



Comune di Pesaro
Servizio Edilizia e Urbanistica
-U.O. Edilizia Privata-
“La Legittimità Urbanistica”

giovedì 21 gennaio 2021

Relatore: Severino arch. Liera
Resp. U.O. Edilizia Privata

Argomenti trattati:

- 1) Cos'è la legittimità urbanistica di un immobile.
- 2) Quali sono i titoli abilitativi edilizi a supporto della legittimità urbanistica-edilizia, dal 1942 ad oggi. Correlazione tra gli interventi edilizi, l'epoca di loro realizzazione e i titoli abilitativi.
- 3) Le tolleranze costruttive ai sensi dell'art.34-bis del DPR 380/01 e dell'art.9-bis della L.R. n.15/2017.
- 4) Cenni sulla sanatoria degli abusi edilizi.

**Che cos'è
la legittimità urbanistica- edilizia
di un immobile?**

La legittimità urbanistica di un immobile è definita dall'art. 9-bis, c.1-bis del DPR 380/01 che stabilisce:

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, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.

La legittimità urbanistica-edilizia di un immobile è pertanto **la verifica che lo stato di fatto**, desumibile da un rilievo geometrico dell'immobile, **risulti**, a meno delle così dette “tolleranze costruttive/esecutive” (art.34-bis del DPR 380/01 e art.9-bis della L.R. n.17/2015), **corrispondente a quanto rappresentato negli elaborati grafici o documentazione allegata ai titoli abilitativi edilizi** che hanno portato alla sua costruzione o alla sua modifica con interventi di recupero diversi dalla manutenzione ordinaria o interventi in attività edilizia libera.

La verifica della legittimità urbanistico-edilizia necessita:

- 1) Di una **ricostruzione storica** degli interventi e relativi titoli abilitativi che hanno interessato il fabbricato dal momento della sua costruzione al momento della verifica della legittimità urbanistica-edilizia;
- 2) Di **competenze tecniche e professionali**, che vengono oggi chiaramente attribuite ai tecnici professionisti, ai sensi dell'art. 34-bis c.3 del D.P.R. 380/01, **necessarie ad effettuare il raffronto tra lo stato di fatto legittimato e quello rilevato.**

La legittimità urbanistica è il presupposto tra l'altro per:

- a) **la presentazione delle pratiche edilizie** di recupero dei fabbricati esistenti;
- b) **la stipula degli atti di compravendita** degli immobili (art.46 del DPR 380/2001);
- c) **accedere ai benefici fiscali** (con le specifiche di cui al comma13-ter dell'art.119 del "Decreto Rilancio", D.L. 34/2020, relative alle parti condominiali);
- d) **la stipula contratti di fornitura pubbliche utenze** da parte delle aziende erogatrici (art.48 DPR 380/01).

La legittimità urbanistico-edilizia può riguardare:

- a) **la singola unità immobiliare**, nel caso di interventi limitati ad essa;
- b) **un intero edificio** quando l'intervento lo riguarda nella sua interezza;
- c) **le sole parti condominiali** quando gli interventi riguardino esclusivamente le facciate senza alterare le bucatore dei prospetti. Si ricorda in particolare che ai fini di accedere al superbonus per interventi

sulle parti condominiali (facciate) l'art.119 c.13-ter del "Decreto Rilancio" ha stabilito che:

"al fine di semplificare la presentazione dei titoli abilitativi relativi agli interventi sulle parti comuni che beneficiano degli incentivi disciplinati dal presente articolo, le asseverazioni dei tecnici abilitati in merito allo stato legittimo degli immobili plurifamiliari, di cui all'articolo 9-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e i relativi accertamenti dello sportello unico per l'edilizia sono riferiti esclusivamente alle parti comuni degli edifici interessati dai medesimi interventi".

- d) Nei casi di interventi che, pur riguardando le facciate degli edifici, comportino modifiche alle bucatore esterne, con riduzione delle superfici areo-illuminanti, il rilievo e la verifica della legittimità urbanistico-edilizia andranno estese anche all'interno delle unità immobiliari al fine di verificare la conformità edilizia dell'intervento in relazione ai vani e nuove superfici areo-illuminanti.

Quali sono i titoli abilitativi edilizi a supporto della legittimità urbanistica-edilizia degli immobili, dal 1942 ad oggi.

Correlazione tra gli interventi edilizi, l'epoca di loro realizzazione e i titoli abilitativi.

I Principali riferimenti legislativi dal 1942 ad oggi.

La legislazione edilizia italiana ha avuto, nella sua storia, una evoluzione che ha portato alla nascita di una nutrita schiera di titoli abilitativi edilizi.

La ricerca spasmodica della “semplificazione” ha portato poi ad ampliare enormemente la portata dei titoli asseverati da un tecnico professionista, sino al recente D.L.76/2020 che ha esteso la SCIA anche agli interventi di Ri mediante D+R con incrementi volumetrici.

Vediamo di ripercorrere i passi salienti individuando, in relazione alla tipologia d'intervento e all'epoca di sua realizzazione, la documentazione e il titolo abilitativo necessario a supporto della dimostrazione della legittimità urbanistica-edilizia dell'immobile.

E' doveroso ricordare che ogni comune si è dotato, nel corso degli anni, di una propria pianificazione che potrebbe aver spostato termini i temporali di riferimento che vedremo.

Legge 17 agosto 1942 n. 1150 in vigore dal 31/10/1942

Art. 31. Licenza di costruzione

*Chiunque intenda eseguire **nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati** ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podesta' del Comune.*

Caso A) Sono legittimati tutti gli interventi edilizi realizzati prima del 31/10/1942 indipendentemente da dove ricade l'immobile.

A riprova della consistenza e destinazione d'uso degli immobili possono essere prodotte:

- Planimetrie catastali prima del 31/10/1942
- Dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà rilasciate da persone informate dei fatti.
- Documentazione fotografica storica;
- Foto aeree del periodo bellico (foto dell'aviazione alleata);

- Atti di compravendita descrittivi degli immobili compravenduti depositati presso l'Archivio di Stato;
- Contratti di affitto;
- Mappe del Catasto Pontificio.

Caso B) Per le opere realizzate successivamente al 31/10/1942 e fino al 01/09/1967 valgono i seguenti criteri:

a) Quando l'immobile ricade **all'interno dei centri abitati** o all'interno delle zone di espansione, qualora il comune sia dotato di Piano Regolatore Comunale, sono legittimate tutte quelle opere e lavori che non abbiano comportato:

- la nuova costruzione;
- ampliamenti, sopraelevazioni;
- modifiche prospettiche o alla struttura.

Sono pertanto legittimati:

- le modifiche interne (comportanti anche il frazionamento);
- i cambi di destinazione d'uso.

b) Quando l'immobile ricade **all'esterno dei centri abitati** o delle zone di espansione, in genere aree individuate come zone agricole "E", **sono legittimati tutti gli interventi edilizi**, indipendentemente dalla loro natura.

La verifica della legittimità urbanistica-edilizia impone per prima cosa di verificare se l'immobile, in relazione allo strumento urbanistico vigente alla data di sua realizzazione, **ricadeva o meno all'interno del centro abitato** o in una zona di espansione.

La verifica va condotta consultando le tavole degli strumenti urbanistici che si sono succeduti negli anni e depositati presso l'archivio del Comune in cui ricade l'immobile.

Per Pesaro, si parte dal Piano di ricostruzione post-bellica (1947), per passare al Programma di fabbricazione del 1965.

Verificato che l'immobile ricadeva **in aree esterne al centro abitato** occorre stabilire, in assenza di dati certi, l'epoca di sua realizzazione, prima o dopo il 01/09/1967.

Utili alla verifica sono:

- la cartografia storica del comune;

- le foto aeree depositate presso la Provincia;
- foto di famiglia storiche accompagnate da Dichiarazioni sostitutive Atto di Notorietà certificanti la data di scatto;

Qualora l'immobile risulti ricadere **all'interno del centro abitato** o in zona di espansione occorre risalire al titolo abilitativo rilasciato dal comune.

In genere si tratta di una Licenza Edilizia ed Agibilità collegata, ma talvolta si sono ritrovate Ordinanze sindacali o Autorizzazioni.

Nei casi in cui le difformità, riscontrate dal titolo abilitativo edilizio rilasciato, fossero riconducibili a cambi di destinazione d'uso o opere interne, possono essere di ausilio, al fine della loro legittimazione:

- Planimetrie catastali prima del 01/09/1967;
- Atti di compravendita prima del 01/09/1967;
- Dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà rilasciate da persone informate dei fatti.

Legge 6 agosto 1967 n. 765 in vigore dal 01/09/1967

Art. 10. "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."

Pertanto, a partire dalla data del 01/09/1967, tutti gli interventi edilizi, ad esclusione dell'ordinaria manutenzione, sono assoggettati ad un titolo abilitativo.

L.R. n.17/2015

Ricordiamo che ai sensi dell'art.4, c.2, lettera h) della L.R. 17/2015, **nel periodo compreso dal 15/05/2015 al 21/12/2016** (data di dichiarazione di parziale incostituzionalità), **le opere interne in singole uu.ii. erano in regime di attività edilizia libera.**

L'evoluzione dei titoli abilitativi legittimanti

Nell'arco di più di 50 anni si sono succeduti una variegata tipologia di titoli abilitativi che dalla licenza edilizia ci ha portati fino alla SCIA e CILA. E' forse utile esporre in rapida successione i titoli abilitativi che si sono succeduti dal 1942 ad oggi:

- 1) La **LICENZA EDILIZIA** (L.1150/42) fino al 1977
- 2) La **CONCESSIONE EDILIZIA** (L.10/77) fino al 2003
- 3) L' **AUTORIZZAZIONE EDILIZIA** (art.48 della L.457/78) per le opere minori, in sostituzione del Permesso di Costruire, inizialmente per la sola straordinaria manutenzione poi estesa fino al risanamento conservativo, fino al 2003.
- 4) Il **Primo Condono Edilizio L.47/85** che, oltre alla sanatoria delle opere abusive realizzate fino al 01/10/1983, ha introdotto:
 - a) La Comunicazione Opere interne in "sanatoria" ai sensi dell'art.48 della L.47/85, se realizzate entro il 01/10/1983;
 - b) La **COMUNICAZIONE OPERE INTERNE** (art.26 della L.47/85)

- 5) Il **Secondo Condono Edilizio** L. 724/94 riguardante la sanatoria delle opere abusive realizzate fino al 31/12/1993
- 6) La **DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA'** –D.I.A.- (D.L. 398/93 e D.P.R. 380/01), che ha sostituito l'Aut. Edilizia e parte degli interventi assoggettati a Permesso di Costruire
- 7) Il **PERMESSO DI COSTRUIRE** (DPR 380/01) che ha sostituito nel 2003 la Concessione Edilizia
- 8) Il **Terzo Condono Edilizio** (D.L. 269/03) riguardante la sanatoria delle opere abusive realizzate fino al 31/03/2003
- 9) La **COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI ASSEVERATA** –CILA- (D.L. n.40/10, oggi art.6-bis del DPR 380/01) che ha sostituito in parte i lavori soggetti all'art.26 della L.47/85 e alla DIA (oggi SCIA).

- 10) La **COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI –CIL-** (D.L. n.40/10) che ha assoggettato alcuni interventi minori al regime di edilizia libera, con l'obbligo di comunicazione senza tecnico asseverante, che ha sostituito in parte i lavori soggetti alla DIA (oggi SCIA). Questo titolo ha visto progressivamente ridurre la sua applicazione in considerazione che molti interventi minori sono passati dalla Manutenzione Straordinaria alla Manutenzione Ordinaria in attività edilizia libera. Ai sensi dell'art.6, c.1 lettera e-bis, del DPR 380/01, oggi la CIL è limitata alle sole opere stagionali o dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee.
- 11) La **SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITA'** –SCIA- (D.L. n.70/11, DPR 380/01 e L.R. Marche n.17/15) che ha sostituito, prima in parte ed ora in tutto, la DIA.

Nei casi di edifici destinati ad attività produttive (DPR 160/10) si sono poi aggiunti:

1) Il **TITOLO UNICO SUAP**

2) La **SCIA SUAP**

3) La **CILA SUAP**

L'attuale quadro dei titoli abilitativi
nella regione Marche.

Il quadro normativo dei titoli abilitativi edilizi nella regione Marche è regolamentato da:

Normativa Nazionale

- 1) **D.P.R. 380/01** “Testo unico dell’edilizia”
- 2) **L.241/90** ”Nuove norme sul procedimento amministrativo”

Normativa Regionale:

- 1) **L.R. 17/15** “Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia”

L'articolazione degli interventi e dei relativi titoli abilitativi oggi vigente è la seguente:

A.E.L.: interventi assoggettati ad Attività di Edilizia Libera
(comunicazione facoltativa)

C.I.L.: comunicazione inizio lavori (senza tecnico asseverante)

C.I.L.A.: Comunicazione Inizio Lavori Asseverata

S.C.I.A. “leggera”: Segnalazione Certificata Inizio Attività

S.C.I.A. “pesante”: Segnalazione Certificata Inizio Attività in alternativa
al P. di C.;

P.di C.: Permesso di Costruire

A questi si aggiungono i titoli abilitativi Suap sopra riportati.

**Le tolleranze costruttive ai sensi
dell'art.34-bis del DPR 380/01 e
dell'art.9-bis della L.R. n.17/2015.**

Una volta restituito il rilievo dello stato di fatto ed effettuate le opportune verifiche di raffronto con gli elaborati grafici allegati ai titoli abilitativi edilizi, che hanno portato alla costruzione dell'immobile o alla sua modifica, nel caso di riscontro di **difformità quantitative**, relative alle dimensioni dell'immobile, alle superficie o volumetrie, **ovvero di difformità qualitative**, relative alla presenza di bucatore, porte, tramezzi interni, destinazioni d'uso, finiture, ecc., occorre valutare se dette difformità risultino essere comunque legittimate, in quanto riconducibili a "tolleranze costruttive/esecutive", in relazione alla loro natura, epoca di realizzazione, e consistenza.

I riferimenti normativi sono: l'art.34 bis del D.P.R. 380/2001 e l'art.9-bis della L.R. 17/2015.

Le tipologie di tolleranze costruttive, previste dai due dispositivi, possono essere così riassunte:

- 1) **Tolleranza esecutiva** (art.34-bis, c.1, DPR 380/01, limite 2%);
- 2) **Tolleranza di cantiere** (art.34-bis, c.2, DPR 380/01, minima entità);
- 3) **Difformità tollerate in sede di agibilità** (art.9-bis, c.2 L.R. n.17/2015) Parziali Difformità;
- 4) **Difformità accettate e tollerate nel corso di un proc.** (art.9-bis, c.2 L.R. n.17/2015)

**Il rapporto tra le tolleranze introdotte dal D.L.76/2020
“D.L. Semplificazioni”, convertito con L. n.120/20,
l’art.19-bis della L.R. Emilia-Romagna n.23/2004 e
circolare applicativa del 05/06/2018
e l’art.9-bis della L.R. n.17/2015**

E’ obbligo evidenziare, prima di trattare le modalità di verifica della legittimità degli immobili, come le novità introdotte dal D.L.76/2020 e dall’art.9-bis della L.R. n.17/2015 (introdotto dall’art.35 della L.R. n.8 del 18/04/2019), siano state “influenzate” da quanto già previsto dalla Regione Emilia Romagna con L.R. n.23/2004, che all’art.19-bis prevedeva già le così dette “tolleranze di cantiere” recentemente introdotte dalla legislazione nazionale.

Per un maggior approfondimento si rimanda alla circolare regionale dell’Emilia-Romagna del 05/06/2018 che espone in maniera analitica le modalità applicative di detto articolo. Detta circolare può essere un valido supporto anche per l’applicazione della Legge della Regione Marche, in mancanza di specifiche linee guida regionali.

E' utile riportare i tre testi normativi per evidenziare le eventuali differenze e analogie:

Art. 19-bis L.R. Emilia-Romagna n. 23/2004	Art.9-bis LR. Marche n.17/2015	Art.34-bis DPR 380/01 come modificata dal D.L. 76/2020
<p>1. <i>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 due per cento delle misure previste nel titolo abilitativo.</i></p>	<p>1. Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta non costituisce parziale difformità dal titolo abilitativo purché la violazione non ecceda per singola unità immobiliare il due per cento delle misure progettuali anche nelle ipotesi di interventi edilizi realizzati prima dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui articolo 34, comma 2 ter, del d.p.r. 380/2001 a condizione che prima di tale data non sia stato adottato un provvedimento sanzionatorio.</p>	<p>1. 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.</p>
<p>1-bis. <i>Fuori dai casi di cui al comma 1, costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e dimensionali di modesta entità, la diversa collocazione di impianti e opere interne e le modifiche alle finiture degli edifici, eseguite nel passato durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non</i></p>		<p>2. 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, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non</p>

<p><i>comportino violazione della disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, della legge regionale n. 15 del 2013, ... e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile. A tali tolleranze possono essere ricondotte, in via esemplificativa e non esaustiva:</i></p> <p><i>a) il minore dimensionamento dell'edificio;</i></p> <p><i>b) la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali;</i></p> <p><i>c) le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne;</i></p> <p><i>d) la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria.</i></p> <p><i>e) gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.</i></p>		<p>comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.</p>
<p>1-ter. <i>Nell'osservanza del principio di certezza delle posizioni giuridiche e di tutela dell'affidamento dei privati, costituiscono altresì tolleranze costruttive le parziali difformità, realizzate nel passato durante i lavori per l'esecuzione di un titolo abilitativo, cui sia seguita, previo sopralluogo o ispezione da parte di funzionari incaricati, la certificazione di conformità edilizia e di</i></p>	<p>2. Nell'osservanza del principio di certezza delle posizioni giuridiche e di tutela dell'affidamento dei privati, costituiscono altresì tolleranze costruttive le parziali difformità realizzate nel passato durante i lavori per l'esecuzione di un titolo abilitativo, cui sia seguita, previo sopralluogo o ispezione da parte di funzionari incaricati, la certificazione di conformità edilizia e di agibilità nelle forme previste</p>	

<p><i>agibilità nelle forme previste dalla legge nonché le parziali difformità rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato, che l'amministrazione comunale abbia espressamente accertato nell'ambito di un procedimento edilizio e che non abbia contestato come abuso edilizio o che non abbia considerato rilevanti ai fini dell'agibilità dell'immobile. È fatta salva la possibilità di assumere i provvedimenti di cui all'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990, nei limiti e condizioni ivi previste.</i></p>	<p>dalla legge nonché le parziali difformità, rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato, che l'amministrazione comunale abbia espressamente accertato nell'ambito di un procedimento edilizio e che non abbia contestato come abuso edilizio o che non abbia considerato rilevanti ai fini dell'agibilità dell'immobile. E' fatta salva la possibilità di assumere i provvedimenti di cui all'articolo 21 nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241.., nei limiti e condizioni ivi previsti.</p>	
<p>1-quater. <i>Le tolleranze esecutive di cui ai commi 1, 1 bis e 1 ter realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie e rappresentate nei relativi elaborati progettuali, secondo le modalità definite dall'atto di coordinamento tecnico assunto ai sensi dell'articolo 12, comma 4, lettera a), della legge regionale n. 15 del 2013.</i></p>	<p>3. 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 nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie e rappresentate nei relativi elaborati progettuali.</p>	<p>3. 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.</p>

Art. 34-bis DPR 380/01 -Tolleranze costruttive-

- 1. 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.*
- 2. 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, 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.*
- 3. 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.”*

LE TOLLERANZE ESECUTIVE

L'art.34-bis, c.1 si occupa di quelle differenze, tra rilievo dello stato di fatto e il progetto approvato, riguardanti **varianti quantitative** dei parametri edilizi autorizzati in misura così contenuta che non vengono considerati abusi edilizi, e vengono definite come **“Tolleranze Esecutive”**.

In particolare, l'art.34, c.1, prevede che non sono da considerarsi abusi, e quindi da non dover assoggettare a sanatoria, le differenze di:

- **altezza** (interpiano dell'U.I. o altezza dei fronti del fabbricato)
- **distacchi** (dai confini di proprietà, da fabbricati, dalle strade, di zona, ecc.)
- **cubatura** (dell'u.i. o dell'edificio);
- **superficie coperta;**
- **altri parametri** (es. per il comune di Pesaro la Sn o la Sa, SUL, Sc, ecc.)

quando la violazione è contenuta entro il limite del 2% delle misure previste nel titolo abilitativo.

A tal proposito si evidenzia che:

- 1) Le tolleranze possono essere applicate sia alla singola unità immobiliare che all'intero edificio;
- 2) Le tolleranze vanno riferite alle misure previste nel titolo abilitativo. Pertanto, nei casi di ampliamento successivo alla costruzione dell'immobile, la verifica delle percentuali delle difformità riguardanti l'ampliamento vanno riferite alle quantità ampliate e non alle quantità relative al fabbricato esistente più l'ampliamento.
- 3) Le tolleranze non si applicano alle singole misure planimetriche di massimo ingombro del fabbricato ma alle quantità edilizie e alle altezze. Pertanto, anche se le singole misure planimetriche risultano eccedere il 2%, ma le quantità generali risultano verificate, non si ha difformità edilizia e l'immobile è legittimo.

LE TOLLERANZE DI CANTIERE

L'art.34-bis, c.2, introduce invece un nuovo concetto di “**tolleranza di cantiere**” sulle **varianti qualitative** da applicare a:

- a) **Irregolarità geometriche di minima entità** (es.: dimensionamento delle finestre, balconi, sporti di gronda, riduzione delle dimensioni generali del fabbricato, fuori squadra, ecc.)
- b) **Modifiche alle finiture degli edifici di minima entità** (mattoni faccia a vista sostituiti da intonaco, infissi in metallo invece che legno, cornici, elementi decorativi, ecc.), quando non prescrittivi;
- c) **Diversa collocazione di impianti** (canne fumarie, scarichi, CT, ecc.);
- d) **Opere interne** (tramezzi e partizione dei locali, posizione delle porte interne, ammettendo anche la redistribuzione degli spazi);

a condizione che:

- siano eseguite su fabbricati non vincolati dal D.Lgs. n.42/04,
- siano state effettuate durante la realizzazione di lavori regolarmente autorizzati.
- non comportino la violazione della disciplina urbanistica ed edilizia;
- non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.

In merito a quest'ultimo punto si rileva **come le tolleranze interne non possono derogare a quanto previsto in merito ai requisiti igienico sanitari minimi** previsti dalla normativa nazionale e locale, come ad esempio:

- a) Altezze interne (2,70 m x vani utili e 2,40 m per i vani accessori);
- b) Dimensionamento minimo dei vani (9 mq, 14 mq, 28 mq, ecc.).

Ovviamente queste valgono per i fabbricati realizzati dopo il 1975 o successivamente ristrutturati.

Si evidenzia che le difformità devono essere state realizzate in corso di lavori legittimamente autorizzati.

Pertanto, nei casi di modifiche apportate in assenza di un titolo abilitativo, anche se di lieve entità, devono essere soggette a sanatoria.

Si evidenzia come **non possano essere ricondotte alla "irregolarità geometriche di minima entità"**:

- a) La presenza di nuove bucatore o balconi;
- b) La trasformazione di una finestra in porta-finestra o viceversa;
- c) La modifica della tipologia di copertura (es. da padiglione a falde);

Nel caso di immobili sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 le suddette difformità non possono ritenersi regolari.

A tal proposito si ritiene debba essere fatta una distinzione tra gli immobili assoggettati a vincolo monumentale e quelli assoggettati a vincolo paesaggistico.

Per i primi nessuna modifica è tollerabile, per i secondi si ritiene che non siano ammessi a tolleranza esclusivamente le modifiche che hanno inciso sul vincolo oggetto di tutela, cioè l'aspetto esteriore degli edifici, quando assoggettato all'Aut. Paesaggistica. Pertanto, si ritiene che siano regolarizzabili, ad esempio, le modifiche interne in considerazione che non sono oggetto di tutela.

A tal proposito, si evidenzia come lo stesso punto A.31 della Tabella A del DPR n.31/2017 preveda che le tolleranze siano comunque ammesse quando non eccedono il 2% delle misure progettuali autorizzate ai fini paesaggistici, in quanto ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta o traslazioni dell'area di sedime", perché riconducibili a Varianti escluse dalla necessità di acquisire una nuova Aut. Paesaggistica.

Forse un intervento legislativo che coordinasse le due norme sarebbe opportuno e auspicabile.

L.R. n.17/2015, art. 9-bis, c.2

Oltre all'art.34-bis, ai fini della legittimità dell'immobile è applicabile, in alternativa, quanto previsto dall'art.9-bis, comma 2, della L.R. n.17/2015, che rappresenta una modalità differente e concorrente per la verifica della legittimità urbanistico edilizia degli immobili.

Se l'**art.34-bis** prevede la verifica, di norma, sulla singola unità immobiliare e si basa sul **principio che il procedimento edilizio non è un processo costruttivo "esatto"** ammettendo tolleranze costruttive ed esecutive, l'**art.9-bis, c.2**, parte dal **principio dell'affidamento del privato cittadino**, per cui se la P.A. ha certificato, con sopralluogo e rilascio di un atto, la regolarità costruttiva di un immobile, non può a distanza di anni contestare abusi che non aveva contestato a lavori ultimati.

La verifica, in questo caso, andrà condotta sull'intero immobile se prevede incrementi. Se prevede difformità qualitative, dovute ad esempio a modifiche prospettiche, presenza di balconi, difformità interne, ecc., potrà essere utilizzata anche per la singola u.i..

Tralasciando il c.1 dell'art.9-bis, in quanto riprende di fatto quanto previsto dall'art.34-bis c.1, ci soffermeremo su quanto previsto dal c.2.

L'art. 9 bis, c.2 della L.R. n.17/2015 prevede che:

*“Nell'osservanza del **principio di certezza delle posizioni giuridiche e di tutela dell'affidamento dei privati**, costituiscono altresì tolleranze costruttive - **le parziali difformità realizzate nel passato durante i lavori per l'esecuzione di un titolo abilitativo, cui sia seguita, previo sopralluogo o ispezione da parte di funzionari incaricati, la certificazione di conformità edilizia e di agibilità nelle forme previste dalla legge***

*- nonché **le parziali difformità, rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato, che l'amministrazione comunale abbia espressamente accertato nell'ambito di un procedimento edilizio e che non abbia contestato come abuso edilizio o che non abbia considerato rilevanti ai fini dell'agibilità dell'immobile.**”*

La Legge regionale individua, in analogia a quanto previsto dalla L.R. dell'Emilia Romagna, ulteriori due casistiche:

- **CASO A) Difformità tollerate in sede di agibilità;**
- **CASO B) Difformità accettate e tollerate nel corso di un procedimento.**

DIFFORMITÀ TOLLERATE IN SEDE DI AGIBILITÀ

Condizione per legittimare le difformità realizzate in corso di costruzione o recupero di un fabbricato per il quale sia stata rilasciata l'agibilità/abitabilità a seguito di sopralluogo sono le seguenti:

1) Le Variazioni devono essere riconducibili a “Parziali difformità”.

Si ricorda che **la parziale difformità consiste** nella realizzazione di un manufatto edilizio diverso dal titolo abilitativo che lo legittima, senza però configurare una sua totale difformità da esso, sconfinando cioè in un organismo edilizio totalmente diverso, connotato da variazioni essenziali.

Si ricorda che sono “Variazioni Essenziali”:

a) quelle modifiche al progetto approvato, definite dall'art.32 del D.P.R. 380/01 che oltre a quanto indicato e meglio specificato dalla L.R. n.17/15, all'art.8 sotto riportato, prevede al comma 2 che **“Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.”**

Questa specificazione ci aiuta nel caso di riscontro di modifiche planivolumetriche riguardanti le superficie e volumetrie accessorie come per esempio:

- ampliamenti piani interrati, seminterrati e piani terra a destinazione accessoria;
- ampliamenti dei piani sottotetto con incremento delle altezze;
- differente conformazione degli scoperti che determinino modifica alle caratteristiche dei vani seminterrati o interrati;
- vani scale e pianerottoli di distribuzione interna condominiale.

Si ritiene pertanto che dette volumetrie non entrano nel computo delle SUL e VL oggetto di verifica.

Dovrà invece essere verificata l'ammissibilità dell'eventuale incremento dell'altezza massima del fabbricato (max 10%).

b) quelle modifiche al progetto approvato come definite **dall'art. 8 della L.R. 17/2015** e sono:

1.....

a) *il mutamento della destinazione d'uso che implica variazione degli*

standard previsti dal d.m. 1444/1968.

b) l'aumento della cubatura di oltre il:

- 15 per cento per gli edifici sino a metri cubi 500***
- 10 per cento per gli edifici da metri cubi 501 a 1.000***
- 6 per cento per gli edifici da metri cubi 1.001 a 5.000***
- 2,50 per cento per gli edifici eccedenti i metri cubi 5.000***

ovvero l'aumento della superficie di solaio di oltre il:

- 15 per cento per gli edifici sino a metri quadrati 150;***
- 10 per cento per gli edifici da metri quadrati 151 a 300;***
- 6 per cento per gli edifici da metri quadrati 301 a 1.500;***
- 2,50 per cento per gli edifici aventi superfici di solaio maggiori.***

[Relativamente alla lettera b) si fa presente come le percentuali non determinino una tolleranza progressiva tra uno scaglione e l'altro. Bensì si ha, in corrispondenza degli intervalli, valori notevolmente differenti al di sotto o al di sopra del limite.]

Ad esempio: se il fabbricato è di 499 mcavrò una tolleranza di 74,85 mc., se il volume è 501 mc la tolleranza scende a 50,10 mc. Ben 25 mc circa in meno.]

c) le modifiche superiori al 10 per cento di parametri urbanistico-edilizi (altezza del fabbricato, superficie coperta, ecc.) del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza, qualora quest'ultima non coincida per almeno la metà con l'area di sedime di quello autorizzato;

d) il mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito (es.: da Rc a Ri, da Ristrutturazione a nuova Costruzione, ecc.);

e) la violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, che non attenga a fatti procedurali, tale da determinare un rischio individuabile mediante calcolo statico effettuato ai sensi delle norme tecniche vigenti. Tutte le sanatorie devono essere accompagnate da una dichiarazione di conformità statica o da certificazione sismica a secondo

dell'epoca di realizzazione degli interventi abusivi (1983);

f) l'aumento del numero dei piani.

2. Non costituiscono comunque variazioni essenziali quelle che incidono sull'entità dei **volumi tecnici e sul numero e la distribuzione interna delle unità abitative** dell'edificio, fatto salvo quanto previsto all'articolo 13.

3. Non costituiscono inoltre variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo **il mancato completamento degli interventi o la realizzazione di minori superfici o volumetrie o altezze o parziali riduzioni dell'area di sedime, di maggiori distacchi**, purché gli interventi non comportino difformità dalle prescrizioni del titolo abilitativo medesimo o da norme o piani urbanistici (allineamenti obbligatori).

2) Deve essere stato rilasciato il Certificato di Agibilità o Abitabilità a seguito del sopralluogo da parte di funzionari incaricati siano essi gli ispettori ASUR/USL che dell'Ufficio Comunale, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno segnalato, nel verbale di ispezione, le difformità riscontrate.

Si evidenzia che nel caso in cui le variazioni riscontrate in sede di sopralluogo, seppur essenziali (es. incremento numero dei piani), siano state oggetto di specifica segnalazione e sanzione, queste debbano essere considerate a tutte gli effetti regolari, in quanto regolarizzate secondo le modalità, normative e prassi utilizzate al momento del rilascio dell'abitabilità.

In assenza del verbale di sopralluogo fa fede anche il Certificato di Agibilità in cui sia espressamente indicato l'avvenuto sopralluogo da parte di un tecnico comunale o dell'USL.

Le difformità non devono comunque contrastare con quanto descritto nell'oggetto dell'abitabilità o agibilità. Pertanto, nel caso in cui

l'agibilità/abitabilità riportasse una destinazione d'uso dei locali differente da quello effettivo (es.: accessori invece di Magazzino o Negozio), non valgono le tolleranze.

Al fine di accedere alle tolleranze non sono valide le domande di Agibilità formatesi per silenzio assenso per le quali non è stato effettuato il sopralluogo che ne abbia certificato la conformità.

3) Il richiedente insieme al Tecnico asseverante **deve dimostrare che le opere sono state effettivamente realizzate prima del sopralluogo del funzionario incaricato.**

Forse questo è il punto più delicato della verifica.

Possono essere di ausilio:

- a) Annotazioni sui verbali di sopralluogo da parte dei tecnici USL/Comunali;
- b) Annotazioni sugli elaborati grafici allegati al progetto deposito presso gli uffici comunali;
- c) Catastali con data di protocollo antecedente o immediatamente successive alla data dell'istanza di Agibilità/Abitabilità o del sopralluogo;

d)Valutazioni oggettive ed inconfutabili sulla natura delle difformità.

Ad esempio quando:

- hanno interessato parti strutturali dell'intero edificio /ubicazione pilastri, setti portanti, ecc.)
- hanno interessato parti condominiali (scale, androni, corridoi, ecc.);
- hanno riguardato l'intero edificio (modifica o apertura di finestre, realizzazione di infilata di balconi a tutti i piani, ecc).

Va infine chiarito che il parametro di tolleranza non potrà in alcun modo essere invocato nel caso di interventi su **immobili** eseguiti in difformità dalle autorizzazioni rilasciate ai sensi del D.Lgs. 42/2004 in quanto l'ambito di applicazione della presente disposizione viene espressamente circoscritto alla materia edilizia, e non anche al codice Urbani che sanziona qualsiasi difformità rispetto all'autorizzazione rilasciata.

Per quanto riguarda **immobili assoggettati a vincolo storico-artistico** ovvero **sottoposti al vincolo paesaggistico** si richiamano le considerazioni precedentemente esposte per quanto riguarda l'art.34-bis.

LE DIFFORMITA' TOLLERATE NEL CORSO DI UN PROCEDIMENTO EDILIZIO

Rientrano infine tra le “tolleranze”: ***“le parziali difformità, rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato, che l’amministrazione comunale abbia espressamente accertato nell’ambito di un procedimento edilizio e che non abbia contestato come abuso edilizio o che non abbia considerato rilevanti ai fini dell’agibilità dell’immobile.”***

Questa fattispecie di tolleranza, in analogia a quella precedente, si basa sul principio che se:

- l’amministrazione comunale ha assunto provvedimenti favorevoli agli interessati per la cui emanazione la legge richiedeva l’avvenuta verifica della regolarità dell’intervento edilizio realizzato, considerando tali difformità non rilevanti;
- l’amministrazione comunale non è intervenuta per la rimozione di detti provvedimenti favorevoli e per ripristinare gli abusi per un periodo di tempo tale da far sorgere agli interessati un “affidamento” sulla regolarità di quella

situazione di fatto e di diritto e sulla conseguente stabilità della situazione realizzatasi.

Dette difformità debbono considerarsi regolari a condizione che:

- 1) **siano riconducibili a “Parziali Difformità”** realizzate in sede di esecuzione di un titolo abilitativo legittimamente rilasciato;
- 2) **l’amministrazione comunale abbia “espressamente” accertato detta difformità “nell’ambito di un procedimento edilizio”**. Occorre in questo caso che dagli atti depositati presso il Comune emerga che l’ufficio comunale abbia accertato che l’opera realizzata era difforme;
- 3) **l’amministrazione abbia considerato**, all’epoca dell’accertamento, tali difformità tollerabili e pertanto, nonostante l’avvenuto accertamento delle stesse, abbia concluso il procedimento edilizio con un atto che non ha considerato rilevanti le difformità accertate.
- 4) **non ricorrano i requisiti e presupposti previsti dall’art.21-nonies della L.n.241/90** (annullamento d’ufficio entro 18 mesi, salvo deroghe) per rimuovere i provvedimenti favorevoli rilasciati.

Cenni sulla sanatoria / regolarizzazione
delle difformità ai titoli abilitativi.

Una volta individuate le difformità rispetto ai titoli abilitativi legittimanti l'immobile e constatata la presenza di difformità non riconducibili alle tolleranze esecutive/costruttive di cui all'art. 34-bis del DPR 380/01 e/o all'art.9-bis della L.R. n.17/2015, occorre verificare l'ammissibilità alla sanatoria delle opere abusive o l'eventuale possibilità di mantenere le opere abusive non conformi ai sensi di quanto previsto dall'art.33 e 34 del DPR 380/01.

La sanatoria consente di mantenere le opere abusive a condizione che queste risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda (Pdc e SCIA in sanatoria) o comunicazione (CILA in sanatoria).

La sanatoria estingue eventuali reati edilizi con valenza penale.

I procedimenti di sanatoria sono regolamentati dai seguenti articoli:

L'art.6-bis, c.5, riguarda opere e lavori **assoggettati a CILA,** conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della comunicazione.

La sanzione prevista varia da 333,00 € (per lavori in corso), a 1000,00 € negli altri casi.

L'art.37 commi 4 e 5 riguarda opere e lavori **assoggettati a SCIA leggera,** conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda.

Le sanzioni previste variano da 1.000 € a 10.329 € e sono calcolate in relazione all'incremento di valore.

Sono esclusi dalla sanatoria ai sensi dell'art.37 gli interventi che per normativa statale sono soggetti a S.C.I.A. "pesante" in alternativa al P. di C. (ristrutturazione pesante).

L'art.36 riguarda le opere e lavori **assoggettati a P. di C. o a S.C.I.A pesante in alternativa al P. di C.**, realizzati in assenza di titolo o in difformità dal titolo rilasciato che risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda.

L'oblazione prevista è calcolata sul contributo di costruzione in misura doppia, con un minimo di 1000 €.

Abbiamo poi gli articoli 33 e 34 che riguardano la possibilità di mantenere opere abusive realizzate in assenza di titolo abilitativo o in sua difformità parziale pur essendo **opere non conformi**.

L'art.33 riguarda gli interventi di ristrutturazione edilizia realizzate in assenza di titolo o in totale difformità, applicabile nei casi in cui il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile.

L'art.34 comma 2 riguarda gli interventi assoggettati a P. di C. realizzati in parziale difformità dal titolo abilitativo rilasciato che non

possono essere demoliti in quanto la loro demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità.

Si ricorda che **presupposto comune per il mantenimento degli abusi**, siano essi conformi che non conformi, **è che non abbiano comportato violazione delle norme vigenti in materia di edilizia sismica**, quando non attenga a fatti procedurali; è mancato cioè il deposito o l'autorizzazione sismica. In tali casi il titolo abilitativo in sanatoria o di mantenimento degli abusi è subordinato alla **certificazione di idoneità sismica depositata presso il competente ufficio della Regione.**

Completano l'apparato normativo sulle Sanzioni e Sanatoria delle opere abusive gli artt.31 e 32 del DPR 380/01.

L'art.32, oltre a definire le variazioni essenziali, prevede, al c.3, che nel caso di interventi abusivi realizzati su immobili sottoposti a vincolo:

- a) storico, artistico, archeologico, paesaggistico;
- b) ambientale;
- c) idrogeologico;
- d) o su immobili ricadenti in aree protette nazionali e regionali (parchi)

sono considerati in totale difformità dal P. di C. anche se rientrano nei limiti degli incrementi previsti per le "parziale difformità". In tali casi non trova applicazione l'art.34, ed è obbligo il ripristino

Si ricorda che nel caso in cui non sia possibile acquisire la sanatoria o ottenere il mantenimento delle opere abusive è necessario provvedere alla loro demolizione con la rimessa in pristino dello stato legittimato.

La Sanatoria ai sensi del “Piano Casa” L.R. n.22/09:

Ai fini della sanatoria è utile chiarire la possibilità di sanare gli abusi consistenti nell'incremento di **fabbricati esistenti alla data del 31/12/2018**, in applicazione della Legge Regionale 22/2009 -Piano Casa-.

La modalità applicativa della Sanatoria, ai sensi della L.R. 22/09, prevede due casi:

- A) **opere realizzate in vigenza della L.R. 22/09 -Piano Casa-**, a partire dalla data del 30/11/2009 (45 gg dalla pubblicazione);
- B) **opere realizzate precedentemente all'entrata in vigore della L.R. 22/9 – Piano Casa-** che risultino conformi a quanto previsto dal Piano Casa che da dallo strumento urbanistico vigente al momento della loro realizzazione. In questi casi è necessario risalire allo strumento urbanistico vigente al momento della realizzazione degli abusi e dimostrarne la conformità alle

NTA in merito agli indici e distacchi (non è possibile in questi casi derogare ai distacchi dai confini anche con firma di assenso del confinante).

TOLLERANZE NEI LAVORI RIENTRANTI NEI BENEFICI FISCALI.

Per concludere l'argomento vorrei richiamare l'attenzione sull'art.49 c.1 del D.P.R. 380/01:

Art. 49 (L) - Disposizioni fiscali

1. Fatte salve le sanzioni di cui al presente titolo, **gli interventi abusivi realizzati in assenza di titolo o in contrasto con lo stesso, ovvero sulla base di un titolo successivamente annullato, non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti, né di contributi o altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici. Il contrasto deve riguardare violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che eccedano per singola unità immobiliare il due per cento delle misure prescritte, ovvero il mancato rispetto delle destinazioni e degli allineamenti indicati nel programma di fabbricazione, nel piano regolatore generale e nei piani particolareggiati di esecuzione.**

2. È fatto obbligo al comune di segnalare all'amministrazione finanziaria, entro tre mesi dall'ultimazione dei lavori o dalla segnalazione certificata di cui all'articolo 24, ovvero dall'annullamento del titolo edilizio, ogni inosservanza comportante la decadenza di cui al comma precedente.

“Si ringraziano gli intervenuti per l’attenzione mostrata”

FINE