



Semplificazione edilizia e urbanistica D.L. 69/2024 / A.C. 1896

Dossier n° 126 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
25 giugno 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1896
D.L.	69/2024
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	VIII Ambiente
Stato dell'iter:	in corso di esame in commissione

Contenuto

Il **D.L. 69/2024**, composto da 4 articoli di cui di seguito è data descrizione, presenta misure urgenti in materia edilizia e urbanistica.

L'articolo 1, comma 1:

- **alla lettera a)**, integra le categorie di interventi edilizi, previsti dall'articolo 6, comma 1, del Testo Unico Edilizia (D.P.R. 380/2001), **che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo (in regime di attività edilizia libera)**, estendendo anche ai porticati rientranti all'interno dell'edificio la possibilità di realizzare vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti (VEPA) e assoggettando al regime di edilizia libera alcune opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici; con riferimento a queste ultime opere, la novella specifica tuttavia che esse, in ogni caso, non possono determinare la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici, devono avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e devono armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche;
- **alla lettera b)**, novella il comma 1-bis dell'articolo 9-bis del Testo Unico Edilizia, che **disciplina lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare**, prevedendo che lo stato legittimo sia rappresentato non più dalla coesistenza di quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e di quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio, ma alternativamente da uno dei due titoli abilitativi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Inoltre, prevede che tra i titoli idonei a stabilire lo stato legittimo sono ricompresi, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni, quelli rilasciati o formati in applicazione delle norme sul permesso in sanatoria (articolo 36 TUE), delle norme che disciplinano l'accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità come previsto all'articolo 36-bis (introdotto dal decreto-legge in esame), e della disciplina sulla sanzione pecuniaria conseguente ad annullamento del permesso di costruire che realizza gli effetti del permesso di costruire in sanatoria (articolo 38 del TUE). Si prevede, poi, che ai fini della determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorre il pagamento delle sanzioni irrogate a seguito di interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità, di interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, di interventi in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività, purché su immobili comunque non sottoposti a vincolo, di interventi eseguiti in base a permesso annullato e di dichiarazioni relative a tolleranze costruttive ai sensi dell'art. 34-bis del TUE.
- **alla lettera c)**, integra l'articolo 23-ter del TUE, che disciplina il **mutamento della destinazione d'uso urbanisticamente rilevante**, stabilendo la facoltà di mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare senza opere all'interno della stessa categoria funzionale, previa presentazione di SCIA. La novella ammette inoltre mutamenti di destinazione d'uso senza opere tra categorie funzionali diverse, ad eccezione di quella rurale, nel rispetto di determinate condizioni, tra cui la finalizzazione alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile e la presentazione della SCIA. Infine, si consente il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale;

- **alla lettera d)**, integra l'articolo 31, comma 5, del TUE, che disciplina le vicende riguardanti le **opere acquisite gratuitamente al patrimonio del Comune** nel caso in cui il responsabile di interventi, in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di 90 giorni dall'ingiunzione di rimozione o di demolizione. In sintesi, si introduce inoltre la **possibilità per il Comune**, nei casi in cui l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, **di alienare il bene e l'area di sedime**, nel rispetto di alcune prescrizioni;
- **alla lettera e)**, modifica il comma 2 dell'articolo 34 del TUE, che disciplina gli **interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, incrementando**, al triplo del costo di produzione e al triplo del valore venale, **le sanzioni previste**;
- **alla lettera f)**, modifica l'articolo 34-bis del TUE, che disciplina le **tolleranze costruttive**, fissando una **disciplina speciale per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024**. La nuova disciplina introduce deroghe percentuali alle misure previste dal titolo abilitativo che disciplinano l'altezza, i distacchi, la cubatura, la superficie coperta e ogni altro parametro delle singole unità immobiliari, consentendo **differenze, variabili in base alla superficie dell'immobile**. In particolare, viene previsto che le difformità dal parametro previsto dal titolo abilitativo non costituiscono violazione edilizia, purché la differenza rientri nel limite del 2% delle misure previste dal titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 m², del 3% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 m², del 4% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 m², e del 5% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 m². Accompagnano la novella norme volte ad evitare condotte di frazionamento meramente strumentali ad ottenere l'applicazione di un regime più favorevole e a tutelare i diritti dei terzi. Con riferimento agli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, si estende il perimetro degli interventi considerabili quali tolleranze esecutive. La lettera f) prevede infine disposizioni specifiche per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche disciplinate all'articolo 83 del Testo Unico Edilizia, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, in particolare richiedendo l'attestazione, da parte di un tecnico, della conformità degli interventi alle prescrizioni per le costruzioni in zone sismiche.
- **alla lettera g)**, modifica l'articolo 36 del TUE, in materia di accertamento di conformità, con la finalità di limitarne l'applicazione alle ipotesi di assenza, totale difformità o variazioni essenziali rispetto al permesso di costruire o alla SCIA;
- **alla lettera h)**, introduce l'articolo 36-bis, volto a **superare l'istituto della doppia conformità** limitatamente alle ipotesi di **parziali difformità** degli interventi dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 34 del TUE, nonché alle ipotesi di assenza o difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 37 del TUE. In sintesi, si prevede la possibilità di richiedere, fino alla scadenza dei termini previsti per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire e comunque fino all'irrogazione delle relative sanzioni amministrative, la **SCIA o il permesso di costruire in sanatoria** ove l'intervento risulti conforme alla **disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda** e ai requisiti prescritti dalla **disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento**. Lo sportello unico dell'edilizia competente può subordinare il rilascio alla realizzazione di interventi edilizi necessari ad assicurare l'osservanza della principale normativa tecnica di settore. Si introducono poi precisi termini procedurali, cui si applica la disciplina del silenzio assenso, salva la valutazione della compatibilità paesaggistica ove prevista. La norma prevede che il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria siano subordinati al pagamento, a titolo di oblazione, di una somma pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi e, comunque, determinata in misura compresa tra 1.032 euro e 30.984 euro, fatte salve le ipotesi di difformità dall'autorizzazione paesaggistica, per cui si applica altresì una sanzione equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione.
- **alla lettera i)**, modifica l'articolo 37 del TUE, al fine di coordinarlo con le modifiche apportate in materia di accertamento della conformità.

L'**articolo 1, comma 2**, prevede che le **entrate derivanti da talune disposizioni** introdotte nel testo unico in materia edilizia (TUE) dal decreto-legge in esame (in particolare quelle derivanti da alienazione delle opere acquisite gratuitamente dal Comune in caso di interventi in assenza o in difformità dal permesso di costruire e quelle derivanti da permesso di costruire o sanatoria emanati a norma dell'articolo 36-bis), **siano destinate, nella misura di un terzo delle risorse complessive, alle seguenti finalità**: demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale, fatta salva la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile; realizzazione di opere e di interventi di rigenerazione urbana; riqualificazione di aree urbane degradate; recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione; iniziative economiche, sociali, culturali; recupero ambientale.

L'**articolo 2** reca disposizioni finalizzate al **mantenimento, senza limiti temporali, delle strutture amovibili realizzate per finalità sanitarie, assistenziali, educative durante l'emergenza sanitaria da Covid-19** e mantenute in esercizio alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame. Sono a tal fine disciplinati i requisiti per il mantenimento e la procedura da seguire da parte degli interessati per ottenerlo. Viene inoltre stabilito che l'applicazione delle disposizioni del presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi e recate disposizioni di carattere finanziario volte a stabilire l'usuale clausola di invarianza finanziaria e a disciplinare la copertura degli oneri connessi al mantenimento delle strutture di proprietà di amministrazioni pubbliche.

L'**articolo 3** introduce una serie di norme finali e di coordinamento, prevedendo:

- **al comma 1**, che non siano soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 che rispettino taluni limiti di tolleranza costruttiva - introdotti nel TUE dal decreto-legge in esame - relativi all'altezza, ai distacchi, alla cubatura, alla superficie coperta e agli altri parametri delle singole unità immobiliari;
- **al comma 2**, che talune misure inerenti alle tolleranze costruttive introdotte nel TUE dal provvedimento in esame siano applicabili all'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni;
- **al comma 3**, il recupero di risorse finanziarie in ragione della riduzione delle entrate erariali dello Stato conseguente all'acquisizione in proprietà, a titolo non oneroso, da parte di regioni o enti locali, di immobili già utilizzati a titolo oneroso;
- **al comma 4**, che sia esclusa la restituzione di somme già versate in favore di soggetti che presentino la richiesta di permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria, in relazione a taluni interventi realizzati in parziale difformità disciplinati dal decreto-legge in esame.

L'**articolo 4** reca la clausola di entrata in vigore del provvedimento, che, entrato in vigore il 30 maggio, dovrà essere convertito in legge entro il 28 luglio.

Relazioni allegata o richieste

Il disegno di legge di conversione del decreto legge (AC. [1896](#)) è corredato della relativa relazione illustrativa, della relazione tecnica e dell'[analisi tecnico-normativa](#).

Presupposti di necessità e urgenza

Nel preambolo del decreto-legge la straordinaria necessità ed urgenza del provvedimento sono motivate con riferimento al rilancio del 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.

Nel preambolo si sottolinea inoltre come sia necessario e indifferibile provvedere all'introduzione di disposizioni di semplificazione in materia edilizia e urbanistica, volte a superare le incertezze interpretative e consentire la riqualificazione e la valorizzazione economica degli immobili e delle unità immobiliari.

La relazione illustrativa evidenzia la necessità di un riscontro immediato e concreto al crescente fabbisogno abitativo, così come di supporto agli obiettivi di recupero del patrimonio edilizio esistente e di riduzione del consumo del suolo. La straordinaria necessità e urgenza viene motivata con l'esigenza di sbloccare la situazione di totale stallo in cui oggi versa il mercato immobiliare, fortemente penalizzato dalle incertezze del quadro normativo di settore, che difficilmente consente di dimostrare lo stato legittimo di un immobile, inibendo, conseguentemente, la valorizzazione economica del bene e anche la possibilità di interventi di ristrutturazione edilizia ed efficientamento energetico. Inoltre la medesima relazione evidenzia l'urgenza dell'intervento volto a fornire risposte ai problemi amministrativi evidenziati da molte realtà locali e alle problematiche segnalate dagli operatori di settore, che testimoniano una preoccupante alterazione delle ordinarie dinamiche dei prezzi degli alloggi anche in ragione della difficoltà di dimostrare lo stato legittimo dell'immobile per problemi legati alla frammentazione della normativa e ai ritardi amministrativi.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alla materia **governo del territorio**, attribuita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle regioni dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il nucleo duro della disciplina del governo del territorio è rappresentato dai profili tradizionalmente appartenenti all'**urbanistica** e all'**edilizia** (cfr. ex plurimis, sentenze n. 102 e n. 6 del 2013, n. 309 e n. 192 del 2011; n. 340 del 2009; nonché sentenze n. 303 e n. 362 del 2003).

Con specifico riferimento alle previsioni del provvedimento in esame, si ricorda che secondo la giurisprudenza costituzionale sono da considerarsi **principi fondamentali** le disposizioni che definiscono, tra l'altro, le categorie di interventi edilizi perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali (sentenze n. 309 del 2011, nn. 2, 124 e 245 del 2021 e, da ultimo, sentenza n. 240 del 2022 nella quale si riafferma il principio fondamentale secondo cui la qualificazione degli interventi edilizi e il loro regime operano in uno spazio di disciplina riservato allo Stato); il vaglio dell'autorità amministrativa per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili (sentenza n. 124 del 2021); la necessità di "doppia conformità" per il rilascio del permesso in sanatoria (sentenza n. 77 del 2021 e sentenza n. 24 del 2022); i limiti massimi di densità edilizia fissati dal D.M. 1444 del 1968 e la disciplina delle ristrutturazioni edilizie di immobili tutelati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (sentenza n. 240 del 2022); i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile indicati dall'art. 9-bis, comma 1-bis, del T.U.E. (DPR 380/2001) (sentenza n. 217 del 2022).

Di rilievo, ai fini di un inquadramento generale della precettività dei principi fondamentali della materia, anche la sentenza n. 252 del 2022 nella quale la Corte evidenzia che "in relazione alle competenze legislative di tipo primario previste dagli statuti speciali, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale, con riguardo alla disciplina del condono edilizio, è circoscritto – oltre che dal limite della materia penale – da quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)". Ciò, più in generale, conformemente all'indirizzo giurisprudenziale (da ultimo, sentenza n. 24 del 2022) secondo il quale il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica vincola la potestà legislativa anche delle Regioni a statuto speciale.

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'articolo 1, comma 1, lettera f), e l'articolo 3, comma 1, introducono nuovi criteri legislativi di presunzione della conformità edilizia per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 (cioè, come precisa la relazione illustrativa per quegli interventi per i quali entro tale data sia stata consegnata la dichiarazione di fine lavori); tali nuovi criteri dovrebbero quindi agire retroattivamente; in proposito si ricorda che la giurisprudenza costituzionale in materia, fermo restando l'articolo 25 della Costituzione che vieta la retroattività di norme penali sfavorevoli, afferma che al legislatore "non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative sia di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata" (sentenza n. 70 del 2020, ma si vedano anche le sentenze n. 133 del 2020 e n. 4 e n. 77 del 2024).

Cost126	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	✕ CD_ambiente