

Tolleranze costruttive

**Condizioni di applicabilità e
rapporto fra normativa
statale e regionale**

14 maggio 2021

Le tolleranze costruttive dell'art. 34 bis del DPR 380/2001

Il Decreto legge **76/2020**, come convertito dalla legge **120/2020**, ha introdotto l'articolo **34 bis del DPR 380/2001** rubricato "**Tolleranze costruttive**" con cui in particolare:

- **riproduce con alcune modifiche la norma prima contenuta nel comma 2 ter dell'art. 34 (ora abrogata)**, secondo cui il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2% delle misure previste nel titolo abilitativo, aggiungendo a queste fattispecie anche "*ogni altro parametro delle singole unità immobiliari*" (comma 1);
- **introduce una seconda fattispecie di tolleranza** che non deve comportare alcuna "*violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudicare l'agibilità dell'immobile*" (es. "*irregolarità geometriche, le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne*). Tale ipotesi di tolleranza non è ammissibile per gli immobili sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (comma 2).

Tali tolleranze, si specifica al comma 3 dell'articolo 34bis del DPR 380/01, non costituendo violazioni edilizie devono essere dichiarate **ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili:**

- o in caso di **nuovo intervento edilizio nella relativa modulistica**
- o in **sede di dichiarazione e dimostrazione delle legittimità degli immobili oggetto di atti di trasferimento o di costituzione di diritti** reali, ovvero di scioglimento della comunione dei beni.

Tolleranza del 2% (art. 34 bis, comma 1)

Norma vigente

"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"

Ambito di applicazione

La tolleranza prevista nell'articolo **34 bis, comma 1, del DPR 380/2001** riproduce, con alcune modifiche, la disposizione dell'articolo 34, comma 2 ter del DPR 380/2001 (introdotta con il DL 70/2011) ora abrogata.

Questa prima ipotesi di tolleranza è stata disposta con lo scopo di prevedere un regime di "franchigia" e, quindi, di irrilevanza ai fini edilizi di tutte quelle situazioni nelle quali si presenti un **discostamento contenuto nella soglia del 2% tra le misure previste nel titolo edilizio e quanto successivamente realizzato**.

In particolare si tratta di una tolleranza che investe direttamente i **parametri localizzativi e dimensionali** che discendono dall'applicazione di specifiche normative.

La norma, infatti, fa ora riferimento non solo al mancato rispetto di dell'**altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta** ma di "**ogni altro parametro**".

Ne consegue che il discostamento potrà riguardare tutti quei **parametri urbanistici ed edilizi** previsti, ad esempio a livello locale (NTA dei piani, regolamento edilizio), attinenti la fase di costruzione.

Alcuni di questi parametri sono stati oggetto di uniformazione a seguito dell'**Intesa Stato Regioni ed enti locali del 20 ottobre 2016** attraverso la predisposizione del **Regolamento edilizio tipo** e per i quali si rimanda alle ulteriori specificazioni previste a livello regionale.

Esempi pratici

Come specificato dalla norma la soglia del 2%, che esclude l'abusività dell'opera, è riferita alla **singola unità immobiliare**, intesa come una porzione di fabbricato, ad esempio il singolo appartamento, considerata *"l'esigenza sostanziale di garantire quanto più possibile la corretta esecuzione dei progetti costruttivi autorizzati, con conseguente irrilevanza soltanto degli scostamenti di lieve entità"* (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II bis, 15 aprile 2021, n. 4413; Consiglio di Stato, sez. II, 7 gennaio 2021, n. 230).

Alcuni di questi parametri si riferiscono all'intero manufatto edilizio (es. i distacchi, la cubatura, la superficie coperta, il volume totale, l'altezza lorda, ecc.), altri sono relativi a singole unità immobiliari (es. altezza interna).

Tra questi si ritiene che rientrino anche quelli afferenti alla **sagoma** (che può in sede realizzativa risultare più ampia o minore) e ai **prospetti** degli edifici quali ad esempio la realizzazione di dimensioni e superficie diverse di finestre, balconi, il tutto entro la soglia massima del 2%.

Rapporto della tolleranza con il rispetto di specifiche normative

Una delle questioni più dibattute è se il discostamento del 2% possa essere tollerato anche nel caso in cui lo stesso incida su particolari normative che impongono per legge il rispetto di specifiche misure minime. Tra queste ad esempio quelle attinenti il tema del rispetto delle **distanze minime e delle altezze**.

Sul punto si segnala che **la Regione Emilia Romagna (con la circolare del 27 dicembre 2011) ha ritenuto ammissibile la tolleranza rispetto alle misure minime sulla distanza tra edifici (D.M 1444 del 1968), disponendo che la costruzione realizzata ad una distanza inferiore a quella prevista e progettata (es. la distanza effettiva è inferiore a 10 metri tra edifici con pareti finestrate), ma contenuta nella soglia del 2%, sia da considerare come errore costruttivo tollerato che non determina violazione edilizia dato che sia la norma regionale che quella analoga statale comprendono nella tolleranza lo scostamento dei distacchi tra cui appunto può ricomprendersi anche lo scostamento delle distanze tra edifici. Allo stesso modo anche il divario del 2% (in più o in meno) della misura dell'altezza, tra cui quella minima dei locali abitativi stabilita dal DM 5 luglio 1975, non dà origine a violazione edilizia.**

La stessa **Corte Costituzionale con la sentenza del 9 marzo 2020, n. 43** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata nei confronti della norma della legge regionale della Sardegna in tema di tolleranze edilizie.

Oggetto di impugnazione da parte dello Stato era stato l'articolo **13 della legge regionale della Sardegna n. 1 del 2019** che, introducendo il nuovo comma 1-bis all'art. 7-bis della legge regionale 23/85, ha previsto che la tolleranza edilizia di cantiere del 2% si applicasse a tutti i casi **"comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari che individuano misure minime"**.

In particolare la norma era stata impugnata sul presupposto che una simile disposizione violasse la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed, in particolare, le norme che regolano le distanze di cui al DM 1444/68..

La Corte Costituzionale ha ritenuto non fondate le censure sollevate evidenziando che la disposizione regionale oggetto di impugnativa rientra nella materia delle tolleranze edilizie come disciplinata dall'articolo 34, comma 2 ter, del DPR 380/2001.

Per la Corte Costituzionale **l'ambito di applicabilità delle cd. tolleranze edilizie è circoscritto alle sole difformità parziali dal titolo edilizio e tali difformità si riferiscono alle misure progettuali tra cui vi rientrano anche le misure legali minime.**

Applicazione in caso di immobili vincolati

L'articolo 34 bis, comma 1 (diversamente da quanto specificato nell'altra casistica di tolleranza prevista nel comma 2) **non prevede un divieto di applicazione della tolleranza del 2% in caso di immobili soggetti a tutela ai sensi del D.lgs. 42/2004**

Tuttavia è sempre stato evidenziato che il parametro della tolleranza di cantiere deve considerarsi delimitato al campo edilizio e non può essere esteso a profili attinenti a vincoli paesaggistici e, pertanto, continua a trovare applicazione l'art. **167, comma 4, lett. a) del D.lgs. 42 del 2004**, per il quale l'accertamento di compatibilità paesaggistica è consentito per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati.

Il **D.P.R. n. 31 del 2017** ha, tuttavia, individuato una serie di interventi per i quali è esclusa la necessità di ottenere l'autorizzazione paesaggistica (art. 2 – Allegato A). Tra questi vi sono anche **le opere ed interventi edilizi eseguiti in variante a progetti autorizzati ai fini paesaggistici che non eccedano il due per cento delle misure progettuali quanto ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta o traslazioni dell'area di sedime (A.31)**. Viene così inserito in materia paesaggistica, con una previsione in parte simmetrica rispetto a quella di cui al citato art. 34, comma 2 ter del Dpr 380 del 2001, il criterio della tolleranza rispetto alle misure progettuali. In definitiva, le opere e gli interventi edilizi che si discostano dal progetto e che hanno ottenuto il via libera paesaggistico, entro i limiti fissati nel punto A.31 dell'allegato A al Dpr 31 del 2017, **non sono considerati abusivi dal punto di vista paesaggistico e quindi non sono soggetti alle relative sanzioni.**

Tolleranze esecutive (art. 34 bis, comma 2)

Norma vigente

“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”.

Con tale norma è stato stabilito che tali difformità, non violando alcuna previsione urbanistica ed edilizia, non sono perseguibili, neanche in via amministrativa, in quanto interessano elementi della costruzione che **già in sede di progettazione potrebbero essere rappresentati con diverse caratteristiche.**

Si deve tuttavia trattare di irregolarità che non abbiano comportato **la violazione di norme tecniche che possono incidere sull'agibilità e non devono riguardare immobili soggetti a tutela ai sensi del D.lgs. 42/2004.**

L'articolo richiama in particolare:

- le **irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di “minima entità”**
- la **diversa collocazione di impianti**
- la **diversa collocazione di opere interne.**

Esempi pratici

Tali difformità riguardano, ad esempio, **gli angoli non perfettamente in squadra, le murature non perfettamente allineate, la diversa distribuzione interna dell'appartamento come le aperture interne non corrispondenti al progetto depositato (es. nuovi o diverso**

posizionamento di tramezzi, porte); diversa collocazione di impianti come il posizionamento ad esempio della canna fumaria, impianti della distribuzione interna ecc. Queste difformità **non** sono subordinate all'osservanza di alcun **limite quantitativo**, ma **non** possono incidere sull'**agibilità** degli immobili.

Nell'ambito delle irregolarità geometriche e delle modifiche alle finiture è opportuno che sia chiarita la possibilità di inquadrare anche la presenza di **nuove aperture nella parte prospettica dell'edificio (es. nuove finestre)**.

La "**minima entità**" come specificato nella Circolare dell'Emilia Romagna del 5 giugno 2018 non è da intendersi riferita al numero o alla (non) sistematicità di tali difformità, ma all'assenza di un interesse pubblico al loro ripristino. **Anche numerose difformità che non incidono sull'agibilità sono da ricomprendere.**

Rapporto normativa statale e regionale

Alla luce dell'entrata in vigore del nuovo articolo **34 bis del DPR 380/2001** si pone il problema del rapporto intercorrente tra questa disposizione e un'eventuale normativa regionale (più ampliativa), come ad esempio già fatto dalla Regione Emilia Romagna.

La **Regione Emilia Romagna** disciplina, infatti, quattro fattispecie che non devono essere considerate parziale difformità e, conseguentemente, non implicano l'applicazione delle relative sanzioni amministrative:

- 1) tolleranza del 2%;
- 2) le difformità che oggi sono state in parte riprese dal nuovo articolo 34 bis del DPR 380/2001;
- 3) difformità accertate e tollerate in sede di agibilità;
- 4) difformità accertate e tollerate nel corso di un procedimento edilizio.

Come espressamente previsto dalla **Circolare regionale esplicativa (PG 2018.0410371 del 5 giugno 2018)** solo per la tolleranza esecutiva è previsto il limite del 2%, mentre le altre ipotesi non sono subordinate all'osservanza di alcun limite quantitativo.

Sul punto si evidenzia che già la Regione Emilia Romagna con la **circolare del 3 agosto 2020** ha fornito delle prime indicazioni specificando che "*quanto previsto dall'articolo 34 bis al comma 2 riproduce la cd. tolleranza di cantiere disciplinata dall'art. 19-bis, comma 1-bis, della L.R. n. 23 del 2004, ma con un ambito di applicazione più limitato, non potendosi riconoscere per gli immobili sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Poiché tale esclusione appare espressione di un principio fondamentale della materia si ritiene che lo stesso trovi immediata applicazione nell'ordinamento regionale*".

In merito alle due ulteriori fattispecie definite dal comma 1 ter della LR 23/2004 (difformità tollerate in sede di agibilità e/o nel corso di un procedimento edilizio) la Regione ha specificato che "*non essendo state introdotti né principi generali, né disposizioni di dettaglio incompatibili con la norma statale, le stesse continuano a trovare piena applicazione*".

Si ritiene pertanto di poter concludere che a livello regionale sia possibile prevedere, come fatto anche dalla Regione Emilia Romagna, ulteriori casistiche delle tolleranze **purché compatibili con i principi statali**.