni anello rappresenta un intervento con il relativo titolo, o ad una patente che scade ogni qual volta si interviene senza titolo. Si può, comunque, distinguere i casi di difformità meno gravi (assenza di CILA o SCIA) e più importanti (assenza di SCIA alternativa o permesso di costruire).

4.2. L'abuso edilizio

Nel caso di opere soggette a CILA o SCIA, la norma consente una regolarizzazione postuma, non si può parlare, quindi, di abuso edilizio.

Se invece si parla di opere soggette a SCIA alternativa o permesso di costruire, siamo di fronte al tipico caso di abuso edilizio che può essere di tipo:

- documentale o formale;
- sostanziale.

In realtà, come già anticipato, si parla di abuso sostanziale anche nel caso in cui le opere (a prescindere dal titolo/comunicazione) siano state realizzate in violazione a vincoli definiti da:

- piano regolatore;
- regolamento edilizio;
- normativa strutturale o energetica;
- norme igienico-sanitarie.

4.3. Gli effetti delle non conformità

A prescindere dal grado di non conformità, l'eventuale presenza di difformità edilizie porta in dote delle conseguenze:

- l'incomerciabilità del bene che non potrà essere compravenduto;
- l'improcedibilità di nuovi interventi senza incorrere nelle sanzioni penali di cui all'articolo 44 del TUE;
- l'assenza di agibilità e quindi l'inutilizzabilità del bene ai fini commerciali.

L'eventuale presenza di difformità edilizie può, quindi, essere gestita solo in due modi:

- accertamento di conformità;
- ripristino dello stato di legittimità.

4.4. L'accertamento di conformità

L'accertamento di conformità è quell'istituto previsto agli articoli 36 e 37 del Testo Unico Edilizia che offre la possibilità di regolarizzare ex post la realizzazione di un intervento edilizio in assenza o in difformità dal titolo abilitativo per esso prescritto. Lo scopo dell'accertamento di conformità è:

- ottenere il permesso di costruire in sanatoria in caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza o in

LA SANATORIA NON È UN CONDONO

Quando si parla di abusi edilizi e come sanarli è necessario partire da un distinguo: esiste una differenza concettuale tra condono edilizio e sanatoria edilizia, per la quale il primo tende a ottenere la sanatoria di immobili edificati in violazione della disciplina urbanistica ed edilizia, mentre il secondo, più propriamente definito accertamento di conformità, si riferisce ad intervento non autorizzato ma di cui si assume la conformità con la normativa urbanistica ed edilizia tanto all'epoca della violazione quanto al momento dell'istanza.

5.1. Il condono edilizio

In Italia, il condono edilizio è contenuto nelle seguenti leggi speciali aventi durata temporale definita:

- Legge n. 47/1985 (primo condono edilizio);
- Legge n. 724/1994 (secondo condono edilizio);
- Legge n. 326/2003 (terzo condono edilizio).

Ne consegue che per gli immobili non condonati, la disciplina applicabile è quella normativamente descritta nel **D.P.R. n. 380/2001**, al Titolo IV, rubricato «*Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e responsabilità*», la quale prevede la sola possibilità di sanatoria attraverso una procedura definita «*accertamento di conformità*», ovvero, qualora ne ricorrano i presupposti, la c.d. *fiscalizzazione dell'abuso*. Benché le tre leggi sul condono edilizio non siano più in vigore, molte istanze sono ancora pendenti negli uffici delle pubbliche amministrazioni e nei tavoli dei tribunali di ogni ordine e grado in cui si discute degli effetti, dei requisiti e degli adempimenti di questa sanatoria speciale.

Molto interessante è la [sentenza del Consiglio di Stato n. 6584 del 26 luglio 2022](#) in cui si intrecciano tra loro la Legge sul terzo condono edilizio e la Legge della Regione Lazio 8 novembre 2004, n. 12, recante «*Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi*».

La sentenza viene resa in merito al ricorso presentato per l'annullamento di una decisione di primo grado che aveva confermato l'operato dell'amministrazione in merito al diniego di sanatoria edilizia in relazione a plurime istanze inoltrate, aventi a oggetto un immobile con destinazione agricola, realizzato in base a regolare permesso di costruire, per le varianti eseguite consistenti:

- nel cambio di destinazione d'uso dell'immobile, da agricolo a residenziale;

- nella realizzazione di una tettoia, di volumi tecnici e di un piano intermedio (soppalco interno).

L'amministrazione, a fondamento del diniego, aveva contestato:

- che le opere abusive erano state ultimate dopo la scadenza (31 marzo 2003) prevista dalla Legge n. 326/2003, tenuto conto che la documentazione agli atti evidenziava che, in epoca successiva a detta scadenza (il 19 maggio 2003 ed il 27 giugno 2003), tali opere non erano ancora state realizzate;
- che le opere in questione non potevano essere oggetto di sanatoria in base all'articolo 3, lettera *b*), L.R. n. 12/2004, in quanto realizzate in un'area gravata da vincoli ambientali e paesaggistici, in difformità;
- del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Preliminarmente i giudici di secondo grado hanno rilevato che le opere per cui è stato espresso il diniego di condono hanno riguardato:

- mancata realizzazione dei locali interrati nel corpo A dell'edificio;
- ampliamento del solaio di calpestio del piano terra con realizzazione di un portico;
- realizzazione all'interno del corpo B) di quattro locali, in luogo dei tre previsti e di un soppalco;
- cambio di destinazione d'uso da agricola a residenziale di alcune parti dell'immobile.

Secondo il Consiglio di Stato, ai sensi dell'articolo 32, comma 27, lettera *d*), del D.L. n. 269 del 2003 (convertito con la Legge n. 326/2003), il rigetto della domanda di sanatoria di un abuso edilizio scaturisce dalla sussistenza di un vincolo anteriore all'abuso, dall'assenza o difformità di un titolo abilitativo prescritto ed dal contrasto con le norme urbanistiche e con prescrizioni degli strumenti urbanistici. Principio ribadito anche dall'articolo 3, comma 1, lettera *b*) della L.R. n. 12 del 2004, secondo cui, ferma restando la disciplina di cui agli articoli 32 e 33 della Legge n. 47 del 1985 e dell'articolo 32, comma 27, lettera *d*) già citata, non è consentita la sanatoria di opere edilizie abusive realizzate, anche prima dell'apposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali.

Come ricordano i giudici, ai sensi dell'articolo 32, comma 27, lettera *d*), del D.L. n. 269/2003, le opere abusivamente realizzate in aree sottoposte a specifici vincoli, fra cui quello ambientale e paesistico, sono sanabili solo se ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni:

- si tratti di opere realizzate prima dell'imposizione del vincolo;
- seppure realizzate in assenza o in difformità del titolo edilizio, siano conformi alle prescrizioni urbanistiche;

L'AGIBILITÀ

L'articolo 3, comma 1, lettera *i*), del D.Lgs. n. 222/2016, ha apportato notevoli modifiche al D.P.R. n. 380/2001 (*Testo Unico Edilizia*) tra le quali la completa sostituzione dell'articolo 24 che riguarda l'agibilità. Nella sua nuova versione il vecchio certificato di abitabilità è stato sostituito dalla segnalazione certificata di agibilità (SCA) che attesta:

- la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati;
- ove previsto, il rispetto degli obblighi di infrastrutturazione digitale, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente;
- la conformità dell'opera al progetto presentato.

La SCA va presentata entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento nei seguenti casi:

- nuove costruzioni;
- ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali;
- interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici.

La mancata presentazione della SCA non è un abuso edilizio ma una mancanza amministrativa che comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 77 a euro 464.

La segnalazione certificata di agibilità può essere parziale e riguardare:

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

Da ricordare che, come prevede l'articolo 26 del TUE, la presentazione della segnalazione certificata di agibilità non impedisce l'esercizio del potere di dichiarazione di inagibilità di un edificio o di parte di esso ai sensi dell'articolo 222 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265.

6.1. La documentazione da allegare alla SCA

La SCA è corredata dalla seguente documentazione:

- attestazione del direttore dei lavori o, qualora non nominato, di un professionista abilitato che assevera la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici;
- certificato di collaudo statico di cui all'articolo 67 del TUE ovvero, per gli interventi di cui al comma 8-*bis* del medesimo articolo, dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori;
- dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche di cui all'articolo 77, nonché all'articolo 82;
- gli estremi dell'avvenuta dichiarazione di aggiornamento catastale;
- dichiarazione dell'impresa installatrice, che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico prescritte dalla disciplina vigente ovvero, ove previsto, certificato di collaudo degli stessi;
- attestazione di edificio predisposto alla banda ultra larga, rilasciata da un tecnico abilitato per gli impianti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *b*), del decreto del Ministro dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37, e secondo quanto previsto dalle Guide CEI 306-2, CEI 306-22 e 64-100/1, 2 e 3.

Attenzione! Molte disposizioni regionali hanno disposto una documentazione ulteriore rispetto a quella prevista dalla normativa nazionale per ottenere l'agibilità.

In Calabria per l'agibilità è necessario dichiarare, oltre a quanto richiesto dalla legislazione statale che le opere siano state eseguite in conformità al progetto autorizzato o depositato, nel rispetto delle norme tecniche di esecuzione e applicando le corrette norme costruttive. Nel certificato di collaudo statico deve essere attestata anche la corrispondenza dell'opera alle norme per le costruzioni in zona sismica.

In Emilia Romagna la segnalazione certificata di conformità edilizia e agibilità deve essere corredata, oltre che dalla documentazione prevista dalla legislazione nazionale:

- dalla comunicazione di fine lavori;
- dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesta che l'opera è conforme al progetto approvato o presentato ed alle varianti delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie. I contenuti di questa asseverazione vengono individuati dalla Giunta regionale con la modulistica edilizia unificata.

APPENDICE NORMATIVA

D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380

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

[G.U.R.I. 20 ottobre 2001, n. 245]

Parte I

Attività edilizia

Titolo I

Disposizioni generali

Capo I

Attività edilizia

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Visto il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;

Visto il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 novembre 1971, n. 1086, e successive modificazioni;

LEGGE 6 AGOSTO 1967, N. 765

Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

[G.U.R.I. 31/08/1967, n. 218]

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

Art. 1

Il primo comma dell'articolo 8 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente:

«I Comuni hanno la facoltà di formare il piano regolatore generale del proprio territorio. La deliberazione con la quale il Consiglio comunale decide di procedere alla formazione del piano non è soggetta a speciale approvazione e diviene esecutiva in conformità dell'articolo 3 della legge 9 giugno 1947, n. 530; la spesa conseguente è obbligatoria».

Il quarto, quinto e sesto comma del medesimo articolo sono sostituiti dai seguenti:

«I Comuni compresi negli elenchi di cui al secondo comma devono procedere alla nomina dei progettisti per la formazione del piano regolatore generale entro tre mesi dalla data del decreto ministeriale con cui è stato approvato il rispettivo elenco, nonché alla deliberazione di adozione del piano stesso entro i successivi dodici mesi ed alla presentazione al Ministero dei lavori pubblici per l'approvazione entro due anni dalla data del sopracitato decreto ministeriale.

Trascorso ciascuno dei termini sopra indicati il prefetto, salvo il caso di proroga non superiore ad un anno concessa dal Ministro per i lavori pubblici su richiesta motivata del Comune, convoca il Consiglio comunale per gli adempimenti relativi da adottarsi entro il termine di 30 giorni.

Decorso quest'ultimo termine il prefetto, d'intesa con il provveditore regionale alle opere pubbliche, nomina un commissario per la designazione dei progettisti, ovvero per l'adozione del piano regolatore generale o per gli ulteriori adempimenti necessari per la presentazione del piano stesso al Ministero dei lavori pubblici.

Nel caso in cui il piano venga restituito per modifiche, integrazioni o rielaborazioni al

LEGGE 17 AGOSTO 1942, N. 1150

Legge urbanistica.

[G.U.R.I. 16/10/1942, n. 244]

Vigente al: 16/02/2022

Titolo I

Ordinamento statale dei servizi urbanistici

VITTORIO EMANUELE III
PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE
RE D'ITALIA E DI ALBANIA
IMPERATORE D'ETIOPIA

Il Senato e la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, a mezzo delle loro Commissioni legislative, hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1

Disciplina dell'attività urbanistica e suoi scopi

L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno sono disciplinati dalla presente legge.

Il Ministero dei lavori pubblici vigila sull'attività anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo.

Art. 2

Competenza consultiva del Consiglio superiore dei lavori pubblici

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici è l'organo di consulenza tecnica del Ministero dei lavori pubblici per i progetti e le questioni di interesse urbanistico.

Art. 3

Istituzione delle sezioni urbanistiche compartimentali

Nelle sedi degli Ispettorati compartimentali del Genio civile e degli Uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici sono istituite Sezioni urbanistiche rette da funzionari del ruolo architetti ingegneri urbanisti del Genio civile.

CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP

Contenuti della WebApp

La **WebApp inclusa** riporta uno **Speciale "Testo Unico Edilizia"** che chiarisce alcuni concetti chiave sull'argomento, come ad esempio:

- l'accertamento di conformità;
- il condono edilizio;
- il permesso di costruire in sanatoria;
- la demolizione delle opere abusive;
- gli strumenti di semplificazione;
- e tanto altro.

L'utente dello **Speciale "Testo Unico Edilizia"** potrà consultare le seguenti sezioni:

- norme nazionali e regionali;
- giurisprudenza del TAR;
- giurisprudenza del Consiglio di Stato;
- giurisprudenza della Corte di Cassazione;
- giurisprudenza della Corte Costituzionale;
- documenti utili.

Requisiti hardware e software

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

Attivazione della WebApp

- Collegarsi al seguente indirizzo internet:

https://www.grafill.it/pass/0357_1.php

- Inserire i codici **[A]** e **[B]** che sono presenti nell'ultima pagina del volume e cliccare su **[Continua]**;
- Accedere al **Profilo utente Grafill** oppure crearne uno su **www.grafill.it**;

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



Vent'anni di applicazione e di continue modifiche del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico Edilizia) non sono riuscite a rendere questa norma applicabile senza dubbi applicativi più o meno importanti, sfociati spesso in lunghi contenziosi durati decenni.

Ma se l'attività dei Tribunali è servita a colmare alcuni vuoti normativi e difficoltà applicative, è opportuno ricordare che le decine di migliaia di sentenze di ogni ordine e grado vanno sempre "calate" e analizzate agli specifici casi di specie, influenzati da tanti aspetti applicativi e normativi.

Questo manuale si propone come guida alla comprensione delle principali problematiche applicative che riguardano il Testo Unico Edilizia, alla luce delle ultime modifiche e dei più recenti interventi della giurisprudenza.

Viene suggerito un percorso ragionato che parte dalla definizione degli interventi, passando per i titoli abilitativi, l'agibilità, fino ad arrivare a quella che risulta essere la parte più complessa della norma: la gestione delle difformità edilizie. Quest'ultima, infatti, è un'attività che coinvolge un copioso numero di norme, anche queste da analizzare nei due momenti temporali richiesti dal Testo Unico Edilizia: il momento in cui si verifica la difformità e quello in cui si prova a risolverla (la c.d. "doppia conformità"). A seguire viene riportato il testo aggiornato e coordinato delle tre norme più importanti che regolano l'edilizia e l'urbanistica, ovvero:

- il D.P.R. n. 380/2001;
- la Legge urbanistica n. 1150/1942;
- la Legge n. 7651/1967, nota come "Legge Ponte".

La **WebApp inclusa** riporta uno **Speciale "Testo Unico Edilizia"** che chiarisce alcuni concetti chiave sull'argomento, come ad esempio: l'accertamento di conformità, il condono edilizio, il permesso di costruire in sanatoria, la demolizione delle opere abusive, gli strumenti di semplificazione e tanto altro.

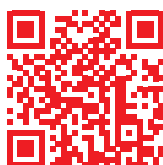
L'utente dello **Speciale "Testo Unico Edilizia"** potrà consultare le seguenti sezioni:

- norme nazionali e regionali;
- giurisprudenza TAR;
- giurisprudenza del Consiglio di Stato;
- giurisprudenza della Corte di Cassazione;
- giurisprudenza della Corte Costituzionale;
- documenti utili.

REQUISITI HARDWARE E SOFTWARE

Qualsiasi dispositivo con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android; accesso ad internet e browser web con Javascript attivo; software per la gestione di documenti Office e PDF.

Gianluca Oreto, ingegnere, esperto di normativa edilizia e di detrazioni fiscali, direttore responsabile del portale di informazione tecnica www.lavoripubblici.it. È autore del bestseller *Guida pratica al nuovo Superbonus 110%* (Ed. II, aprile 2022) edito da Grafill.



WebApp

Assistenza
tecnica

ISBN 13 978-88-277-0357-1



9 788827 703571 >

Euro 38,00