

Quesiti sulla legge regionale 30 luglio 2013, n. 15

Art. 10-bis – “Stato legittimo”

Q: Si chiede se un precedente edilizio - che riporta gli estremi dei titoli abilitativi pregressi ma che contiene, tra questi o in sé, un errore sostanziale (ad esempio, l'indicazione di un titolo abilitativo non coerente con la tipologia di intervento realizzato) - possa comunque essere assunto quale valido riferimento per la determinazione dello stato legittimo dell'immobile.

Q: Ove l'ultimo titolo presentato (non verificato/campionato) riporta i precedenti nella modulistica e tratta (ad esempio) la modifica di tutte le partizioni interne (IPRIP), parrebbe potersi considerare come unico titolo da verificare/prendere in considerazione come stato legittimo in successivi titoli. Se il successivo titolo (es. SCIA) viene campionato e si verifica che tale precedente è carente in quanto (ad esempio) non sono stati segnalati, né verificati incrementi di superficie, volumi, ecc., si chiede se occorre comunque non procedere ad ulteriori richieste, verifiche, ecc.

R: La normativa vigente non disciplina espressamente l'ipotesi dell'erroneità dei titoli richiamati in un precedente edilizio, con una situazione di stato legittimo formalmente configurato, ma di perdurante abuso sostanziale. La questione, pertanto, è un tema aperto, rimesso alla valutazione interpretativa della giurisprudenza che ha avuto modo di apprezzare le novità introdotte sul punto dal D.L. n. 69/2024, c.d. “Salva Casa”.

Al riguardo, si riportano le considerazioni del T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, Sentenza, 22/07/2025, n. 2749, che afferma: ***“se il progettista, nella pratica afferente all'ultimo titolo edilizio, aveva dichiarato che lo stato di fatto era legittimo ma in realtà non lo era in quanto l'edificio era stato in precedenza abusivamente modificato o non era comunque conforme al titolo che ne aveva assentito la costruzione, l'abuso rimane e può essere sempre sanzionato dall'amministrazione nonostante l'erronea dichiarazione abbia appunto consentito il rilascio di un nuovo titolo.”***

Solo con l'art. 1, comma 1, lett. b), del D.L. n. 69 del 2024, convertito con modifiche dalla L. n. 105 del 2024, il legislatore ha deciso di tutelare l'affidamento del privato consentendo, a determinate condizioni, di dare rilevanza esclusiva alle risultanze dell'ultimo titolo, comprese quindi le dichiarazioni rese dal progettista nella relativa pratica e concernenti lo stato di fatto. Stabilisce infatti l'art. 9-bis, comma 1-bis, del D.P.R. n. 380 del 2001, nella formulazione successiva alle modifiche introdotte dalla citata norma, che “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, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi...”. Come si vede, questa disposizione,

utilizzando la congiunzione "o" in luogo della congiunzione "e", consente ora di dare rilevanza esclusiva all'ultimo titolo riguardante un intervento che ha interessato l'immobile nella sua interezza, impedendo così all'amministrazione di contestare, successivamente al suo rilascio, precedenti abusi non riscontrati in quella sede.

La norma subordina però questo favorevole effetto alla condizione che l'amministrazione, in sede di rilascio dell'ultimo titolo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi. Ne consegue che, per dimostrare lo stato legittimo, l'interessato può sì limitarsi a produrre l'ultimo titolo edilizio, ma deve trattarsi di un titolo che (oltre a riguardare un intervento che interessi l'immobile nella sua interezza) dia conto dell'accertamento effettuato dall'amministrazione circa la sussistenza e la regolarità dei titoli edilizi precedenti che legittimano lo stato di fatto in esso dichiarato”.

Si segnala, inoltre, la sentenza del Consiglio di Stato, n. 7992 del 13 ottobre 2025, che richiamando il disposto dell'articolo 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001 (TUE), ha ritenuto alcuni interventi realizzati su un immobile (nella specie un vano cucina più ampio) implicitamente legittimati per il fatto di essere stati rappresentati negli elaborati grafici di un permesso di costruire (non annullato in autotutela), pur non essendo gli stessi stati specificatamente autorizzati in precedenza.

La giurisprudenza specifica comunque che: “l’attestazione dell’amministrazione circa la regolarità dei titoli pregressi deve essere esplicita, e che, in assenza di tale attestazione esplicita, la rappresentazione dello stato di fatto compiuta dal progettista non è di per sé sufficiente ai fini che qui interessano, poiché la circostanza che un’opera non legittima sia rappresentata nelle pratiche edilizie non può comportarne la regolarizzazione postuma (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 25 gennaio 2025, n. 227; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, Sent., 22/07/2025, n. 2749 cit.).” (T.A.R. Sardegna Cagliari, Sez. I, 15/12/2025, n. 1169).

In massima sintesi, la giurisprudenza ritiene quindi che la certezza delle posizioni giuridiche possa portare a considerare lo stato legittimo configurato anche nel caso di un precedente con “errore/difformità sostanziale”, **ma solo ove sussista una prova espressa sulla verifica della legittimità dei titoli pregressi** (data dal fatto che il titolo è in regime autorizzatorio, PdC, o è stato espressamente istruito nel merito).

Si auspica, pertanto, un intervento chiarificatore del Legislatore statale, cui è riservata ogni normativa di principio in materia di stato legittimo.

Q: *Nel caso di un intervento che abbia interessato l'intera u.i./immobile, qualora nella pratica edilizia non siano stati richiamati i precedenti titoli abilitativi, come si deve procedere (anche in considerazione della difficoltà di reperire e ricostruire l'intero iter delle pratiche edilizie sin dalla sua costruzione)?*

R: Ai sensi dell’art. 10-bis, comma 3, L.R. n. 15/2013: *“Nel caso di interventi edilizi che hanno interessato l'intero edificio o unità immobiliare ad esclusione della manutenzione ordinaria, lo stato legittimo è quello stabilito dal titolo edilizio, legittimamente presentato o rilasciato, che ha abilitato la realizzazione del medesimo intervento, integrato con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali, a condizione che la documentazione presentata ai fini del rilascio o della presentazione del medesimo titolo abbia incluso copia dei titoli abilitativi pregressi o ne siano stati indicati gli estremi, anche attraverso l'utilizzo della modulistica regionale unificata”.*

Se nell’ultima pratica edilizia che ha interessato l’intero immobile/u.i. non sono inclusi/richiamati i precedenti, questi dovranno essere comunque essere riportati nel nuovo titolo. Qualora reperirli risulti oggettivamente impossibile, si dovrà procedere ai sensi dell’art. 10-bis, comma 4, che, come noto, consente di desumere lo stato legittimo anche da documentazione probante alternativa: dati catastali di primo impianto, foto d’epoca o estratti cartografici di provenienza certa (v. quesiti successivi).

Si precisa che l’indicazione dei precedenti, anche attraverso l’utilizzo della modulistica edilizia, nell’ultimo titolo relativo all’intero immobile/u.i. consente di avvalersi della semplificazione formale di cui al comma 3 dell’art. 10-bis (lo stato legittimo è configurato a mezzo dell’ultimo titolo), ma **non consente di avvalersi della semplificazione sostanziale** (non contestabilità dello stato legittimo configurato) **data, come si è detto nella**

risposta al precedente quesito, esclusivamente dall'espressa prova di una verifica sulla legittimità dei titoli pregressi.

Q: *In caso di edificio realizzato negli anni '30 in territorio rurale, privo di precedenti edilizi, si chiede se è corretto prendere in esame la planimetria catastale del 2010 (primo accatastamento urbano) con palesi errori grafici e di rilievo oppure si deve valutare solo la sagoma dell'edificio rispetto al catasto terreni d'impianto? È corretto dover applicare una tolleranza rispetto ad una planimetria catastale recente?*

Q: *In caso di edificio in centro storico, unico precedente catasto del 1940, che presenta difformità, per diversa rappresentazione tra catasto e stato di fatto rilevato. Il titolo per la sanatoria è il PdC o la SCIA? È possibile ottenere l'agibilità?*

Q: *L'ultimo stato legittimo è il catasto del 1939 e presenta difformità importanti rispetto allo stato di fatto; si chiede che titolo occorra presentare per regolarizzare l'immobile ai fini dello stato legittimo.*

R: Ai sensi del comma 4 dell'art. 10-bis, della L.R. n. 15/2013: *“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 di archivio o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano altresì, indipendentemente dall'epoca di costruzione dell'immobile, nei casi in cui non sia disponibile copia del titolo abilitativo e, tuttavia, sussista un principio di prova dell'avvenuto rilascio dello stesso, anche quando non se ne conoscono gli estremi**”.*

Alla luce di tale quadro normativo, per gli immobili realizzati senza titolo in un'epoca nella quale non era necessario acquisirlo o se non vi è copia del titolo, né se ne conoscono gli estremi (ma c'è prova del suo rilascio), **è necessario procedere nella ricostruzione dello stato legittimo con le planimetrie catastali (di primo impianto e quelle successive) e con una valutazione complessiva di tutta la documentazione disponibile, privilegiando ovviamente gli elaborati di maggior dettaglio.**

È notorio il fatto che lo stato legittimo ricostruito in base a dati catastali/altra documentazione probante non possa avere un avanzato livello di precisione nella rappresentazione progettuale; pertanto, in luogo dell'applicazione delle tolleranze a tali atti/documenti (come suggerito nel quesito), pare corretta la **sintesi della documentazione raccolta in un rilievo aggiornato ad oggi, di per sé sufficiente, in aggiunta agli elementi probanti raccolti, a definire lo stato legittimo configurato.**

Ovviamente, se dalla documentazione disponibile emergano delle difformità rilevanti, in quanto risulti dubbia l'effettiva consistenza dell'immobile che si intendeva rappresentare e, in definitiva, la sua originaria conformazione, occorrerà procedere nelle occorrenti regolarizzazioni.

La ricostruzione dello stato legittimo nelle casistiche delineate dal comma 4 dell'art. 10-bis necessariamente richiede quindi la valutazione di caso in caso.

Q: *Il Comune di X si è alluvionato e le pratiche edilizie non sono visionabili. Come si può attestare lo stato legittimo?*

Q: *Nel caso di fabbricato privo di pratiche edilizie in comune, con scheda catastale del 1940 dichiarata non conforme dal catasto, qual è lo stato legittimo?*

R: In difetto di indicazioni specifiche nella legislazione emergenziale, si rende necessario procedere secondo la normativa ordinaria che, come si è ricordato nella precedente risposta, per edifici privi di pratiche edilizie consente ai fini dell'attestazione dello stato legittimo di ricorrere a *“qualsivoglia tipologia di documento probante lo stato*

legittimo dell'immobile, ovvero, quale extrema ratio, ogni "altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza": dicitura che sembra riaprire la possibilità di ingresso nei procedimenti de quibus alle prove testimoniali formalizzate in dichiarazioni rese ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000" (Cons. Stato, Sez. II, Sent. 12/03/2026, n. 2044).

Q: Perché nella nuova modulistica non c'è più l'opzione "non corrisponde allo stato legittimo"?

R: Lo stato legittimo è condizione necessaria per ogni nuovo intervento edilizio (art. 10-bis, comma 2). Quindi, in sede di richiesta del titolo tramite la compilazione della modulistica edilizia, o sussiste già una condizione di legittimità dello stato di fatto rilevato, oppure si dovranno contestualmente dichiarare tolleranze/presentare una sanatoria/rimuovere abusi non sanabili. Si rinvia a tale proposito al riquadro F, del Mod. 1, ove il richiedente:

dichiara che lo stato di fatto dell'immobile/U.I. risulta:

- f.3. conforme alla documentazione dello stato legittimo sopra indicata.
- f.4. conforme alla documentazione dello stato legittimo sopra indicata, unitamente:
 - f.4.1 alla/e sanatoria/e di cui al precedente quadro d) (3)
 - f.4.2. alla/e dichiarazione/i di tolleranze di cui al Modulo 2, quadro 3 (3)
 - f.4.3 alla rimozione spontanea di abusi edilizi e per il ripristino dello stato legittimo dell'immobile indicati nel Modulo 2, quadro 2 (3)

Q: In caso di demolizione di fabbricato senza contestuale ricostruzione, nel caso in cui il proprietario intenda ricostruire il volume/superficie preesistente, come deve dimostrare la regolarità del manufatto demolito?

R: L'articolo 10-bis, comma 5, della L.R. n. 15/2013, che richiama l'articolo 11, comma 6, della legge regionale n. 24/2017, stabilisce che, per gli interventi di demolizione e ricostruzione, la verifica è **limitata ai parametri urbanistici ed edilizi necessari al calcolo della nuova edificazione ammissibile**, salvo che l'edificio originario presenti abusi totali, variazioni essenziali non sanate oppure sia soggetto alle specifiche disposizioni del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Art. 23-bis – “Casi particolari di attestazione dei requisiti igienico-sanitari per la destinazione residenziale”

Q: *Nel caso di intervento sul patrimonio edilizio esistente, di cui all’art. 23-bis, L.R. n. 15/2013, si chiede se è ammessa la realizzazione di nuove unità immobiliari comportanti il frazionamento di u.i. esistente (es. da una u.i. esistente, a duo o più u.i. di progetto).*

Q: *Nel caso di immobile soggetto a SCIA con area a servizi, si chiede se sia possibile trasformare la superficie a servizi in superficie utile nella dimensione di 20 mq (monolocale) e frazionarlo dall’immobile principale.*

Q: *La trasformazione di locali accessori a locali con funzione abitativa con i requisiti igienico-sanitari derogatori di cui all’art. 23-bis, permette la creazione di nuove unità immobiliari indipendenti? Ovvero, i locali trasformati possono essere nuove abitazioni o devono restare pertinenze dell’abitazione di cui facevano parte?*

R: La normativa vigente (nazionale e regionale) **non prevede specifiche preclusioni sulla possibilità di procedere all’asseverazione dell’agibilità di cui all’art. 23-bis, L.R. n. 15/2013** (che recepisce le innovazioni dell’art. 24, comma 5-bis, del d.P.R. n. 380/2001), **per gli interventi edilizi aventi ad oggetto anche il frazionamento di unità immobiliari** e, quindi, la creazione di nuove u.i.

Ai fini dell’effettiva assentibilità di un intervento di frazionamento con contestuale progettazione con i requisiti derogatori dell’art. 23-bis (alle condizioni previste in norma), resta sempre fermo l’obbligo di rispettare tutte le discipline (art. 9, comma 3, L.R. n. 15/2013) di riferimento e, in particolare, la disciplina dettata dallo strumento urbanistico in merito a:

- il rispetto dei parametri urbanistici ed edilizi applicabili;
- i limiti e le condizioni alle trasformazioni del patrimonio edilizio esistente con interventi di frazionamento;
- gli obblighi relativi al reperimento delle dotazioni territoriali e delle pertinenze.

Q: *Si chiede se si possono recuperare a superficie utile le superfici accessorie poste ai piani terra che hanno altezza compresa tra i 2,40 m e i 2,70 m.*

Q: *La trasformazione di Sa in SU (ad esempio superficie accessoria trasformata in monolocale) può essere attuata anche se l’indice di utilizzazione fondiaria del lotto è esaurito? Se il Piano prevede dotazioni minime per le nuove unità abitative (posti auto, cantine, ecc.) devono essere soddisfatti?*

Q: *In un immobile unifamiliare di due piani fuori terra, il piano terra ha una h. utile di 2,20 m ed i locali hanno destinazione legittima a servizi (ripostiglio e cantina). Se si abbassa la quota del pavimento in modo da portare h. utile 2,40 m e si eseguono interventi edilizi migliorativi, i vani possono essere dichiarati abitabili (soggiorno, cucina, ecc.)?*

R: Ai sensi dell’art. 23-bis, comma 3, lett. c), della L.R. n. 15/2013, ricorrendo tutte le condizioni stabilite dalla norma, il tecnico abilitato può asseverare la conformità igienico-sanitaria per locali con un’altezza minima interna fino a **2,40 metri** anche per interventi sul patrimonio edilizio esistente che comportino il **mutamento di superficie accessoria (SA) in superficie utile (SU)**.

Resta fermo l’obbligo di piena conformità dell’intervento alla disciplina urbanistica comunale vigente. A tal fine, dovrà essere preventivamente accertata l’ammissibilità della trasformazione di SA in SU in base alle previsioni dello strumento urbanistico, nonché la conformità dell’intervento alle disposizioni comunali applicabili, con particolare riferimento al rispetto degli indici urbanistico-edilizi e degli obblighi inerenti al reperimento e alla realizzazione delle dotazioni territoriali e pertinenziali.

Q: Si chiede se sia possibile fare un cambio d'uso da autorimessa ad abitazione con altezza interna di 2,40 m, collegata ad un'abitazione con scala interna e costruire una nuova autorimessa nell'area esterna di proprietà.

R: L'intervento non è un cambio d'uso, ma una **conversione di SA in SU** che potrà beneficiare anche dei nuovi requisiti igienico-sanitari derogatori dell'**art. 23-bis, L.R. n. 15/2013**, sussistendone tutti i requisiti da norma e in conformità allo strumento urbanistico comunale.

La costruzione di una **nuova autorimessa esterna** si configura invece come "*nuova costruzione*", richiedendo il relativo titolo abilitativo in conformità alle prescrizioni del Piano comunale su distanze, indici, etc.

Quanto alle **autorimesse** si richiama, in particolare, il rispetto delle disposizioni in materia di immodificabilità della destinazione a parcheggio di cui all'art. 9 della Legge 24 marzo 1989, n. 122, nonché il rispetto della disciplina urbanistica comunale, con particolare riferimento agli obblighi relativi al reperimento delle dotazioni pertinenziali.

Q: Nel caso di interventi sul patrimonio edilizio esistente che comportino la trasformazione di u.i. ad uso diverso (uffici, negozi) in unità immobiliari ad uso abitativo, si chiede se è ammessa la realizzazione di nuovi monolocali con superficie minima di 20 mq e bilocali con superficie minima di 28 mq ed altezza minima pari a 2,40 m.

R: L'**art. 23-bis, comma 3, lett. b)** consente l'utilizzo dei nuovi requisiti speciali anche per interventi che prevedano il mutamento d'uso verso la destinazione residenziale, purché siano soddisfatti i limiti e le condizioni specificate dalla legge e con l'esclusione del cambio d'uso negli interventi di demolizione e ricostruzione (art. 23-bis, comma 3, lett. a). Si richiamano le risposte ai precedenti quesiti quanto alla possibilità di contestuale frazionamento.

Q: Si chiede quali sono i miglioramenti delle caratteristiche igienico-sanitarie nel contesto del D.L. n. 69/2004, tenuto conto che rappresentano la condizione necessaria affinché un tecnico possa asseverare l'agibilità di immobili con altezze o superfici inferiori ai minimi storici.

R: Né la normativa statale (nuovi commi 5-bis e 5-ter dell'art. 24 del d.P.R. n. 380/2001), né le Linee Guida ministeriali del 29.01.2025, hanno dato alcuna indicazione generale su questo tema. Pertanto, il presupposto del "miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie" è elemento della progettazione soggetto a valutazione tecnica, che dovrà essere rappresentato ed esplicitato nel progetto (v. Modulo 1, ricompresi tra gli allegati gli elaborati di progetti specifica che: "Se l'intervento ricade nelle ipotesi di cui all'articolo 23-bis L.R. n. 15/2013, il progetto dovrà evidenziare il miglioramento delle caratteristiche igienicosanitarie (art. 23-bis, comma 2, lettera a) o le soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio(art. 23-bis, comma 2, lettera b)").

Q: È corretto un regolamento comunale che non consente per i piani terra deroghe (ai sensi del nuovo art. 23-bis, L.R. n. 15/2013) per l'altezza nei cambi d'uso al residenziale? Prevale il rispetto del RE o l'art.23-bis?

R: È un tema aperto, non definito specificatamente dalla normativa. Si rinvia alle considerazioni di cui alle slide, pagg. 27/28.

Q: I nuovi requisiti igienico sanitari "speciali" di cui all'art. 23-bis, L.R. n. 15/2013 sono asseverabili in casi di SCEA (nuova) per u.i. già legittime?

R: Ai sensi del nuovo art. 23-bis, comma 4, della L.R. n. 15/2013, la relativa segnalazione è ammessa anche:

- “a) per la presentazione della segnalazione certificata di conformità edilizia e di agibilità per titoli edilizi rilasciati o assentiti prima del 28 luglio 2024, relativi ad interventi sul patrimonio edilizio esistente che prevedevano legittimamente dette caratteristiche dimensionali, in ragione delle deroghe previste dalla disciplina vigente;
- b) per la presentazione della segnalazione certificata di conformità edilizia e di agibilità senza la realizzazione di lavori, ai sensi dell’articolo 23, comma 2, per immobili che abbiano beneficiato di un condono edilizio senza conseguire l’agibilità per il mancato rispetto dei requisiti igienico-sanitari previgenti, qualora sia soddisfatta almeno una delle condizioni di cui al comma 2”.

La legittimità delle superfici è dunque sempre il presupposto per la nuova agibilità con i requisiti speciali che non può in nessun caso operare come sanatoria *ope legis*.

Q: La condizione di preesistenza degli speciali requisiti derogatori negli edifici demoliti, di cui al comma 3, lett. a), legittima il loro reimpiego nelle ricostruzioni senza limitazioni o bisogna attenersi a particolari regole in fase ricostruttiva (es. medesima superficie, medesime proporzioni, identità, ecc.)?

R: L’art. 23-bis, comma 3, lett. a), L.R. n. 15/2013, specifica che i requisiti igienico-sanitari speciali si applicano anche nel caso di interventi di **demolizione e ricostruzione**, sia nel caso di ristrutturazione edilizia (RE), che in quello di recupero di volumetrie esistenti attraverso la demolizione e la nuova costruzione (NC), soltanto se sono rispettate le seguenti condizioni:

- che i requisiti derogatori siano già presenti, legittimamente, nell’edificio originario;
- che tale edificio abbia già una destinazione d’uso residenziale.

La norma non fa riferimento a regole particolari a cui attenersi in fase di ricostruzione ai fini dell’applicazione dei nuovi requisiti igienico-sanitari derogatori. Eventuali prescrizioni sulla ricostruzione (medesima superficie etc..) saranno ovviamente vincolanti nella ricostruzione ove definite per l’intervento dal piano urbanistico.

Q: È consentito asseverare requisiti igienico-sanitari con h. 2,40 m anche per i nuovi progetti?

Q: I nuovi requisiti (altezza 2,40 m e superficie di 20 mq) si applicano solo a immobili esistenti? Per un nuovo fabbricato è consentito utilizzare questi requisiti?

R: I nuovi requisiti igienico sanitari introdotti dalla L. n. 105/2024 trovano applicazione dall’entrata in vigore, dunque dal 28 luglio 2024, anche per **nuovi progetti, purché relativi a interventi sul patrimonio edilizio esistente** (recupero edilizio di cui all’ articolo 31, primo comma, lettere b), c), d) ed e), della legge 5 agosto 1978, n. 457 o ristrutturazione edilizia con soluzioni alternative secondo i parametri della norma), **con le limitazioni per gli interventi di RE ricostruttiva** (v. art. 23-bis, comma 3, lett. a) e con **esclusione per le nuove costruzioni**.

Q: In caso di ristrutturazione, si possono tenere altezze inferiori ai 2,70 m nei locali ad uso principale? Se sì, vale anche in caso di sanatoria?

Q: Un intervento che trasformi i locali con h. 2,40 m da SA a SU, può essere eseguito solo in sanatoria o anche con pratica edilizia?

R: Quanto ai nuovi progetti si richiama il quesito precedente.

Per la sanatoria, si ricorda che l’art. 17, comma 4, della L.R. n. 23/2004, richiede che l’opera da regolarizzare rispetti i requisiti edilizi vigenti all’epoca della realizzazione. Poiché il limite di altezza pari a 2,40 m è una norma speciale introdotta nel luglio del 2024 (28 luglio 2024, entrata in vigore della L. 105/2024), un locale abusivo con altezze

inferiori ai 2,70 m potrà essere sanato oggi grazie all'applicazione della nuova norma solo in quanto realizzato in sua vigenza e si dimostri il rispetto di tutte le condizioni previste dalla disposizione.

Art. 28 – “Mutamento di destinazione d'uso”

Q: Si chiede se la conversione di Superficie Accessoria (SA) in Superficie Utile (SU), all'interno della medesima categoria funzionale, e anche dello stesso uso (es. da SA residenziale a SU residenziale), può beneficiare delle deroghe (sulle dotazioni e sugli oneri di urbanizzazione primaria UI) di cui all'art. 28, comma 5, L.R. n. 15/2013.

Q: Si chiede se l'aumento di carico urbanistico (CU) derivante dal cambio di destinazione d'uso di locali accessori alla residenza in locali utili, ove consentito, comporti sempre l'obbligo di reperimento dei parcheggi aggiuntivi, oppure se possa rientrare nelle fattispecie per le quali, anche alla luce del D.L. n. 69/2024, non è richiesta l'integrale applicazione degli standard urbanistici ovvero ne è consentita la monetizzazione.

R: La conversione di Superficie Accessoria (SA) in Superficie Utile (SU) per singole unità immobiliari, anche se comporta un intervento assimilabile, quanto all'incremento di carico urbanistico, ad un cambio d'uso, **non è un'ipotesi di mutamento di destinazione d'uso disciplinata dall'art. 28**, poiché non determina una variazione della categoria funzionale e dunque non può beneficiare delle deroghe ivi normate.

Q: In caso di cambio di destinazione d'uso di singola unità immobiliare da residenza a studio medico (con aumento di CU), è dovuta la monetizzazione del parcheggio pubblico?

Q: In caso di ristrutturazione edilizia (RE) con aumento di CU su unità immobiliare ad uso residenziale, l'obbligo di dotazione di parcheggi pubblici e/o pertinenziali deve essere assolto esclusivamente mediante reperimento fisico delle aree, ovvero è ammissibile la monetizzazione (totale o parziale), delle relative quote, qualora tale modalità sia prevista o ammissibile secondo la normativa regionale o comunale vigente?

R: Si riportano, sul punto, le indicazioni della Circolare assessorile del 5 agosto 2025, illustrativa della legge regionale 25 luglio 2025, n. 5, di recepimento del decreto c.d. "Salva casa" (pag. 5).

A seguito della riforma, il mutamento d'uso (con o senza opere, orizzontale o verticale) di **una singola unità immobiliare** è sempre ammesso in deroga agli obblighi generali (comma 5-bis):

- di reperimento e cessione al Comune o di monetizzazione di aree per servizi di interesse generale previsto dal d.m. n. 1444/1968 e dalle disposizioni di legge regionale e
- della dotazione minima obbligatoria di parcheggi pubblici e pertinenziali prevista dalla L.R. n. 24/2017 come attuata dalla pianificazione urbanistica comunale.

Tuttavia, il comma 2 dell'art. 28 specifica che rimane comunque fermo e prevalente il rispetto delle normative di settore e delle specifiche condizioni fissate dagli strumenti urbanistici. Pertanto:

- la **deroga NON si estende anche alle dotazioni pubbliche e private prescritte dalle normative di settore** per le differenti tipologie di insediamento (per esempio commerciale e turistico-ricettivo) che devono continuare ad essere osservate;
- la **deroga opera in carenza di specifiche e motivate disposizioni della pianificazione urbanistica e territoriale che richiedano per l'ambito territoriale interessato apposite quote di aree a standard e parcheggi** (anche in ragione di carenze pregresse).

Ne consegue che, nei cambi d'uso di singole unità immobiliari:

- i piani non possono subordinare genericamente il cambio d'uso all'osservanza della quota minima di aree pubbliche e di parcheggi, in quanto normative derogate;
- le aree per dotazioni pubbliche e private possono essere prescritte motivatamente dal piano urbanistico solo per specifiche esigenze riferite all'areale di intervento (per es., per compensare carenze pregresse, per la necessità di realizzare opere di mitigazione/compensazione ambientale, ecc.);

- nelle ipotesi in cui il piano urbanistico o la normativa di settore richiedano espressamente determinate quote di aree per dotazioni territoriali, per servizi e per infrastrutture, non si può procedere alla monetizzazione delle stesse, dovendo le trasformazioni private ammissibili assicurare o concorrere ad assicurare la realizzazione di dette dotazioni.

Q: Si chiede se l'esonero dal reperimento o monetizzazione di aree a servizio pubblico e l'esonero dal vincolo di dotazione minima di parcheggi pubblici e pertinenziali valga anche per gli accertamenti di conformità in cui il procedimento edilizio riguardi sempre una singola u.i. soggetta a cambio d'uso.

R: L'art. 28, comma 5-bis, della L.R. n. 15/2013, in recepimento della novità legislativa introdotta a livello nazionale con l'art. 23-ter, comma 1-quater, del d.P.R. n. 380/2001, finalizzata ad agevolare i cambi d'uso rilevanti per singole unità immobiliari, stabilisce appunto che il mutamento d'uso (con o senza opere, verticale o orizzontale) di una singola unità immobiliare è sempre ammesso **in deroga agli obblighi generali di reperimento delle aree per dotazioni pubbliche e degli standard di parcheggi e in esonero dagli U1.**

Si tratta di una **disposizione a carattere derogatorio** rispetto al regime ordinario e, quindi, di stretta interpretazione ai sensi dell'art. 14 delle disposizioni preliminari al Codice civile; nelle more di eventuali specifici chiarimenti da parte del Legislatore statale si ritiene che **non sia possibile ricorrere al criterio analogico o all'interpretazione estensiva di essa oltre il caso espressamente previsto dal Legislatore** (l'acquisizione ordinaria di un titolo per il cambio d'uso), e dunque tale deroga non opera nelle ipotesi di sanatoria.

Q: Cambio di destinazione d'uso con opere da ufficio a residenza di singola u.i. di circa 90 mq, presentato tramite SCIA. L'unità è situata al piano terra di un palazzo composta da 17 u.i. Si chiede se, in questo caso, sono dovuti gli oneri di urbanizzazione.

R: Per il cambio d'uso di singole unità immobiliari, l'art. 28 della L.R. n. 15/2013 (recepimento l'art. 23-ter, comma 1-quater, del d.P.R. n. 380/2001), **esclude** espressamente il pagamento della quota relativa agli **oneri di urbanizzazione primaria (U1)**. Restano pertanto **dovuti** unicamente **gli oneri di urbanizzazione secondaria (U2)**, calcolati sulla base della differenza tra gli oneri di urbanizzazione per la nuova destinazione d'uso di progetto e quelli previsti, nelle nuove costruzioni, per la destinazione attuale (v. art. 28, comma 5), e la quota del costo di costruzione (QCC).

Nella fattispecie descritta nel quesito, di cambio d'uso da direzionale a residenziale con opere, in applicazione della formula di cui al p.to 1.3.5 lett. c) della DAL 186/2018:

- la quota di mutamento di destinazione d'uso senza opere (1.3.4.) è esonerata per U1 dalla legge e non risultano dovuti neppure gli U2, considerato il saldo nullo nella differenza tra valori unitari delle relative destinazioni funzionali;
- saranno invece dovuti gli oneri (U1 e U2) per la quota connessa alle opere, pari alla "RE senza aumento di CU per la SU interessata dalle opere di ristrutturazione".

Q: Cambio di destinazione d'uso con opere da ufficio di circa 160 mq a residenza con frazionamento in due u.i. abitative distinte. L'unità immobiliare è situata al piano terra di una palazzina composta da 5 u.i. abitative. Si chiede se, in questo caso, sono dovuti gli oneri di urbanizzazione.

R: La fattispecie descritta integra un **cumulo di interventi onerosi** ai fini degli oneri di urbanizzazione, disciplinati come segue:

- **mutamento della destinazione d'uso con opere**, la cui incidenza contributiva deve essere determinata secondo la formula indicata al punto 1.3.5, lett. c), della DAL n. 186/2018. Per tale tipologia di intervento

trova applicazione l'esonero dal versamento degli oneri di urbanizzazione primaria (U1) per la componente del cambio d'uso, ai sensi dell'art. 28, comma 5-*bis*;

- **aumento delle unità immobiliari per frazionamento**, per il quale gli oneri di urbanizzazione (U1 e U2) sono calcolati secondo la formula prevista al punto 1.3.5, lett. b), della medesima DAL n. 186/2018.

Pertanto, ai fini della determinazione complessiva del contributo dovuto, per ciascuna componente onerosa dell'intervento dovranno essere applicati distintamente i criteri sopra richiamati, procedendo alla successiva sommatoria degli importi risultanti, oltre alla quota del costo di costruzione.

Anche nella fattispecie in esame, trovano applicazioni le considerazioni già espresse in ordine all'incidenza contributiva del cambio d'uso da direzionale a residenziale (v. risposta al quesito precedente).

Q: *L'esonero dalle dotazioni per cambio d'uso di u.i (singole) vale anche se la singola u.i. coincide con l'intero edificio?*

R: Si auspica un intervento chiarificatore del Legislatore statale sul punto. Si richiama, a motivazione di una possibile risposta positiva al quesito, la definizione di unità immobiliare di cui all'art. 2 del Decreto 2 gennaio 1998, n. 28 (*Regolamento recante norme in tema di costituzione del catasto dei fabbricati e modalità di produzione ed adeguamento della nuova cartografia catastale*), per cui **"L'unità immobiliare è costituita da una porzione di fabbricato, o da un fabbricato, o da un insieme di fabbricati ovvero da un'area, che, nello stato in cui si trova e secondo l'uso locale, presenta potenzialità di autonomia funzionale e reddituale"**.

Q: *Sul cambio d'uso l'ultima parola è sempre del Comune?*

Q: *Le disposizioni della nuova norma prevalgono sui regolamenti locali? Ad es. nel caso in cui un immobile sia posto in una zona in cui il Piano (PUG) vieta il cambio di destinazione d'uso verso la residenza, è possibile eseguire ugualmente il cambio di destinazione d'uso se si rispettano i requisiti del c.d. "Salvacasa"?*

R: Il D.L. n. 69/2024, c.d. "Salva Casa" (recepito dalla L.R. n. 5/2025) stabilisce che il mutamento d'uso tra categorie funzionali diverse è *"sempre consentito"*, imponendo comunque il rispetto delle normative settoriali (es. commercio/turismo) e delle **"specifiche condizioni fissate dagli strumenti urbanistici comunali"**.

Ai sensi dell'art. 28, commi 1-*bis* e 2, il Piano può, infatti, individuare ambiti determinati in cui fissare specifiche condizioni all'insediamento degli usi, che si ritiene possano essere anche preclusive ad un mutamento d'uso (escludendo determinate destinazioni non compatibili con l'ambito di riferimento).

Tali divieti locali – per il centro storico o ambiti territoriali determinati - prevalgono sulla normativa di liberalizzazione a condizione che siano basati **su criteri oggettivi e supportati da adeguata motivazione tecnica** (riportata per es. nel documento di ValSAT o nella Strategia per la qualità urbana).

Q: *il Comune di è dotato di PRG (non ha approvato il PSC e non ha assunto il PUG) e si trova pertanto ad operare con strumenti urbanistici più che vetusti. Rilevare "specifiche condizioni " o criteri oggettivi che siano supportati da un'adeguata motivazione presente nella documentazione di PRG risulta pressoché impossibile. Chiedo quindi conferma di aver correttamente inteso che, in una situazione di questo tipo, risulta effettivamente difficile impostare una variante puntuale di limitazione dei cambi d'uso, in assenza degli elementi di supporto necessari a qualsiasi valutazione, rimandando pertanto ogni definizione in merito al PUG.*

R: Come già evidenziato nel precedente quesito, il mutamento di destinazione d'uso deve ritenersi, in linea generale, liberalizzato, fermo restando il rispetto delle normative di settore, nonché delle eventuali "specifiche

condizioni” previste dallo strumento urbanistico comunale, **motivate e circostanziate** sulle condizioni a cui l’insediamento di determinati usi è subordinato.

In considerazione del fatto che, sul territorio regionale, il grado di aggiornamento e di rinnovo della strumentazione urbanistica comunale presenta situazioni eterogenee, la L.R. n. 2/2025 ha introdotto nell’art. 28 un nuovo comma *2-bis*, che ha facoltizzato, nelle more dell’approvazione del PUG, una **variante specifica** allo strumento urbanistico vigente, adottata e approvata mediante un procedimento semplificato (c.d. variante condhotel).

Ne consegue che i Comuni sprovvisti di una pianificazione urbanistica vigente adeguatamente supportata da idonei elementi conoscitivi e valutativi in materia di disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso potranno acquisire tali elementi nell’ambito del procedimento di formazione della suddetta variante specifica, limitata alla disciplina delle destinazioni d’uso del territorio. Tale attività assume, altresì, carattere prodromico e funzionale alla successiva elaborazione e approvazione del PUG.

Q: *In caso di mutamento di destinazione d'uso di un immobile tra categorie funzionali diverse (c.d. verticale) effettuato con SCIA ordinaria senza opere, sussiste l'obbligo di presentazione della SCCEA?*

R: Ai sensi dell’art. 23, comma 1, la “*La segnalazione certificata di conformità edilizia e di agibilità è presentata per gli interventi edilizi abilitati con SCIA e con permesso di costruire*”. Si ritiene che anche nei casi di SCIA per mutamento di destinazione d'uso tra categorie funzionali diverse, pur in assenza di opere, la diversa destinazione d’uso comporti necessariamente la presentazione della SCEA per la verifica della sussistenza dei requisiti di agibilità, sicurezza, conformità, ecc. previsti sia da fonti normative che dalla pianificazione urbanistica comunale per l’uso di progetto (eventualmente diversi rispetto a quelli previsti per l’uso originario).

Quesiti generali sulla disciplina della L.R. n. 15 del 2013

Q: *Abitazione senza agibilità. L'acquirente che accende un mutuo ha necessità della SCEA richiesta dalla banca; può chiedere la SCEA senza pratica edilizia?*

R: Si richiama l'art. 23, comma 2, ove si specifica che: *“La segnalazione certificata di conformità edilizia e di agibilità può altresì essere presentata, in assenza di lavori, per gli immobili privi di agibilità che presentano i requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, l'attestazione di prestazione energetica, il superamento e non creazione delle barriere architettoniche, secondo quanto specificato dalla modulistica edilizia unificata”*.

Quanto richiesto è quindi una **possibilità espressamente ammessa** dalla norma e declinata in modulistica SCEA (v. Mod. 3 e 4).

Q: *È presentata SCIA per realizzazione e modifica di aperture esterne in immobile abitativo unifamiliare, formato da una sola U.I.U. (Unità Immobiliare Urbana). In ipotesi di modifiche al progetto iniziale, che prevedano lavori di MS in locali della stessa U.I.U diversi da quelli della SCIA iniziale, qual è la procedura corretta? Una SCIA in variante oppure una CILA autonoma dalla SCIA originaria?*

R: La giurisprudenza è costante nell'affermare che *“il regime dei titoli abilitativi edilizi non può essere eluso attraverso la suddivisione dell'attività edificatoria finale, nelle singole opere che concorrono a realizzarla, astrattamente suscettibili di forme di controllo preventivo più blando, per la loro più modesta incisività sull'assetto territoriale. L'opera deve essere considerata unitariamente nel suo complesso, senza che sia consentito scindere e considerare separatamente i suoi singoli componenti”* (Cass. pen., sez. III, sentenza 14 ottobre 2020, n. 28495. In senso conforme si veda anche Cass. pen., sez. III, sentenza 23 maggio 20, n. 23183; Cass. pen., sez. III, n. 45598 del 13 novembre 2013).

Dalla necessaria valutazione unitaria delle opere deriva che la procedura corretta, nel caso descritto, è la presentazione di una SCIA in variante.

Q: *Come comportarsi con richieste di integrazioni da parte dello Sportello oltre i termini?*

R: I modelli procedurali dei titoli edilizi (CILA, SCIA, PdC) prevedono, mutuandole dalla L. n. 241/1990, specifiche conseguenze date dalla scadenza dei termini stabiliti (inefficacia dei provvedimenti tardivi, inammissibilità dell'invito conformazione/integrazione tardiva, silenzio assenso, consolidamento della SCIA, etc..). Residua, tuttavia, in capo alla P.A. il potere di autotutela e, in ogni caso, si ricorda di improntare ogni rapporto al rispetto dei principi generali di leale collaborazione, correttezza, reciprocità e buona fede. In certi casi, l'integrazione - anche fuori termine - consente, del resto, di evitare l'inefficacia/diniego finale.

Q: *Se il cambio di destinazione d'uso di un fabbricato da rurale ad urbano senza opere è attività edilizia libera, si chiede come si dichiara in Comune. Semplice comunicazione senza più CILA in sanatoria?*

R: Occorre presentare la *“Comunicazione di accatastamento da rurale a urbano”* attraverso il **Mod. 7** presente nella sezione *“Modulistica unificata regionale”* del sito istituzionale.

Q: *Le tavernette non abitabili interrato in edifici unifamiliari sono SA o SU?*

R: I locali interrati, che si dichiarano non abitabili e quindi sprovvisti dei requisiti igienico-sanitari richiesti per la SU, possono essere SA (DTU n. 19) o Superfici escluse dal computo di SU e SA se con altezza inferiore a m 1,80 (DTU n. 20).

Q: In caso di edificio in territorio rurale, quindi non TU, edificato negli anni '50, è possibile derogare al d.m. del 1975?

R: L'art. 11, comma 2-bis, ha recepito la deroga al d.m. Sanità 5 luglio 1975, introdotta dal D.L. n. 76/2020 (art. 10) e testualmente ammessa solo nelle zone "A e B" (non nel territorio rurale, quindi). Occorre, di caso in caso, verificare tuttavia se non vi siano altre eventuali ragioni di deroga al citato d.m. (es. un Regolamento d'Igiene di riferimento) ed esplicitarle nel Modulo 2 (V. Casella "□15.3. è **assoggettato ed è conforme** ai requisiti igienico-sanitari per gli **edifici residenziali** previsti dal seguente provvedimento, anche **in deroga al DM 5 luglio 1975:** _____ (specificare il Regolamento edilizio, piano o atto normativo, DM, DPR, DAL, ecc. che ha stabilito i requisiti)").

Q: Come va interpretato l'art. 60 della L.R. n. 15/2013 in rapporto al d.P.R. n. 380/2001 che ha recepito il c.d. "Salva casa"?

R: L'art. 60 della L.R. n. 15/2013 stabilisce che le disposizioni di dettaglio dei Titoli I, II e III del d.P.R. n. 380/2001 non trovano diretta applicazione nel territorio regionale. Tuttavia, tale clausola di disapplicazione non riguarda i **principi fondamentali** della legislazione statale, ai quali la Regione ha l'obbligo di adeguarsi. Con le L.R. n. 5/2025 e n. 11/2025, l'Emilia-Romagna ha formalmente recepito le innovazioni del decreto "Salva Casa" (D.L. n. 69/2024), integrando i principi fondamentali della riforma statale all'interno della L.R. n. 15/2013 e della L.R. n. 23/2004.

Q: Ai fini del cambio di destinazione d'uso, cosa si intende per "carico urbanistico"? Rientrano solo lo standard pubblico oppure anche quello privato?

R: Il carico urbanistico è definito come il "fabbisogno di dotazioni territoriali generato da un determinato immobile o insediamento, in relazione alla sua entità, alla sua destinazione d'uso e alle modalità di fruizione" (DTU n. 9).

Tale nozione comprende sia **standard pubblici che standard pertinenziali privati**, essendo finalizzata a valutare globalmente l'impatto territoriale di una trasformazione edilizia o di un insediamento.

Il mutamento d'uso ai sensi dell'art. 30, comma 1, lett. b) determina **incremento di carico urbanistico** "nei casi del comma 3 e 4 dell'art. 28", ovvero:

- per passaggio di un immobile o unità immobiliare ad una **diversa categoria funzionale** che richieda maggiori oneri;
- per passaggio di un immobile o unità immobiliare ad una **diversa categoria funzionale o ad un uso all'interno della medesima categoria funzionale che richieda maggiori dotazioni territoriali e pertinenziali rispetto all'uso precedente.**

La valutazione del carico urbanistico di una trasformazione edilizia deve essere condotta caso per caso, alla luce dei parametri previsti dalle norme vigenti e dalla pianificazione urbanistica comunale.

Q: Il frazionamento di unità immobiliare comporta sempre aumento di CU?

R: Si richiama l'art. 30, comma 1, lett. c), ove si specifica che **determina incremento del carico urbanistico:**

“c) un aumento delle unità immobiliari non rientrante nella definizione di manutenzione straordinaria, di cui alla lettera b), secondo periodo, dell'Allegato (...)” di cui all’art. 9, comma 1, contenente le definizioni degli interventi edilizi.

Determina incremento di CU **solo il frazionamento che esula dai limiti stabiliti per ricondurre tale intervento nella nozione di Manutenzione Straordinaria** (che, si ricorda, consente “*frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l’originaria destinazione d’uso*”).

Q: Nel caso di PdC con silenzio-assenso come e chi tratta la quantificazione degli oneri? Sono comunque dovuti?

R: Sì, il contributo di costruzione è sempre dovuto e sarà onere del richiedente attivarsi, tramite i propri tecnici, per provvedere alla quantificazione e al pagamento.

Si ricorda in particolare che: “*il contributo di costruzione dovuto dal soggetto che intraprenda un’iniziativa edificatoria, articolato nelle due voci inerenti agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, rappresenta una compartecipazione del privato alla spesa pubblica occorrente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione*” (Cons. Stato, Ad. Plen., 30/08/2018, n. 12).

Il presupposto di questa prestazione patrimoniale, che realizza una compartecipazione agli oneri gravanti sulla collettività per il nuovo intervento, è quindi del tutto indifferente dal regime amministrativo del titolo edilizio connesso (autorizzatorio, espresso o per silenzio-assenso oppure in regime autodichiarativo, SCIA/CILA).

Q: Si chiede di chiarire quale interpretazione debba essere attribuita alla trasformazione di superficie accessoria (SA) in superficie utile (SU), con specifico riferimento all’esonero dal contributo di costruzione previsto dall’art. 32, comma 1, lett. f).

R: Come precisato nel Parere prot. 772152/2024: “*Si ritiene pertanto che negli edifici unifamiliari l’aumento della superficie complessiva conseguente alla conversione di superficie accessoria in utile, se si mantenga entro il tetto massimo del 20% della superficie complessiva esistente, sia esonerato dal contributo di costruzione*”. [Parere_prot_772152_16 luglio 2024.pdf \(PDF - 392,5 KB\)](#)

Diversamente, nell’ipotesi in cui l’incremento ecceda il predetto limite percentuale, l’intervento deve essere assoggettato al contributo di costruzione con riferimento **all’intera quota di superficie oggetto di ampliamento**, senza possibilità di applicazione parziale dell’esonero.