

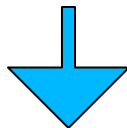
SALVA CASA: LO STATO DELL'ARTE

A quasi due anni dall'entrata in vigore

Limbiate, 16 aprile 2026

Il Decreto Legge 29 maggio 2024 n.69 rubricato « *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia ed urbanistica* » è stato pubblicato sulla G.U n. 124 del 29/05/2024 ed è entrato in vigore in data 30/05/2024. **La sua conversione è avvenuta con Legge n.105 del 24/07/2024, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n.175 del 27/07/2024, in vigore 28/07/2024**

Il provvedimento apporta numerose modifiche al DPR n.380/2001 « Testo Unico Edilizia ».



Obiettivi (vedi Preambolo del Decreto Legge n.69/2024)

- 1) Semplificare: superare le incertezze interpretative e consentire la riqualificazione e la valorizzazione economica degli immobili e delle unità immobiliari;
- 2) Rilanciare il mercato della compravendita immobiliare: « anche nell'ottica di stimolare un andamento positivo dei valori sia di acquisto che di locazione dei beni immobili ad uso residenziale »;
- 3) Fronteggiare il fabbisogno abitativo: « supportando nel contempo gli obiettivi di recupero del patrimonio edilizio esistente e di riduzione del consumo di suolo »;
- 4) Agevolare attività Enti Locali, cittadini e imprese in ordine al riutilizzo del patrimonio edilizio esistente « al fine di contenere il consumo di suolo edificato, anche mediante interventi di ristrutturazione ricostruttiva ».

Gli articoli modificati e/o introdotti dal D.L. n.69/24 convertito con Legge n.105/24:

- **Articolo 2 bis: Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati.**
- **Articolo 6: Attività Edilizia Libera;**
- **Articolo 9 bis: Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili;**
- **Articolo 23 ter Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante;**
- **Articolo 24: Certificato di agibilità;**
- **Articolo 31: Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali;**
- **Articolo 32: Determinazioni delle variazioni essenziali;**
- **- Articolo 34: Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire;**
- **Articolo 34 bis: Tolleranze costruttive**
- **Articolo 34 ter: Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo (NEW)**
- **Articolo 36: Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza dal titolo (o totale difformità);**
- **Articolo 36 bis: Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali (NEW);**
- **Articolo 37: Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività**

In data 30/01/2025 il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ha emanato:

« Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del Decreto Legge 29 maggio 2024 n.69 convertito con modificazioni dalla Legge n.24 luglio 2024 n.105 (DL Salva Casa)»

N.B. « Le linee di indirizzo e criteri interpretativi contenuti nel presente documento sono fornite a titolo informativo e non hanno valore vincolante. Esse rappresentano orientamenti applicativi che possono essere soggetti ad integrazioni o aggiornamenti.»

Lo stato legittimo immobile

Articolo 9 bis

Articolo 9 bis: Documentazione amministrativa e stato legittimo immobili

1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, rilasciato all'esito di un procedimento idoneo a verificare l'esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Sono ricompresi tra i titoli di cui al primo periodo i titoli rilasciati o formati in applicazione delle previsioni di cui agli articoli 34 ter, 36, 36-bis e 38, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni. Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorre, altresì, il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 4, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia. Le disposizioni di cui al quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia o gli estremi.

Articolo 9 bis: Documentazione amministrativa e stato legittimo immobili

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

Articolo 9 bis: Documentazione amministrativa e stato legittimo immobili

Una delle principali novità è la possibilità di dimostrare lo stato legittimo anche attraverso esclusivamente l'ultimo titolo edilizio rilasciato o assentito alle seguenti condizioni :

- A) I lavori oggetto del titolo devono avere interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare;
- B) Il Comune, in sede di rilascio dello stesso, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi: la norma parla espressamente di « procedimento idoneo a verificare».

?Problemi: il legislatore fa riferimento al termine « rilascio». ? Permesso di costruire? ? SCIA

Articolo 9 bis: Documentazione amministrativa e stato legittimo immobili

- A) Tra i Titoli idonei a stabilire lo stato legittimo sono ricompresi, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni, quelli rilasciati o formati in applicazione:
1. Delle norme di cui all'articolo 34 ter ossia l'avvenuta regolarizzazione delle varianti ante 77;
 2. Delle norme sul permesso di costruire c.d. accertamento di conformità articolo 36;
 3. Delle norme che disciplinano l'accertamento di conformità nelle ipotesi di parziale difformità come previsto dall'articolo 36 bis;
 4. Della disciplina sulla sanzione pecuniaria conseguente ad annullamento del permesso di costruire che realizza gli effetti del permesso di costruire in sanatoria (articolo 38);

Articolo 9 bis: Documentazione amministrativa e stato legittimo immobili

B) Ai fini della determinazione dello stato legittimo dell'immobile concorre:

□ il pagamento delle sanzioni irrogate a seguito di:

- A) interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità Articolo 33;
- B) interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire Articolo 34;
- C) interventi in assenza o in difformità dalla SCIA purchè non riguardanti immobili sottoposti a vincolo (Articolo 37, commi 1 e da 3 a 6);
- D) interventi eseguiti in base a permesso annullato Articolo 38;

□ dichiarazioni relative a tolleranze costruttive Articolo 34 bis

Articolo 9 bis: Documentazione amministrativa e stato legittimo immobili

Stato legittimo riferito ad immobili realizzati in epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio.

Nel caso in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale tuttavia non siano disponibili gli estremi (o la copia) lo stato legittimo può essere ricavato:

-dalle informazioni catastali di primo impianto;

O

- da altri documenti probanti, quali 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 integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Articolo 9 bis: Documentazione amministrativa e stato legittimo immobili

VERIFICA DELLO STATO LEGITTIMO PER INTERVENTI NEI CONDOMINI O SINGOLE UNITA' IMMOBILIARI.

Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo:

- a) Se riguarda le SINGOLE UNITA' IMMOBILIARI: non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio. Le parti comuni sono quelle indicati nell'articolo 1117 c.c. (le fondazioni, i muri maestri; i pilastri etc...);
- b) Se riguarda l'EDIFICIO (CONDOMINIALE) non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari.

Le Linee Guida del MIT cosa dicono in materia di STATO LEGITTIMO?

Si parla espressamente

- DI SEMPLIFICAZIONE FORMALE
- DI SEMPLIFICAZIONE SOSTANZIALE

COME E' POSSIBILE CONCRETAMENTE PROVARE IL REQUISITO DELLA VERIFICA DELLA LEGITTIMITA' DEI TITOLI PREGRESSI?

- **ESTREMI TITOLO EDILIZIO NELLA MODULISTICA-** PRESUNZIONE LEGITTIMITA' – PRESUPPOSTO VERIFICA P.A. N SEDE DI RILASCIO DEL TITOLO, SULLA BASE DELLA DOCUMENTAZIONE FORNITA DAL RICHIEDENTE

Il riferimento alla verifica della “legittimità dei titoli pregressi” non può, quindi, comportare alcun riesame da parte dell’Amministrazione dei precedenti titoli, con la conseguenza che eventuali difformità tra lo stato di fatto e i progetti indicati nelle richieste di rilascio dei titoli o nelle segnalazioni certificate di inizio attività non potranno essere contestate quali mancanza di stato legittimo dell’immobile, ove non contestate in precedenza al fine di negare il titolo edilizio.

Pertanto, la verifica richiesta dalla norma in esame deve intendersi come esclusivamente volta ad accertare che l’immobile o l’unità immobiliare siano stati interessati da titoli validi ed efficaci; situazione nella quale dovrà, quindi, affermarsi la sussistenza dello stato legittimo dell’immobile.

N.B: Resta fermo, ovviamente, il potere dell’Amministrazione di accertare eventuali difformità realizzate dopo il rilascio o la formazione dei titoli pregressi, che, ove riscontrate, precluderanno di ritenere sussistente lo stato legittimo dell’immobile e consentiranno all’Amministrazione di procedere con i poteri previsti dall’ordinamento, ivi compreso il potere di negare il rilascio di nuovi titoli.

ESEMPIO

La P.A. è chiamata ad esprimersi sulla richiesta di rilascio di un titolo edilizio (T4) di modifica di un immobile x, interessato dopo il rilascio dell'originario T0 da tre successivi interventi di modifica, associati a corrispondenti titoli edilizi T1, T2 e T3,

Cosa potrà verificare la P.A.?

La P.A. potrà verificare se tra il titolo T3 e la documentazione progettuale presentata per il rilascio del titolo T4 siano intercorse situazioni di difformità che richiedono verifiche istruttorie integrative.

Non POTRA' sindacare situazioni di difformità astrattamente intercorse tra il rilascio del titolo T0 e T1 ovvero T1 e T2 o ancora T3 e T4, e che avrebbero consentito solo all'epoca di presentazione delle relative istanze di negare tali titoli

In quali condizioni, rispetto al TITOLO più recente, si può sostenere che la P.A. abbia verificato i titoli pregressi?

1) Nel caso in cui il titolo più recente sia stato rilasciato dall'amministrazione con formale provvedimento che attesti esplicitamente che è stato adottato previa verifica della legittimità dei titoli pregressi (PdC ad esempio);

2) Nel caso di titoli rilasciati con formale provvedimento ovvero formatisi implicitamente, per silenzio-assenso (come nel caso della SCIA, della SCIA alternativa al permesso di costruire), laddove sia stata fornita l'indicazione degli estremi del titolo originario e di quelli successivi relativi all'immobile o unità immobiliare, e, in considerazione della documentazione prodotta, non sia stata formulata alcuna contestazione dall'Amministrazione su eventuali difformità

In quali condizioni, rispetto al TITOLO più recente, si può sostenere che la P.A. abbia verificato i titoli pregressi?

1) Nel caso in cui il titolo più recente sia stato rilasciato dall'amministrazione con formale provvedimento che attesti esplicitamente che è stato adottato previa verifica della legittimità dei titoli pregressi (PdC ad esempio);

2) Nel caso di titoli rilasciati con formale provvedimento ovvero formati implicitamente, per silenzio-assenso (come nel caso della SCIA, della SCIA alternativa al permesso di costruire), laddove sia stata fornita l'indicazione degli estremi del titolo originario e di quelli successivi relativi all'immobile o unità immobiliare, e, in considerazione della documentazione prodotta, non sia stata formulata alcuna contestazione dall'Amministrazione su eventuali difformità

N.B.

Resta ferma la possibilità per l'Amministrazione di attivare gli opportuni strumenti di tutela giuridica nei confronti di comportamenti elusivi delle norme edilizie fondate sulla presentazione di una documentazione incompleta o non corrispondente allo stato di fatto,

ove sussistano i presupposti
per l'annullamento in autotutela dei precedenti titoli.

Articolo 21 nonies della Legge 241/1990 smi.

ARTICOLO 21 NONIES (MODIFICATO LEGGE N.182/2025)

1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un **termine ragionevole, comunque non superiore a ((sei mesi)) dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo. (39) (41)**
 2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.
- 2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di ((sei mesi)) di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.**

SEMPLIFICAZIONE SOSTANZIALE comprende anche (ai fini dello STATO LEGITTIMO)

A) i titoli rilasciati o assentiti all'esito delle procedure:

- *di regolarizzazione degli interventi realizzati come variante in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (segnalazione certificata di inizio attività ex articolo 34-ter, comma 3 TUED);*
- *di accertamento di conformità (permesso di costruire in sanatoria ex articolo 36 del Testo unico; permesso di costruire o SCLA in sanatoria ex articolo 36-bis del Testo unico);*
- *relative a interventi eseguiti in base a permesso di costruire annullato, ovvero a interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 01, del Testo unico in caso di accertamento dell'inesistenza dei presupposti per la formazione del titolo. Vedi rilascio di Pdc articolo 38 TUED*

**SEMPLIFICAZIONE SOSTANZIALE comprende anche (ai fini
dello STATO LEGITTIMO)**

B) PAGAMENTO DELLE SANZIONI

- AI SENSI DELL'ARTICOLO 33, 2, 4, 6 BIS DEL TUED;
 - AI SENSI DELL'ARTICOLO 34 DEL TUED;
 - AI SENSI DELL'ARTICOLO 37 DEL TUED;
 - AI SENSI DELL'ARTICOLO 38 TUED
- C) **DICHIARAZIONE RELATIVA ALL'ARTICOLO 34 BIS COMMA 3
TUED –DICHIARAZIONE SU TOLLERENZE**

-

*Come si può comprovare la regolarizzazione gli interventi edilizi
mediante il pagamento di una SANZIONE?-*

**INDICAZIONE ESTREMI SANZIONE OPPURE DALLA RICEVUTA DEL
PAGAMENTO DELLA SANZIONE**

**IL PAGAMENTO DELLE SANZIONI C.D. FISCALIZZAZIONE+LE
DICHIARAZIONI SULLE TOLLERANZE**

**CONCORRONO ALLA DIMOSTRAZIONE DELLO STATO LEGITTIMO
MA NON COSTITUISCONO TITOLI EDILIZI**

A titolo esemplificativo:

IMMOBILE interessato dai seguenti interventi:

- (a) costruzione, previo rilascio del permesso di costruire;
- (b) manutenzione straordinaria ‘pesante’ sull’intero immobile, previa SCIA;
- (c) difformità rispetto alla SCIA sub-b), seguiti dal pagamento della sanzione prevista dall’articolo 37 del Testo unico.

STATO LEGITTIMO? COSA SIGNIFICA CONCORRE?

Volendo avvalersi della **semplificazione formale** introdotta dal primo periodo dell’articolo 9-bis, comma 1-bis del DL Salva Casa, lo stato legittimo dell’immobile sarà quello stabilito dalla SCIA (lettera b).

Tuttavia, essendo stato eseguito un intervento difforme rispetto alla SCIA, **lo stato di fatto non coinciderà con quello di diritto e, pertanto, occorrerà affiancare al predetto titolo anche la fiscalizzazione operata ai sensi dell’articolo 37.**

In questi termini deve essere interpretata la locuzione “concorre”

Come si è espressa la giurisprudenza in merito all'articolo 9 bis?

La Corte Costituzionale, con la sentenza n.217/2022, ha statuito che l'articolo 9 bis comma 1 bis è un « principio fondamentale della materia dell'urbanistica e dell'edilizia in materia di legislazione concorrente del governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Costituzione.

Pertanto (con riferimento alla sentenza indicata) « è costituzionalmente illegittimo l'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19, il quale, introducendo l'art. 93-bis nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61, pone regole differenti rispetto a quelle contenute nel citato art. 9-bis, laddove prevede, rispetto a due distinte fattispecie, altrettante definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili a fini edilizio-urbanistici»

Cons. Stato, Sez. II, 22/03/2024, n. 2798

L'obbligo di comprovare la preesistente consistenza di un immobile all'epoca di edificazione libera grava sulla proprietà.

Il privato, cioè, è onerato a provare la data di realizzazione dell'intervento edilizio, non solo per poter fruire del beneficio di una sanatoria, ma anche – in generale – per potere escludere la necessità del previo rilascio del titolo abilitativo, ove si faccia questione di opera risalente ad epoca anteriore all'introduzione del regime amministrativo autorizzatorio dello ius aedificandi. Solo il privato, infatti, può fornire inconfutabili atti, documenti o altri elementi probatori che siano in grado di radicare la ragionevole certezza dell'epoca di realizzazione del manufatto, mentre l'amministrazione non può, in via generale, materialmente accertare quale fosse la situazione all'interno del suo territorio negli anni precedenti al 1967. Al fine di agevolare la prova di tale stato legittimo dell'immobile, laddove si tratti di manufatti che insistono in loco da molti anni, il legislatore ha introdotto il comma 1-bis dell'art. 9-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 (d.l. n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 120 del 2020), che consente di attingere ai titoli abilitativi relativi non solo alla sua originaria edificazione, ma anche alle sue successive vicende trasformative. (Riforma T.A.R. Puglia, Sez. III, 25 marzo 2023, n. 552.)

ARTICOLO 33

INTERVENTI DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA IN ASSENZA DI PERMESSO DI COSTRUIRE O IN TOTALE DIFFORMITA'

Interventi e opere di ristrutturazione edilizia

Riferimento articolo 10, comma 1 TUED (permesso di costruire)

Articolo 3 TUED lettera d)

L'Adunanza Plenaria n. 3/2024 chiarisce il meccanismo di quantificazione della sanzione pecuniaria per interventi di ristrutturazione edilizia pesante eseguiti in assenza o in totale difformità dal PDC, ove non sia possibile la riduzione in pristino.

Nei casi di cui sopra l'art. 33, c. 2, del DPR n. 380/2001, prevede l'irrogazione di “una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere, determinato, con riferimento alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, e con riferimento all'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale, aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso, sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione”.

In relazione all'art. 33 la Plenaria ha specificato che:

- con l'espressione “data di esecuzione dell'abuso”, deve intendersi il momento di realizzazione delle opere abusive;
- ai fini della quantificazione della sanzione pecuniaria da determinare ex art. 33, c. 2, del DPR n. 380/2001, deve procedersi alla determinazione della superficie convenzionale ai sensi dell'art. 13 della L. n. 392/1978 ed alla determinazione del costo unitario di produzione, sulla base del decreto aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso. Il costo complessivo di produzione, dato dalla moltiplicazione della superficie convenzionale con il costo unitario di produzione, va attualizzato secondo l'indice ISTAT del costo di costruzione

ARTICOLO 34

INTERVENTI' ESEGUITI IN PARZIALE DIFFORMITA' DAL PERMESSO DI COSTRUIRE

Interventi PARZIALE difformità

Sanzione pari al TRIPLO costo di produzione stabilito legge 392/1978

Parte opera realizzata in difformità dal permesso di costruire(RESIDENZIALE)

TRIPLO valore venale determinato a cura AGENZIA TERRITORIO

Grazie per l'attenzione!

Il contenuto della presente presentazione ha finalità divulgative