

FOCUS

Norme&Tributi

SALVA CASA: LE SANATORIE LA MAPPA DEFINITIVA

La nuova modulistica unificata e le linee guida del ministero delle Infrastrutture chiudono la fase di definizione delle regole collegate al decreto 69/2024

ILLUSTRAZIONE DI STEFANO MARRA



Il Sole
24 ORE

30/04/25

IFOCUS DEL SOLE 24 ORE
Il Sole 24 ORE, Milano, Sett. n.12.
In vendita abbinata obbligatoria
con Il Sole 24 ORE a €3,00 (Il focus del
Sole €1,00 + Il Sole 24 ORE €2,00).
Solo ed esclusivamente per gli abbonati,
in vendita separata dal quotidiano a €1,00.

Chiuso in redazione il 26 aprile 2025



9 772282 452006

RISCHI NELLA VENDITA

I vizi espongono ancora ad azioni legali dell'acquirente

A. Busani p. 3

L'OK DEL MINISTERO

Difformità sanabili anche se c'è vincolo paesaggistico

A. Di Leo p. 5

TOLLERANZE

In fase costruttiva l'eccedenza può arrivare fino al 6%

F. Di Mauro e **G. Saporito** p. 7

REGOLARIZZAZIONI

Sanzioni calcolate in base alla doppia conformità

F. De Castro p. 11

SALVA CASA: LA MAPPA DEFINITIVA**La differenza tra i due casi**

Le tolleranze costruttive sono riconosciute nell'ambito delle differenze tra progettazione ed esecuzione e si traducono

in percentuale tra la volumetria di progetto e quella realizzata in effetti. Le tolleranze esecutive sono invece errori di cantiere, che

mutano la forma del manufatto rispetto a come era stata progettata; si tratta, per esempio, di muri, finestre e balconi spostati.

Tolleranze costruttive

Consentite difformità dal 2% al 6% se realizzate fino al 24 maggio 2024

L'entità varia in modo inversamente proporzionale alla dimensione dell'immobile
Per i casi più recenti si applica il 2% fisso

Pagina a cura di
Filippo Di Mauro
Guglielmo Saporito

Aumenta la tolleranza costruttiva (articolo 34-bis del Dpr 380/2001) in caso di difformità realizzate nelle unità immobiliari entro il 24 maggio 2024; dal giorno dopo si applica la tolleranza del 2% fisso (salvo leggi regionali). A seconda delle dimensioni dell'unità, sono consentite difformità costruttive progressive dal 2% al 6%, con scaglioni inversamente proporzionali alla dimensione dell'immobile, favorendo le unità minori.

Il calcolo delle percentuali di tolleranza partirà dalla superficie *utile*, che è diversa da quella *non*

residenziale (Faq 3.1.2. del Mit): la base di calcolo, quindi, non considererà né i locali interdetti alla stabile presenza umana né mure, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre.

Le tolleranze collegate alle superfici (dal 2 al 6%) perdonano senza esborsi gli eccessi e le contrazioni, senza richiedere titoli paesaggistici (Faq 3.1.5), ma non incidono sui nuovi, ridotti requisiti igienico-sanitari (articolo 24, comma 5-bis), che restano soggetti alla tolleranza fissa del 2% (si veda pagina 8). Per il Mit (Faq 3.1.4), si deve distinguere in base alle misure minime su distanze e requisiti igienico-sanitarie vigenti al momento dell'intervento edilizio: se il progetto risulta redatto dopo il 28 luglio 2024, può

tener conto delle nuove misure minime di agibilità (articolo 24, su altezze e superfici) e il 2% sarà computato sulle nuove dimensioni di legge; qualora sia stato redatto prima, il 2% si applica sui requisiti di agibilità (altezze, superfici) prevalenti.

Oltre all'altezza, sono tollerate, con le stesse percentuali, le difformità lievi su distacchi (distanze tra costruzioni), cubatura e superficie *coperta* (che è superiore a quella *utile* ex articolo 34-bis, commi 1-bis e 1-ter perché comprende tutto ciò che è edificato).

Gli scostamenti tollerabili non sono cumulativi (Faq 3.1.1): se una difformità interessa più distinti parametri (come cubatura e altezza) e solo uno di esso supera la tolleranza massima consentita, l'eccedenza va dichiarata con riferimento alla difformità rientrante nella percentuale tollerata, mentre andrà chiesta una sanatoria per il parametro che ecceda la tolleranza.

Il calcolo delle quantità tollerabili va effettuato sul titolo originario (il provvedimento edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento). Se più interventi si sovrappongono nel tempo, va valutata e tollerata solo l'eccedenza calcolata sul titolo che riguarda la realizzazione dell'intervento (quindi, non si possono cumulare varie tolleranze connesse a titoli successivi, diluiti nel tempo).

Le difformità tollerate escludono sanzioni edilizie, ma impongono talune dichiarazioni ai professionisti. Innanzitutto, occorre una dichiarazione di non incidenza sismica delle difformità tollerate, che confluisce nel documento di *stato legittimo* (articolo 9-bis). Ciò significa che le lievi difformità vanno tollerate dagli uffici tecnici dei Comuni e non possono essere sanzionate, ma devono emergere, cioè essere dichiarate (articolo 34-bis, comma 3) nella redazione dello *stato legittimo*, utile per la circolazione

del bene o successive modifiche edilizie. La tolleranza è, infatti, neutra negli aspetti urbanistici, ma tra privati mantiene rilevanza: ad esempio, una difformità può incidere sui corrispettivi, che vanno comunque pagati all'impresa (se l'opera è accettata dal direttore lavori).

Non vi è scadenza per invocare le tolleranze, ma va ricordato che la norma generale prevede il 2%, mentre una maggiore tolleranza (fino al 6%) si applica, come detto, solo per interventi anteriori al 24 maggio 2024. Tale data di esecuzione si può dimostrare con le modalità previste dall'articolo 9-bis, quali fotografie spedite via pec (Cassazione, 4251/2019) o altri elementi. E le difformità tollerabili, essendo poco visibili, potranno essere inglobate in immagini o disegni di più ampia portata. Ciò che la norma richiede è la riferibilità della difformità alla consistenza legittima della costruzione. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Sanabili irregolarità esecutive su muri e aperture

In cantiere

Anche in queste ipotesi non ci sarà una sanzione

Lo Stato tollera le difformità costruttive (articolo 34-bis, Dpr 380/2001) e Faq del ministero delle Infrastrutture dal paragrafo 3.1 in avanti). Quindi, nessuna sanzione, ma solo una dichiarazione di tecnici abilitati, quando si riterrà di predisporre – per vendere o modificare i luoghi – uno “stato legittimo” (articolo 34-bis, comma 3).

Le tolleranze possono riguardare singole unità o interi manufatti: per le unità (articolo 34-bis, commi 1 e 1-bis), vi sono

percentuali di tolleranza (dal 2 al 6%); per i manufatti nel loro complesso (commi 2 e 2-bis), vi sono espressioni generiche (quali, «minima entità», «minore dimensionamento», «diversa collocazione»).

Si parla di difformità di cantiere se, nell'ambito di opere di maggiore portata, vi sono state incertezze esecutive. Occorre quindi che vi siano stati un cantiere (non un mero *fai-da-te*) e un titolo edilizio dal quale ci si discosti. Il parametro di riferimento per definire *minimo* lo scostamento di cantiere è desumibile dal primo comma dello stesso articolo 34-bis: ad esempio, sarà tollerabile un'irregolarità geometrica del 2 per cento.

Le modifiche esecutive di cantiere, con mera dichiarazione, sono senza sanzione anche per chi, entro il 24 maggio 2024, ha eseguito un manufatto di dimensioni minori a quelle autorizzate (ma non un piano in meno, che genererebbe una difformità da sanare), o messo elementi architettonici non strutturali (che, cioè, non incidano sulla struttura: Consiglio di Stato, 2031/2025), compiuto irregolarità esecutive su muri esterni ed interni, spostato aperture interne, eseguito in difformità opere di manutenzione ordinaria (implicitamente quindi sanate) o compiuto errori progettuali di cantiere e materiali di rappresentazione progettuale.

Se l'immobile è sottoposto a

tutela dei beni culturali o del paesaggio (Dlgs 42/2004), le più elastiche tolleranze edilizie dell'articolo 34-bis, comma 1-bis (quelle fino al 6%) sono esenti da autorizzazione paesaggistica (Faq 3.1.5). Questa agevolazione non si applica (Faq 3.2.1) alle tolleranze esecutive (o di cantiere) elencate nell'articolo 34-bis, commi 2 e 2-bis (cioè, per le irregolarità esecutive, di impostazione) in zone o su beni vincolati: per queste occorre un'autorizzazione paesaggistica.

Le Regioni si sono fino a oggi adeguate con note e circolari: la Campania (28 gennaio 2025, n. 3) e l'Umbria (23 ottobre 2024, n. 235327) ritengono che la norma statale abbia diretta applicazione. L'Emilia-Romagna (Nota 6

agosto 2024) ritiene che le percentuali di tolleranza previste dallo Stato nell'articolo 34-bis, comma 2-bis, riproducano le tolleranze esecutive già previste nell'ordinamento regionale (articolo 19-bis della legge regionale 23/2004), riconosciute per interventi del passato, purché eseguiti entro il 24 maggio 2024. Per documentare la data delle difformità e fruire delle maggiori tolleranze (fino al 6%) per quanto realizzato prima del 24 maggio 2024, occorre procurarsi elementi di prova, ripercorrendo la cronologia degli interventi globali con la stessa logica che si utilizza per attestare (articolo 9-bis) lo *stato legittimo* dell'immobile. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Micro-appartamenti

Abitabilità fino a 2,4 metri di altezza e nei monolocali di 20 metri quadri

A questi parametri andrà applicata la tolleranza del 2% e non le nuove misure più generose che arrivano fino al 6 per cento

Filippo Di Mauro
Guglielmo Saporito

Il Salva casa facilita il rilascio della segnalazione certificata di agibilità dei micro-appartamenti, riducendo (articolo 24 del Dpr 380/2001) due requisiti igienico-sanitari (l'altezza e la superficie). È previsto un successivo decreto ministeriale con ulteriori aggiornamenti (si veda l'articolo in basso), ma sino a tale provvedimento il Mit mantiene fermi gli effetti delle segnalazioni certificate presentate, ai fini dell'agibilità, dal 28 luglio 2024 (entrata in vigore della legge 105) e già consolidate dopo 30 giorni di silenzio (Faq 4.3.1).

I nuovi parametri sono ammessi solo per edifici già esistenti (escluse, quindi, le costruzioni non ancora ultimate) e previo progetto di ristrutturazione.

Un primo esempio viene dalla Regione Emilia-Romagna (nota del 6 agosto 2024), che applica i nuovi requisiti agli interventi sul patrimonio edilizio esistente, escludendo lavori di ristrutturazione edilizia demotricistruttiva.

I mini-alloggi sono spazi residenziali essenziali, di dimensioni ridotte e con un taglio massimo di due locali. Prima della norma attuale, il Dm 5 luglio 1975 prevedeva una superficie non inferiore a 28 metri quadri per una persona (38 per due persone), con altezza minima dei locali non inferiore a 2,70 metri. L'agibilità viene ora resa più elastica, con l'articolo 24, comma 5-bis:

- si riduce l'altezza minima interna dei locali, che scende da 2,70 metri fino al minimo di 2,40 metri;
- ridotta anche la superficie minima dei locali, che potrà es-

sere di 20 metri quadri (monolocali) e 28 metri quadri (bilocali);

- la terza novità agevola le due precedenti, perché riguarda il mutamento di destinazione d'uso (articolo 23-ter), che è snellito se avviene all'interno di un'unica categoria (residenziale).

In attesa del combinarsi di queste innovazioni, utilizzando l'annunciata modulistica aggiornata, va tenuto presente che i nuovi limiti dimensionali (altezze, superfici) non potranno beneficiare delle ulteriori (fino al 6%) tolleranze costruttive (articolo 34-bis, si veda a pagina 7), applicabili ad interventi anteriori al 24 maggio 2024. Ai mini-appartamenti si applicherà infatti la sola tolleranza generale del 2%, calcolata sui dati vigenti al momento dell'approvazione del progetto.

La riqualificazione

L'agibilità delle mini-case dovrà essere garantita in fase di ristrutturazione con particolare attenzione ad aperture e ventilazione

Come precisato nelle linee guida del Mit, soltanto per i progetti redatti dopo il 28 luglio 2024, i mini alloggi potranno tenere conto delle nuove misure minime di agibilità (Faq 3.1.4): ad esempio, l'altezza interna potrà scendere fino ad un ulteriore 2% (circa 5 centimetri) in meno rispetto al limite di 2,40 metri.

Pur con le agevolazioni su dimensioni, altezze e destinazioni, l'agibilità dei mini appartamenti dovrà comunque scaturire da interventi di recupero edilizio o di ristrutturazione – con particolare attenzione a superficie dei locali, ventilazione naturale e apertura di finestre – e dovrà assicurare l'adattabilità (Dm 236/1989), cioè la possibilità di modificare nel tempo l'unità immobiliare, per renderla fruibile anche a soggetti con difficoltà motorie o sensoriali.

Tutto ciò genera un forte coinvolgimento dei tecnici, cui spetta attestare l'agibilità delle unità (articolo 24), rilasciando una dichiarazione di conformità dell'opera al progetto (e quindi alle previsioni

urbanistiche) e ad un vasto spettro di norme che vanno dalla sicurezza, all'igiene, salubrità, risparmio energetico fino agli obblighi di infrastrutturazione digitale. Tali dichiarazioni dovrebbero poi confluire nello *stato legittimo* (articolo 9-bis), documento nel quale il tecnico traccia una sorta di genealogia dell'unità immobiliare, ricostruendo le procedure a partire dal più recente titolo edilizio globale relativo alla costruzione.

Il rilascio del certificato di agibilità, unitamente allo stato legittimo (articolo 9-bis) e alla conformità catastale (Dl 78/2010) contribuirà a rendere trasparente la circolazione dei beni, informando l'acquirente della situazione cui va incontro con la compravendita. L'unità immobiliare può essere, infatti, trasferita anche senza certificato di agibilità (Cassazione, 24317/2022), ed anche con abusi non ancora sanati (Cassazione, 8230/2019), ma il rischio di un acquisto con stato legittimo irregolare ricadrà solo sull'acquirente. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Requisiti igienico sanitari in attesa di un decreto

I tasselli mancanti

Le regole attuali risalgono al 1975

Giuseppe Latour

Un decreto atteso da marzo del 2017 che, però, non ha ancora visto la luce. La revisione dei requisiti igienico sanitari, operata dalla legge di conversione del decreto Salva casa, non chiude il percorso che il Governo immagina su questo

tema. C'è un altro tassello, molto più rilevante, che però fatica a vedere la luce.

Il decreto 69/2024, infatti, agisce «nelle more della definizione dei requisiti di cui all'articolo 20, comma 1-bis». Tutte le sue regole, cioè, sono dettate in attesa di una disciplina più ampia, prevista dal Dpr n. 380/2001. Qui, da dicembre del 2016, è stato previsto un lavoro di ristrutturazione globale del capitolo dei requisiti igienico sanitari.

Il motivo è che questi so-

no regolati dal decreto ministeriale della Sanità del 5 luglio 1975. Un riferimento che, già una decina di anni fa, appariva completamente anacronistico. Ed è ancora di più così oggi. Come conte-

Iter veloce (in teoria)

Dalla fine del 2016 era stato stabilito che nel giro di qualche mese si sarebbe dovuto adottare un Dm con i nuovi parametri

stato dalle imprese e dai professionisti del settore, infatti, quel provvedimento nasceva in un contesto di espansione edilizia che oggi non esiste più. Attualmente, invece, tutto il mercato è maggiormente focalizzato sul recupero e la riqualificazione di immobili esistenti e così dovrebbero essere anche le regole del settore.

Da qui, allora, già alla fine del 2016 si stabiliva che «con decreto del ministro della Salute, da adottarsi, previa

intesa in Conferenza unificata, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, sono definiti i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici». Quel provvedimento viene richiamato anche dal Salva casa, in fase di conversione del decreto. Al momento, però, quella riforma strutturale dei requisiti igienico sanitari e dell'agibilità degli immobili non è ancora arrivata. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

SALVA CASA: LA MAPPA DEFINITIVA**Legittimo affidamento**

Molti istituti del Salva casa puntano a tutelare il legittimo affidamento dei cittadini. Quando una difformità di

scarso rilievo non è stata oggetto di contestazioni da parte del Comune per molti anni, ha senso considerarla sostanzialmente sanata.

Varianti ante 1977

Sanatoria possibile con Scia senza verifica di conformità

Sulle sanzioni la modulistica conferma l'interpretazione dei Mit: no al trattamento penalizzante previsto per variazione titolo

Andrea Di Leo
Francesco Lanatà

Una delle principali novità del Salva casa è la possibilità di regolarizzare le cosiddette varianti ante '77 non formalmente dichiarate al momento della loro esecuzione: il legislatore ha previsto – all'articolo 34-ter (commi da 1 a 3) – la possibilità di presentare una Scia in sanatoria per le «parziali difformità» eseguite in base a un titolo rilasciato anteriormente all'entrata in vigore della legge 10/1977.

I presupposti di accesso a

tale disciplina sono espressamente richiamati anche nel testo dell'accordo raggiunto in Conferenza unificata dove si richiama, in particolare, la circostanza (già oggetto di chiarimenti da parte delle Linee guida del ministero delle Infrastrutture) per cui tale sanatoria non richiede alcuna verifica di conformità urbanistico-edilizia.

Da questo punto di vista, le integrazioni alla modulistica appaiono pienamente coerenti con tale impostazione, dovendo unicamente essere attestato il rispetto del criterio "temporale" (anteriorità all'entrata in vigore della legge 10/1977) e

della qualificabilità della variazione quale parziale difformità. Il che, peraltro, determina una applicabilità della disposizione a geometria fortemente variabile: la definizione del confine tra parziale difformità e variazione essenziale è demandato dall'articolo 32, quasi "in bianco", alla legislazione regionale.

Di interesse, nella modulistica, c'è l'espresso richiamo alla possibilità di applicare la disposizione anche laddove sia indisponibile la copia del «titolo variato». In questo caso, è possibile avvalersi dei mezzi di prova alternativi in caso di irreperibilità, previsti dall'articolo 9-bis, comma 1-bis.

Quanto al regime della sanzione pecuniaria, la modulistica, anche in questo caso, sposa l'impostazione delle Linee guida Mit, con il rinvio al-

l'articolo 36-bis, comma 5, lettera b) "prima parte": ossia, il «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».

Tale opzione – recepita dalla modulistica sulla base della interpretazione "di favore" fornita dal Mit – non era in realtà scontata, atteso che la fattispecie dell'articolo 34-ter, benché sia assoggettata quanto a titolo di regolarizzazione a Scia, dal punto di vista edilizio resta in vero una ipotesi di variazione dal titolo edilizio, che apparirebbe più propriamente riconducibile alla lette-

ra a) del medesimo comma 5 dell'articolo 36-bis, riferito, infatti, alle ipotesi ex articolo 34 di parziale difformità dal titolo stesso.

Da segnalare, ancora, come nella modulistica unificata rimanga – in armonia con il silenzio della norma di legge – il vuoto concernente il regime di eventuale regolarizzazione "sismica" (applicabile de plano per l'ipotesi ex articolo 34-ter, comma 4, la cosiddetta agibilità sanante, sottoposta alla disciplina delle tolleranze,); sarà interessante verificare se le Regioni riterranno di estendere il regime di attestazione sismica previsto dalla disciplina ex articolo 34-bis, comma 3-bis o meno (tale è, ad esempio, l'orientamento espresso dalla Regione Emilia-Romagna nel «Documento preliminare illustrativo» del 6 agosto 2024). ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA

L'agibilità espressa sana difformità parziali e vizi

Semplificazioni

L'accertamento della Pa deve essere verbalizzato

Filippo Di Mauro
Guglielmo Saporito

Basta un'agibilità rilasciata in modo espresso (non attraverso silenzio) per sanare di fatto, e senza costi, le parziali difformità e vizi. Occorre, tuttavia, che il soggetto accertatore abbia constatato l'esistenza di una difformità, anche se poi non è sopravvenuta alcuna sanzione da parte del Comune. In questi casi, opera l'agibilità sanante, già conosciuta dall'ordinamento regionale (Emilia-Romagna, articolo 19-bis, Lr 23/2004) e

dal 28 luglio 2024 estesa dal Salva casa a tutto il territorio nazionale (articolo 34-ter, comma 4, Testo unico edilizia).

Tale ipotesi di tolleranza salvaguarda il legittimo affidamento del privato, generato dalla circostanza che dette irregolarità edilizie, seppur percepite dagli uffici, non sono mai state contestate in sede di sopralluogo dei tecnici comunali né sono state oggetto di successivi provvedimenti sanzionatori. Il privato può, quindi, presumere che le difformità siano state giudicate non rilevanti dall'amministrazione all'epoca del rilascio dell'agibilità.

Questa semplificazione si applica alle parziali difformità, cioè a tutti gli scostamenti (quantitativamente e qualita-

tivamente) compresi tra le tolleranze edilizie (2-6%) e le variazioni non impattanti su elementi essenziali del manufatto, realizzate durante i lavori in esecuzione di un titolo abilitativo.

Le difformità devono risultare percepite dall'amministrazione nei verbali di sopralluogo ed ispezione, seppur non recenti: si pensi, ad esempio, al rilascio del certificato di abitabilità da parte del Sindaco, previo sopralluogo dell'ufficiale sanitario o di un tecnico diretto a riscontrare la conformità dell'opera, la sussistenza di muri prosciugati e l'assenza di causa di insalubrità (articolo 221 del regio decreto 1265/1934). Sicché, come precisato anche dal Mit nelle Linee guida del 30

gennaio (Faq 3.4.2.2), la regolarizzazione in "agibilità sanante" non si applica ai certificati di abitabilità formati con meccanismi di silenzio-assenso (introdotto all'indomani del Dpr 425/1994), difettando in tali casi un'espressa verifica sul posto da parte di un tecnico pubblico: in questi casi, infatti, si ritiene che l'amministrazione comunale non abbia piena consapevolezza della esatta consistenza delle opere abusive, escludendo così l'accesso agli effetti sananti conseguenti al rilascio dell'agibilità (Tar Bologna, 767/2022).

Per beneficiare della regolarizzazione ex articolo 34-ter, è sufficiente che vi siano stati accertamenti, in sede di sopralluogo, che abbiano percepito e

descritto le difformità riscontrate (con disegni, descrizioni, evidenziazione in rosso sul progetto), ammettendo anche verbali remoti, redatti con tecniche approssimative e privi di una puntuale analisi di conformità edilizia. Questi accertamenti che possono emergere dal provvedimento di agibilità (o da allegate planimetrie) acquistano valore edilizio perché prevalgono (Consiglio di Stato, pronuncia 7740 / 2024) l'estrazione tecnica del soggetto accertatore e la presenza della notizia della difformità edilizia all'interno dell'apparato amministrativo (il Comune) che ha, tra i propri doveri, quello di gestire correttamente l'assetto urbanistico dei luoghi. ●

© RIPRODUZIONE RISERVATA