



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI
DELLA PROVINCIA DI MANTOVA

Raccolta commenti
DL 69/2024 Salva Casa/Legge 105/2024
e non solo

A cura di Architetto Francesco Cappa

Premessa

Questa raccolta riproduce i commenti pubblicati da vari autori sui loro siti web.

I testi sono stati semplicemente “copiati e incollati” senza alcuna integrazione con qualche (omissis) al fine di eliminare parti ripetitive e poco significative alla comprensione dell’articolo.

In appendice sono allegate alcune delle sentenze disponibili richiamate in ogni testo, oltre ad altri documenti utili.

Il fine del lavoro è mettere insieme i vari contributi, una sorta di vademecum, che dovrebbe aiutarci a comprendere meglio il contenuto del Decreto Legge 69/2024 denominato “**Salva Casa**” e non solo, infatti alcuni articoli trattano argomenti di corollario attinenti all’esercizio della nostra professione.

La raccolta è organizzata per data di pubblicazione o di individuazione sul web, indicando l’estensore e il sito di riferimento.

In particolare sono stati raccolti i contributi di:

- Carlo Pagliai, ingegnere urbanista, titolare del sito www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/ e di un correlato canale YouTube;
- Lavori Pubblici – Informazione tecnica on-line
Con contributi di: Redazione tecnica, Ing. Gianluca Oreto, Arch. Romolo Balasso, Ing./Geom. Donatella Salamita, Avv. Andrea Di Leo, www.lavoripubblici.it/news/;
- Gazzetta di Ingenio
Con contributi di: Dr. Matteo Peppucci, Ing. Ermete Dalprato, Ing. Nicola Furcolo, Ing. Alfonsina Capone, www.ingenio-web.it;
- Edilportale
www.edilportale.com, Salvatore Di Bacco, Coordinatore del Comitato Scientifico dell’Unione Nazionale Italiana Tecnici Enti Locali (UNITEL)

sino 21.10.2024, data in cui l’Ing. Ermete Dalprato ha pubblicato su Ingenio un articolo utile a comprendere quanto il trascorrere del tempo e l’implementazione delle norme abbiano stravolto il testo originale del DPR 380/2001, ormai tutt’altro che un Testo Unico dell’Edilizia.

Una decina di sentenze tra quelle richiamate in questa raccolta e altri documenti collaterali ne consentono una migliore comprensione.

Buona lettura.

Carlo Pagliai - Ingegnere urbanista

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Abusi edilizi gravi con Permesso in sanatoria e doppia conformità invariata

Il regime repressivo e sanzionatorio del Testo Unico Edilizia è assai complesso, lo trovi commentato nel mio libro "Stato Legittimo immobiliare".

L'articolo 36 c.1 del DPR 380/01 contempla i cosiddetti abusi primari, cioè gli abusi edilizi "veri" in quanto penalmente rilevanti, cioè quando *"l'hai combinata grossa"* ovvero le opere compiute:

- in assenza di permesso di costruire
- in totale difformità ad un permesso di costruire rilasciato
- con variazioni essenziali ad un permesso rilasciato

Per questo tipo di **abusi edilizi "primari" l'articolo 36, anche dopo il DL Salva Casa, consente l'ottenimento del permesso di costruire in sanatoria soltanto se l'intervento risulti congiuntamente conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente (DOPPIA CONFORMITA')**:

- sia al momento della realizzazione dello stesso
- sia al momento della presentazione della domanda.

Notare bene che in questa disposizione la verifica di doppia conformità tratta la disciplina urbanistica e disciplina edilizia assieme, cosa che invece non avviene per il neo arrivato articolo 36-bis, cioè la sanatoria edilizia per illeciti minori.

L'arrivo della Sanatoria edilizia per opere minori

L'inserimento dell'articolo 36-bis nel D.P.R. 380/01 prevede una specificata sanatoria edilizia per illeciti edilizi compiuti distintamente:

- in parziali difformità dal Permesso di costruire, cioè di entità contenuta rispetto alla totale difformità e variazioni essenziali ex art. 36;
- difformità o in assenza alla SCIA ordinaria;

Il Decreto Legge Salva Casa ha introdotto una nuova speciale tipologia di sanatoria edilizia con la quale sono regolarizzabili, rispettivamente con permesso di costruire in sanatoria e Scia in sanatoria, a condizione che ***l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione.***

Ciò significa che per la sanatoria edilizia "minore" dovranno risultare verificate congiuntamente le due distinte conformità alla:

-
1. **disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione** della domanda di Permesso in sanatoria o deposito SCIA in sanatoria;
 2. ai requisiti prescritti dalla **disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'abuso.**
 3. Si tratta quindi di una doppia conformità (o doppia conforme, come ha osato definirla qualcuno), in salsa più addolcita e ragionevole.
 4. Pertanto è molto sbagliato affermare che sia stata abolita la doppia conformità in generale, che addirittura resta immutata per gli abusi edilizi primari analizzati nel paragrafo precedente.

Abusi edilizi: le tende

Tralasciando la modifica all'art. 6, comma 1, lettera b-bis) del Testo Unico Edilizia (TUE) che riguarda le vetrate panoramiche (VEPA) e per le quali è stata solo ampliata la casistica (i porticati), interessante è l'inserimento della nuova lettera b-ter), che prova ad intervenire su alcune delle "strutture leggere" che più sono state oggetto di sentenze della giustizia amministrativa: tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola con telo retrattile anche impermeabile, tende a pergola con elementi di protezione solare mobili o regolabili.

Come chiarito dalla giurisprudenza, l'elemento principale resta la "tenda" rispetto alla struttura che può anche essere fissa. In ogni caso, tali strutture leggere:

- 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;
- devono armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche.

Da non dimenticare il primo inciso del comma 1, art. 6, del TUE che, definendo gli interventi di edilizia libera, fa salve *"le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42"* sulle quali occorrerà sempre confrontarsi.

Abusi edilizi: i 3 livelli di non conformità

Andando alle "non conformità edilizie", il nuovo Decreto Salva Casa amplia il concetto di difformità in 3 livelli. Nel primo si modificano le tolleranze esecutive ancorandone la percentuale ammessa:

- agli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024;
- al mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari, in funzione della superficie utile (quella assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto di eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo).

Il concetto di tolleranza viene ampliato con il nuovo comma 2-bis, inserito nell'art. 34-bis, del TUE. Sempre nel rispetto delle nuove percentuali funzione della superficie utile dell'unità immobiliare e della data del 24 maggio 2024 che cristallizza lo stato di fatto (come non si sa ancora ma si prevedono tante perizie), si considerano tolleranze anche:

- il minore dimensionamento dell'edificio;
- la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali;
- le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni;
- la difforme ubicazione delle aperture interne;
- la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria;
- gli errori progettuali corretti in cantiere;
- gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.

Gli altri due livelli di non conformità suddividono gli interventi realizzati:

- in assenza, totale difformità o con variazioni essenziali rispetto al permesso di costruire o alla SCIA "pesante";
- in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività o in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività.

Nel primo caso (art. 36) resta la "doppia conformità" alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda, per ottenere il permesso in sanatoria. In questo caso resta anche il silenzio-rigetto dopo 60 giorni.

Nel secondo caso (art. 36-bis), invece, come condizione per ottenere il permesso di costruire in sanatoria (mediante presentazione di SCIA) gli interventi conformi:

- alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda;
- ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della loro realizzazione.

In questo caso è previsto il silenzio-assenso sulla SCIA in sanatoria entro 45 giorni.

Le sanzioni per le piccole difformità

Per la sanatoria delle parziali difformità è altresì prevista:

- la possibilità di condizionarne il rilascio alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, al superamento delle barriere architettoniche e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate;
- la dichiarazione di un tecnico abilitato sulle due diverse conformità urbanistica ed edilizia;
- il pagamento di una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi, in misura compresa tra 1.032 euro e 30.984 euro.

In caso di immobili soggetti a vincolo paesaggistico, qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una sanzione equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima; in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria.

Riferimenti di legge:

La Legge 04/12/1993 n. 493 introduce la Denuncia Inizio Attività per interventi minori sul P.E.E.

Il D.P.R. n. 380/2001 con l'articolo 22 ne amplia l'applicazione anche alle Varianti in CO ai Permessi di Costruire che non modificano volumi, superfici coperte, sagome; da presentare prima della fine dei lavori.

La LR Lombardia n.3 del 21/02/2011 sostituisce la D.I.A ex art. 22-DPR 380 con la Comunicazione di Eseguita Attività'

Decreto Salva Casa, Salvini annuncia gli emendamenti: diminuite le altezze e le superfici minime

Tra gli emendamenti annunciati dal ministro Salvini, alcuni modificano le regole sull'abitabilità degli appartamenti, riducendo la superficie minima e abbassando le altezze minime.

di **Matteo Peppucci**

Il Decreto Salva Casa non ha ancora iniziato il suo iter in Parlamento per la conversione in legge ma già si hanno informazioni sugli emendamenti che la Lega presenterà al provvedimento atteso martedì 11 giugno in Commissione Ambiente alla Camera.

Le notizie, anticipate da *Italiaoggi* e *Il Sole 24 Ore*, riguardano quindi aggiunte e modifiche al testo originario, che già 'da solo' ha comunque operato un robusto 'maquillage' al Testo Unico Edilizia.

Le novità riguardano, tra l'altro, **le tolleranze, l'abitabilità degli edifici, le altezze, le superfici, i cambi di destinazione d'uso.**

Abitabilità: si riduce la superficie minima degli appartamenti

Un emendamento 'chiede' la riduzione da 28 a 20 metri quadrati della superficie minima dei cd. 'micro' appartamenti in cui vive una persona, mentre se le persone sono due si passerebbe da 38 a 28 metri quadrati.

Altezze: si scende fino a 2,40 metri

Come anticipato da *ItaliaOggi*, l'emendamento punta a considerare abitabile anche un locale alto fino a 2,40 metri, contro i 2,70 attuali. E' chiaro che così facendo potrebbero ottenere l'abitabilità alcune mansarde e sottotetti.

Tolleranze: si guarda al futuro

Riguardo alle tolleranze costruttive già 'allargate' dal testo del DL 69/2024 per gli interventi realizzati fino al 24 maggio 2024, un emendamento chiede di estendere le misure anche per gli edifici 'futuri', cioè realizzati dopo la data sopracitata.

Sanatoria per le case realizzate prima del 1977

Come segnalato dal Sole 24 Ore, Salvini propone una sanatoria dedicata per gli edifici ante 1977, semplificando le parziali difformità nei casi di assenza di documentazione.

Cambio destinazione d'uso allargato ai piani terra

Un altro emendamento, come anticipato da *ItaliaOggi* e *Il Sole 24 Ore*, mira al possibile cambio di destinazione d'uso al piano terra, per ottenere un appartamento, ampliando quanto disposto dalla prima versione del DL 69/2024, che consente i mutamenti d'uso per i locali dei piani superiori.

Decreto Salva Casa: ecco tutti gli emendamenti della Lega

Il Decreto Legge n. 69/2024 (Salva Casa) ha cominciato il suo percorso di conversione che lo modificherà e integrerà. Ecco gli emendamenti che saranno proposti dalla Lega di **Gianluca Oreto - 06/06/2024**

Una delle più grandi problematiche del settore dell'edilizia e dei bonus fiscali (ma non solo) sono gli interventi di modifica arrivati da provvedimenti d'urgenza (i decreti legge) che, com'è noto, mal si conciliano con i tempi (tendenzialmente più dilatati) sia dei cantieri che di recepimento delle novità da parte della pubblica amministrazione.

Il Decreto Legge

Tipico esempio è stata la cattiva gestione del superbonus che, dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (maggio 2020), ha ricevuto 38 provvedimenti di modifica diretta o indiretta (di cui 36 arrivati da Decreti Legge e/o leggi di conversione) che hanno stravolto, travolto e spesso mortificato in corsa l'operato dei tecnici e delle imprese, oltre che dei committenti.

Appare opportuno ricordare che il Decreto Legge è un provvedimento che:

- dovrebbe essere utilizzato solo in casi di estrema e reale urgenza (e non come prassi ordinaria);
- entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale;
- necessita di 60 giorni per la sua conversione in legge da parte del Parlamento che può stravolgerne i contenuti.

Il Decreto Salva Casa e la sua conversione in legge

Con il Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) il Governo ha sentito l'esigenza di intervenire "urgentemente" sul d.P.R. n. 380/2001, il testo normativo che dal 2001 regola l'attività edilizia del nostro Paese e che dopo oltre 20 anni dalla sua entrata in vigore (2003) risulta palesemente disallineato dalle necessità del patrimonio immobiliare esistente.

Benché sia fuori ogni discussione la necessità di una sua profonda riforma, stupisce che ancora una volta si sia optato per un nuovo pacchetto di modifiche al d.P.R. n. 380/2001 che certamente sarà corposamente modificato dopo la conversione in legge del D.L. n. 69/2024.

Fatta questa dovuta premessa, il Decreto Salva Casa ha cominciato il suo percorso di conversione che dovrà necessariamente terminare entro il 28 luglio 2024 e sembrerebbe che siano già pronte le proposte di emendamento da parte della Lega ovvero il partito che più di tutti ha caldeggiato la pubblicazione di questo provvedimento.

Si riporta di seguito (asetticamente e senza alcun commento), il primo pacchetto di misure che la Lega intende sottoporre al dibattito parlamentare con l'intento di rafforzare le semplificazioni del decreto-legge nel settore dell'edilizia privata, ma anche di promuovere un nuovo paradigma delle politiche abitative come risposta efficace ai bisogni della persona e della famiglia.

Decreto Salva Casa e agibilità: al lavoro sui requisiti igienico-sanitari

In sede di conversione in legge del Decreto Salva Casa previsto un emendamento per consentire l'agibilità dei micro appartamenti

di **Redazione tecnica - 07/06/2024**

Sono ormai trascorsi quasi 8 anni dalla pubblicazione del D. Lgs. n. 222/2016 (Decreto SCIA) che, tra le altre cose, ha introdotto il comma 1-bis all'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), mediante il quale era stato previsto "entro 90 giorni" (che si sono dilatati oltremodo) un decreto del Ministro della salute che avrebbe definito i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici.

Il **23 marzo 2023**, con una nota del **Ministero della Salute**, è stato trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni lo schema di regolamento recante "*Definizione dei requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici*" unitamente all'Analisi tecnico normativa e all'Analisi di Impatto della Regolamentazione, al fine di sancire l'intesa prevista dal citato art. 20, comma 1-bis del Testo Unico Edilizia.

Da quel momento del testo si è persa ogni traccia.

Decreto Salva Casa: la conversione in legge

Non stupisce, dunque, che tra gli emendamenti che saranno presentati alla Camera nel processo di conversione del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), ne figura uno che proverà a mettere una "toppa" a questa "dimenticanza" normativa.

Chiaramente la strada è ancora lunga e si dovrà attendere il responso di Camera e Senato, e poi la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di conversione per conoscere lo stato definitivo del d.P.R. n. 380/2001, ma si possono già cominciare dei ragionamenti utili alla discussione.

Entrando nel dettaglio, l'emendamento proverà ad inserire all'art. 1, comma 1, del Decreto Salva Casa la nuova lettera c-bis) che prevede l'inserimento all'art. 24 del Testo Unico Edilizia dei seguenti commi:

5-bis. Nelle more della definizione dei requisiti di cui all'articolo 20, comma 1-bis, ai fini della certificazione delle condizioni di cui al comma 1, il tecnico progettista abilitato è autorizzato ad asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nelle seguenti ipotesi:

- a. *locali con un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri, fino al limite massimo di 2,40 metri;*

-
- b. *alloggio mono stanza, per una persona, con una superficie minima, comprensiva dei servizi, inferiore a 28 metri quadrati, fino al limite massimo di 20 metri quadrati e, per due persone, inferiore a 38 metri quadrati, fino al limite massimo di 28 metri quadrati.*

5-ter. L'asseverazione di cui al comma 5-bis può essere resa laddove sia soddisfatto il requisito dell'adattabilità, in relazione alle specifiche funzionali e dimensionali, di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236 e sia soddisfatta almeno una delle seguenti condizioni:

- a. *i locali siano situati in edifici sottoposti ad interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie;*
- b. *sia contestualmente presentato un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, **idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di una adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari.***

5-quater. Restano ferme le deroghe ai limiti di altezza minima e superficie minima dei locali previste a legislazione vigente.

Riportiamo nella prossima sezione la relazione tecnica integrale allegata alla proposta di emendamento.

La relazione tecnica alla proposta di emendamento

La proposta emendativa apporta modifiche all'articolo 24 del TUE, prevedendo che, nelle more dell'adozione del decreto di cui all'articolo 20, comma 1-bis, da parte del Ministero della salute, volto a definire i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici, il progettista, ai fini del rilascio del certificato di agibilità, in sede di verifica circa la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, è autorizzato ad asseverare il rispetto del progetto ai predetti parametri igienico-sanitari in due nuove ipotesi puntualmente previste e concernenti rispettivamente le altezze e la superficie interna degli edifici.

Nel dettaglio, con riguardo alle altezze, il progettista è autorizzato, ove ritenuti sussistenti i requisiti minimi igienico-sanitari degli edifici, ad asseverare il progetto nei locali aventi un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri, fino al limite massimo di 2,40 metri; mentre, con riguardo alla superficie degli alloggi mono stanza aventi una superficie minima, comprensiva dei servizi, inferiore a 28 metri quadrati, fino al limite massimo di 20 metri quadrati, se abitati da una persona, oppure, se abitati da due persone, inferiore a 38 metri quadrati, fino al limite massimo di 28 metri quadrati.

Il progettista, in ogni caso, nella sua attività di verifica sulla conformità del progetto ai parametri igienico-sanitari, potrà comunque rendere l'asseverazione de qua qualora sia soddisfatto il requisito dell'adattabilità, in relazione alle specifiche funzionali e dimensionali, come disciplinato dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236 e se ricorra almeno una delle seguenti condizioni:

- i locali siano situati in edifici sottoposti ad interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico sanitarie, oppure
- sia contestualmente presentato un progetto che contenga soluzioni di ristrutturazione alternative, che evidenzino analoghe condizioni di salubrità ambientale nel rispetto dei requisiti igienico sanitari che, all'uopo, sono imprescindibilmente richiesti dal complessivo quadro normativo di riferimento, in considerazione della necessaria e minima disponibilità di luce, aria e adeguata ventilazione degli spazi adibiti ad alloggio, che, sempre, devono essere asseverati come sussistenti in concreto.

Al riguardo, appare utile richiamare la definizione del requisito dell'adattabilità recata dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236, secondo cui per adattabilità si intende la possibilità di modificare nel tempo lo spazio costruito a costi limitati, allo scopo di renderlo completamente ed agevolmente fruibile anche da parte di persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale.

Una simile modalità di azione da parte del progettista, del resto, appare in linea con le stesse argomentazioni, che, in sede di attuazione delle norme contenute nel DM del 1975 in materia di altezze minime e requisiti igienico sanitari principali dei locali di abitazione, ha finanche tenuto lo stesso Consiglio superiore di sanità che ha espresso in materia pareri favorevoli (condizionati) alla possibilità di deroghe a quanto in esso previsto, purché in presenza di fattori prestazionali per così dire "compensativi" quali, per tutti, **il mantenimento di un'adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre e, in generale, di un adeguato benessere microclimatico** (cfr., al riguardo, pareri resi dal Cons. superiore di sanità nelle sedute del 15 novembre 1995, del 27 ottobre 1998 e del 13 marzo 1996).

La disposizione fa salve le deroghe ai limiti di altezza minima e superficie minima dei locali previste a legislazione vigente, quali, a titolo esemplificativo quelle stabilite per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli e i comuni montani sopra i 1000 metri, nonché per i beni sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 o a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico.

Appare utile chiarire, che sono considerate zone territoriali omogenee A, le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi. In tali siti o ubicazioni, infatti, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia, consentiti e legittimi, soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

La disposizione non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Decreto Salva Casa: in conversione un nuovo Piano Casa per l'Italia

Tra gli emendamenti che saranno presentati al ddl di conversione del D.L. n. 69/2024, si punta alla definizione di un nuovo Piano Casa per l'Italia.

di **Redazione tecnica - 10/06/2024**

La riforma della normativa edilizia e un nuovo piano per rispondere alle rinnovate esigenze abitative sono due tematiche strettamente connesse tra loro sulle quali si discute da anni. Ma, mentre la discussione non ha mai portato a nulla di concreto, il Governo ha deciso di intervenire sulla prima (la normativa edilizia) mediante l'ormai noto Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) di cui si parla da settimane e si continuerà a parlare nei prossimi mesi.

Decreto Salva Casa: dove sta l'urgenza?

Un nuovo provvedimento d'urgenza che, tra le altre cose, è intervenuto con alcune modifiche, correzioni e integrazioni al d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia). Pur consapevole che sia ormai una domanda inutilmente ridondante, dopo l'approfondita lettura del D.L. n. 69/2024 mi sono chiesto dove stia l'urgenza e per quale motivo il Presidente della Repubblica abbia firmato un nuovo Decreto Legge manchevole del suo requisito principale, appunto l'urgenza. Ma, come anticipato, il modus legislativo sembra ormai essersi più orientato verso questa soluzione (con palesi effetti sulla funzionalità e sul ruolo del Parlamento).

Di riforma edilizia si parla, infatti, da anni e, benché non vi sia alcun dubbio sulla necessità di un corpo normativo maggiormente ancorato alle nuove esigenze sociali oltre che edilizie, esiste già una bozza di riforma (la nuova Disciplina delle Costruzioni) che, proprio a causa del Decreto Salva Casa, sarà ulteriormente postergata.

Le modifiche al Testo Unico Edilizia: 3 date chiave

Intanto, nell'attuale versione del Testo Unico Edilizia (TUE) modificato dal Decreto Salva Casa occorre distinguere tre date chiave:

- il **24 maggio 2024** entro cui è possibile considerare le nuove tolleranze contemplate nella nuova versione dell'art. 34-bis del TUE;
- il **30 maggio 2024** da cui entrano in vigore tutte le modifiche al TUE tra le quali le più importanti che riguardano la sanatoria delle difformità parziali;

-
- il **28 luglio 2024**, data entro la quale il Parlamento provvederà alla conversione del D.L. n. 69/2024, molto probabilmente con modificazioni e integrazioni che costringeranno tutti ad un nuovo studio e approfondimento.

Al momento, gli articoli modificati e/o integrati del Testo Unico Edilizia sono i seguenti:

- Art. 6 - Inserimento delle tende e pergo-tende tra gli interventi di edilizia libera e piccola modifica che riguarda le vetrate panoramiche (VePA);
- Art. 9-bis - Importante modifica alla definizione di stato legittimo;
- Art. 23-ter - Modifiche alla disciplina sul mutamento d'uso urbanisticamente rilevante;
- Art. 31, comma 5 - Modifica dell'ultima fase del procedimento demolitorio;
- Art. 34, comma 2 - Aumento della sanzione alternativa alla demolizione per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire;
- Art. 34-bis - Rivisitazione complessiva del concetto di tolleranze;
- Art. 36 - Piccola modifica che esclude dalla doppia conformità edilizia e urbanistica gli abusi minori;
- Art. 36-bis (nuovo articolo) - Nuovo articolo dedicato alla sanatoria delle piccole difformità edilizie;
- Art. 37 - Modifica alla disciplina che riguarda la SCIA in sanatoria.

Un nuovo Piano Casa per l'Italia

Come scritto in premessa, ad una riforma della normativa edilizia si dovrebbe associare anche un piano che risponda alle nuove esigenze sociali ed edilizie. Di questo sembra essersene accorto anche il Legislatore che mediante un emendamento al disegno di legge di conversione del Decreto Salva Italia (il cui esame è già cominciato in Commissione Ambiente alla Camera) ha previsto l'inserimento di un nuovo articolo rubricato "Piano Casa Italia".

Un articolo al momento molto "generico", composto da due commi:

1. Al fine di contrastare il disagio abitativo sul territorio nazionale, anche mediante la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente ed il contenimento del consumo di suolo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è approvato un Piano nazionale per l'edilizia residenziale pubblica, di seguito denominato "Piano casa Italia".

2. Il Piano casa Italia ha ad oggetto il rilancio delle politiche abitative come risposta coerente ed efficace ai bisogni della persona e della famiglia, finalizzato alla riorganizzazione del sistema casa e all'individuazione dei modelli innovativi di finanziamento delle azioni. Il Piano

casa Italia definisce le linee guida che orientino le fasi di pianificazione, di programmazione e di esecuzione degli interventi nonché la fase di gestione sociale degli insediamenti.

- Nella relazione tecnica di accompagnamento a questo emendamento viene evidenziato che il Piano casa Italia sarà una iniziativa di pianificazione volta:
- a fornire risposta al disagio abitativo e la soddisfazione necessaria del diritto costituzionale alla casa;
- un volano di rigenerazione ampia, capace di meglio precisare, nella dimensione urbana su cui interviene, i livelli istituzionali, sociali, ambientali ed economici.

Nel dettaglio, al comma 1 viene prevista l'adozione (entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione) di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previa intesa con la Conferenza unificata, con cui si approvi il "Piano casa Italia" volto a contrastare il disagio abitativo sul territorio nazionale, anche mediante la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente ed il contenimento del consumo di suolo.

Al comma 2 viene delineato l'oggetto del Piano casa Italia che consiste nel rilancio delle politiche abitative come risposta coerente ed efficace ai bisogni della persona e della famiglia, finalizzato alla riorganizzazione del sistema casa e all'individuazione dei modelli innovativi di finanziamento delle azioni.

In tale ottica, il Piano casa Italia sarà chiamato a definire linee guida che, da un lato, orientino le fasi di pianificazione, di programmazione e di esecuzione degli interventi e, dall'altro, la fase di gestione sociale degli insediamenti.

Carlo Pagliai - Ingegnere urbanista

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Dichiarata la proposta di modificare il [Decreto legge n. 69/2024 "Salva Casa" \[DOSSIER\]](#) per **semplificare la regolarizzazione una parte degli abusi edilizi ante 1977**, cioè quelli realizzati prima dell'entrata in vigore della [Legge "Bucalossi" n. 10/1977](#) in **parziale difformità alla licenza edilizia**. Nell'apposito video commento ... ho ribadito l'esigenza di ridefinire il confine tra [parziali difformità e variazioni essenziali](#), onde evitare elevati rischi di diniego alla possibile sanatoria.

Lo scopo di questa proposta di emendamento, a cui dovrà seguire il deposito formale nell'opportuna commissione parlamentare, è di superare:

- le **difficoltà di reperimento pratiche edilizie** negli archivi comunali (e in effetti svolgere un adeguato accesso agli atti richiede pazienza e capacità elevate)
- **la mancata autorizzazione delle varianti in corso d'opera e varianti finali alle licenze edilizie**. A quei tempi, come ho spiegato nei [miei libri](#), le varianti avrebbero richiesto una sospensione dei cantieri a tempo indefinito; inoltre, l'istituto della variante alla licenza edilizia non era affatto contemplato dal previgente quadro normativo della [L. 1150/1942](#), modificata dalla [Legge ponte n. 765/67](#).

Per regolarizzare queste parziali difformità avrebbero individuato come presupposto l'avvenuto [ottenimento del certificato di agibilità o abitabilità a suo tempo in presenza di tali illeciti edilizi](#), rilasciato dal Comune previo sopralluogo del funzionario pubblico; si rammenta infatti che fin dal [R.D. 1265/34](#) sussisteva obbligo del Comune di far verificare la conformità dell'opera al progetto approvato, previo sopralluogo di funzionario. Si prospetterebbe la possibilità di attribuire un [legittimo affidamento a molte casistiche con rilascio di Abitabilità](#), senza tuttavia prevedere un valore di sanatoria automatica e gratuita (ipse dixit).

Considerato tutto, tale opportunità dovrebbe essere estesa almeno fino alle pratiche di concessione edilizia rilasciate fino all'entrata in vigore del DPR 425/94, visto che il procedimento di agibilità e abitabilità sono rimaste invariate. O quanto meno che sia estesa fino a quelle ante L. 47/85, da cui cambiarono molto le soglie di sensibilità.

E' ovvio che questa possibilità, da prendere ancora col condizionale, richiede una puntuale verifica dello [Stato Legittimo dell'immobile](#) e [tolleranze costruttive](#) secondo le nuove vigenti indicazioni contenute nel [D.P.R. 380/01](#).

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: le (condivisibili) proposte di Assoutenti

In audizione alla Camera, Assoutenti evidenzia le criticità contenute nel Decreto Legge n. 69/2024 e propone delle modifiche al d.P.R. n. 380/2001

di **Gianluca Oreto – 20.06.2024**

Sanatoria sismica/strutturale

Non è un mistero (almeno per gli addetti ai lavori) che tra le problematiche della sanatoria ordinaria pre Salva Casa c'è sempre stata la sanatoria sismica/strutturale. Un tema più volte affrontato dalla giurisprudenza amministrativa senza aver mai raggiunto un orientamento pacifico che potesse guidare l'operato delle amministrazioni (cosa che dovrebbe fare una norma scritta bene).

L'argomento è stato efficacemente affrontato nel corso dell'audizione in cui viene evidenziata l'assenza esplicita di una norma che possa consentire la definizione di un procedimento di autorizzazione sismica post intervento. Solo l'art. 98 (Procedimento penale), comma 3, del Testo Unico Edilizia (TUE) dispone:

3. Con il decreto o con la sentenza di condanna il giudice ordina la demolizione delle opere o delle parti di esse costruite in difformità alle norme del presente capo o dei decreti interministeriali di cui agli articoli 52 e 83, ovvero impartisce le prescrizioni necessarie per rendere le opere conformi alle norme stesse, fissando il relativo termine.

"Nella prassi - afferma l'avv. Di Leo - accade così che la chiusura di una sanatoria edilizia che coinvolga anche una sanatoria sismica/strutturale viene lasciata in stand-by sino alla definizione (con sentenza o archiviazione per intervenuta prescrizione, come spesso accade) del procedimento penale".

La problematica, naturalmente, adesso investe non solo la sanatoria ordinaria di cui all'art. 36 ma anche quella nuova semplificata di cui all'art. 69-bis, del TUE.

Allo scopo di risolvere l'impasse normativo senza rimandare a nuovi interventi della giurisprudenza, viene proposto:

- l'inserimento del nuovo art. 94-ter che disciplina l'autorizzazione sismica in sanatoria;
- la modifica degli artt. 36 e 36-bis, con il riferimento al nuovo art. 94-ter.

Questa la proposta per il nuovo art. 94-ter (Autorizzazione in sanatoria):

1. In caso di violazione delle disposizioni di cui agli artt. 93 e 94, è possibile acquisire il relativo titolo in sanatoria. Tale titolo è finalizzato alla verifica della conformità delle strutture al momento della domanda di sanatoria.

2. Ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria la competenza è attribuita alla medesima Amministrazione competente, in base alla disciplina vigente, anche regolamentare, a rilasciare l'autorizzazione ovvero a ricevere il deposito di cui agli artt. 93 e 94.

3. L'ottenimento del titolo di cui al presente articolo costituisce atto presupposto per l'accertamento di conformità ai sensi degli artt. 36 e 36-bis.

4. Nel caso vengano prescritte opere di adeguamento ai fini della sanatoria prevista ai sensi del comma 1, restano ferme le sanzioni penali di cui alla Sezione del presente Capo, ove applicabili. Nel caso di sanatoria rilasciata senza necessità di esecuzione di opere di adeguamento, è dovuta esclusivamente una sanzione amministrativa da euro a euro , con esclusione dell'applicazione delle sanzioni penali.

5. Le regioni, con proprie leggi e regolamenti, disciplinano competenze e procedimenti, nell'osservanza delle disposizioni di cui al presente articolo.

Lacune e criticità della sanatoria semplificata

Altro aspetto certamente delicato (a meno che non ci si accontenti che resti uno spot elettorale) riguarda la nuova procedura di sanatoria semplificata per le parziali difformità di cui all'art. 36-bis del TUE inserito dal Salva Casa.

"Pur favorevolmente valutabile in una ottica di semplificazione amministrativa delle procedure di regolarizzazione edilizia - continua l'avv. Di Leo - il nuovo accertamento di conformità ex art. 36-bis necessita, in sede di conversione di essere sia corretto al suo interno sia di essere reso effettivamente fruibile, tramite modifica di alcune disposizioni esterne allo stesso".

Sul punto viene proposto di:

- definire il perimetro della "disciplina urbanistica" e della "disciplina edilizia" rilevanti ai fini della doppia conformità "asimmetrica" prevista dall'art. 36-bis, co. 1., TUE;
- definire e contenere l'ampissima ed indeterminata discrezionalità assegnata allo Sportello Unico edilizia in sede di individuazione delle condizioni/ prescrizioni/opere a cui subordinare il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria (art. 36-bis, co. 2, primo periodo).

Restando sull'art. 36-bis relativo alla sanatoria semplificata, viene altresì evidenziato che:

1. nella nozione di variazione essenziale (art. 32, co. 3, TUE), rientra qualunque intervento, anche al di sotto delle "soglie di essenzialità" di cui al co. 1 del

medesimo art. 32, cosicché la pur disciplinata possibilità di accertamento di conformità ex art. 36-bis su immobili interessati da vincolo paesaggistico (co. 4 e ss.) è di fatto esclusa (salvo per le ipotesi ex art. 37, ossia assenza/difformità dalla SCIA ex art. 22);

2. in relazione a quanto precede, opportuna sarebbe la revisione dell'art. 32, co. 3, eliminando la automatica qualificazione di "qualunque difformità" sussistente su immobili interessati da vincolo in "variazione essenziale/totale difformità";
3. in relazione alla nozione di "parziale difformità", l'art. 32, co. 1 dovrebbe essere modificato con la individuazione di soglie quantitative unitarie al livello nazionale: l'attuale formulazione delle ipotesi di variazione essenziale è tale da aver delegato- quasi in bianco- alle diverse legislazioni regionali la definizione di tale categoria (con il risultato di avere una nozione di parziale difformità che varia in maniera anche esponenziale da regione a regione).
4. la possibilità di regolarizzare parziali difformità in presenza di vincolo paesaggistico è di fatto vanificata dal tenore dell'art. 167, co. 4 del d.lgs. 42/2004 che ammette l'accertamento di compatibilità paesaggistica solo per difformità assolutamente minori: opportuna sarebbe una modifica di quest'ultima disposizione (ricordando che ciò non comporterebbe in automatico un minor livello di tutela dei beni paesaggistici, considerato che il giudizio di compatibilità dell'opera da regolarizzare rimane saldamente ancorato all'esercizio del potere discrezionale delle Soprintendenze).

Ante '77

In edilizia esistono alcune date chiave tra cui:

- il 1942, anno in cui viene pubblicata la Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 che, tra le altre cose, obbliga all'ottenimento della licenza edilizia nelle aree già urbanizzate;
- il 1967 e più nel dettaglio l'1 settembre, data in cui entra in vigore la Legge Ponte 6 agosto 1967, n. 765 che, modificando la legge n. 1150/1942, estende l'obbligo di licenza edilizia a tutto il territorio nazionale;
- il 1977, anno della Legge 28 gennaio 1977, n. 10 che, per la prima volta, ha disciplinato le varianti di fine lavori.

Come evidenziato in audizione dall'avv. Di Leo *"Il D.L. 69/2024 non ha disciplinato la fattispecie delle parziali difformità compiute nell'attuazione di un titolo abilitativo anteriore all'entrata in vigore della L. 10/77 norma che, per prima e pacificamente, ha introdotto la c.d. variante di fine lavori (dove "cristallizzare" le variazioni progettuali)"*.

Sul punto viene ricordato lo strumento normativo della Regione Emilia Romagna che potrebbe essere utilizzato come modello nazionale. L'art. 17-bis della Legge della

Regione Emilia Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (mai impugnato dal Governo nazionale) dispone:

Al fine di salvaguardare il legittimo affidamento dei soggetti interessati e fatti salvi gli effetti civili e penali dell'illecito, non si procede alla demolizione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità durante i lavori per l'attuazione dei titoli abilitativi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) e le stesse possono essere regolarizzate attraverso la presentazione di una SCIA e il pagamento delle sanzioni pecuniarie previste dall'articolo 17, comma 3, della presente legge. Resta ferma l'applicazione della disciplina sanzionatoria di settore, tra cui la normativa antisismica, di sicurezza, igienico sanitaria e quella contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004.

Sulla base di questa formulazione normativa, viene proposto l'inserimento nel Testo Unico Edilizia del seguente articolo.

Art. 34-ter Varianti in corso d'opera a titoli edilizi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977

1. Al fine di salvaguardare il legittimo affidamento dei soggetti interessati e fatti salvi gli effetti civili e penali dell'illecito, non si procede alla demolizione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità durante i lavori per l'attuazione dei titoli abilitativi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) e le stesse possono essere regolarizzate attraverso la presentazione di una SCIA e il pagamento delle sanzioni pecuniarie da euro a euro Resta ferma l'applicazione della disciplina sanzionatoria di settore, tra cui la normativa antisismica, di sicurezza, igienico sanitaria e quella contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004.

2. Al fine di assicurare l'agibilità dell'immobile, la SCIA in sanatoria può prevedere la preventiva attuazione, entro il congruo termine assegnato dallo Sportello unico, degli interventi edilizi che, senza riguardare i parametri urbanistici ed edilizi cui è subordinata la sanatoria delle opere, siano necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, superamento e non creazione delle barriere architettoniche.

Tolleranze

Interessante è la proposta di integrazione dell'art. 34-bis, del TUE relativo alle nuove tolleranze costruttive-esecutive. Nel dettaglio, sempre sulla scorta di quanto già fatto dalla Regione Emilia Romagna, si propone l'inserimento del seguente comma 2-ter nell'art. 34-bis del TUE:

Nell'osservanza del principio di certezza delle posizioni giuridiche e di tutela dell'affidamento dei privati, costituiscono altresì tolleranze costruttive le parziali difformità, realizzate nel

passato durante i lavori per l'esecuzione di un titolo abilitativo, cui sia seguita, previo sopralluogo o ispezione da parte di funzionari incaricati, la certificazione di conformità edilizia e di agibilità nelle forme previste dalla legge nonché le parziali difformità rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato, che l'amministrazione comunale abbia espressamente accertato nell'ambito di un procedimento edilizio e che non abbia contestato come abuso edilizio o che non abbia considerato rilevanti ai fini dell'agibilità dell'immobile. È fatta salva la possibilità di assumere i provvedimenti di cui all'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990, nei limiti e condizioni ivi previste.

Acquisizione e commerciabilità immobili abusivi

Ultimo aspetto trattato dall'avv. Di Leo riguarda le modifiche apportate dal Decreto Salva Casa alla procedura di demolizione degli immobili abusivi di cui all'art. 31, comma 5, del TUE che nella versione vigente dispone (in grassetto le modifiche apportate dal D.L. n. 69/2024):

*L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, **culturali, paesaggistici**, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, **previo parere delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.***

Nei casi in cui l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, il Comune, previo parere delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, può, altresì, provvedere all'alienazione del bene e dell'area di sedime determinata ai sensi del comma 3, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 12, comma 2 della legge 15 maggio 1997, n. 127, condizionando sospensivamente il contratto alla effettiva rimozione da parte dell'acquirente delle opere abusive. È preclusa la partecipazione del responsabile dell'abuso alla procedura di alienazione. Il valore venale dell'immobile è determinato dall'agenzia del territorio tenendo conto dei costi per la rimozione delle opere abusive.

"Al fine di orientare il riuso di tale patrimonio edilizio per finalità sociali -conclude l'avv. Di Leo - si propone la possibilità, in alternativa a quella del co. 5, di riaprire i termini per il condono edilizio". Viene, quindi, proposto l'inserimento del seguente comma 5-bis all'art. 31 del TUE:

Per gli immobili acquisiti ai sensi del presente articolo e per i quali sia stata assunta la determinazione di non demolizione secondo quanto disposto al comma 5, è data facoltà all'acquirente di presentare la domanda di sanatoria ai sensi della L. 326/2003 entro centoventi giorni dall'atto di trasferimento dell'immobile a condizione che il medesimo soggetto acquirente si impegni alla loro destinazione a finalità di edilizia sociale, entro

diciotto mesi dal trasferimento. La destinazione d'uso ad edilizia sociale è oggetto di apposito atto d'obbligo, da trascrivere a norma di legge. La mancata realizzazione dell'intervento di trasformazione in edilizia sociale entro il termine determina la risoluzione del contratto di compravendita.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: una proposta di modifica allo Stato legittimo e al cambio di destinazione d'uso

Le nostre proposte di emendamento al ddl di conversione del Decreto Legge n. 69/2024 relativamente allo stato legittimo e al cambio di destinazione d'uso di cui agli artt. 9-bis e 23-ter del Testo Unico Edilizia.

di **Gianluca Oreto** – 21.06.2024

L'edilizia e il Decreto Legge

Dopo l'ultimo corposo intervento di modifica arrivato dall'art. 10 del Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76 (Decreto Semplificazioni) recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120 (S.O. n. 33, G.U. 14/09/2020, n. 228), il Governo ha deciso di intervenire nuovamente utilizzando un provvedimento d'urgenza.

Preliminarmente si osserva che, pur apprezzando molte delle modifiche apportate al d.P.R. n. 380/2001, non si ravvisa quel carattere d'urgenza proprio dello strumento normativo utilizzato. I tempi del Decreto Legge, che com'è noto entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, mal si conciliano con quelli dell'edilizia, tendenzialmente più dilatati, che necessitano di studio, comprensione e applicazione presso gli uffici della pubblica amministrazione interessati e da parte dei liberi professionisti deputati ad applicare le nuove regole.

Il processo di conversione in legge rende sempre precarie le nuove disposizioni immediatamente in vigore dopo la pubblicazione del Decreto Legge, costringendo il comparto ad una zona grigia (i 60 giorni per la conversione) che spesso corrisponde ad un blocco delle attività.

Oltretutto, il provvedimento in esame contiene delle innovazioni già inserite all'interno della bozza di Disciplina delle costruzioni per la riforma complessiva del Testo Unico Edilizia, predisposta all'interno di un Tavolo Tecnico promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, costituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e a cui hanno partecipato i Ministeri delle Infrastrutture, dei Beni culturali, della Funzione pubblica e dell'Interno, oltre che ANCE, ANCI, Regioni e Rete delle Professioni Tecniche.

La presente memoria, con spirito di collaborazione, si propone di offrire degli spunti di riflessione per migliorare, integrare e adeguare le modifiche apportate all'art. 9-bis, comma 1-bis, che riguarda lo stato legittimo degli immobili, e l'art. 23-ter relativo al cambio di destinazione d'uso.

Le proposte di modifica allo Stato Legittimo

Con le modifiche apportate dal Salva Casa al comma 1-bis, art. 9-bis, del Testo Unico Edilizia, per la verifica dello stato legittimo si potrà prendere:

- il titolo abilitativo che ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa, quindi la concessione edilizia, il permesso di costruire e/o il permesso di costruire in sanatoria;
- se l'intero immobile o l'intera unità immobiliare sono stati modificati da un intervento edilizio avviato a seguito di un titolo 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, si potrà prendere unicamente questo titolo (ovvero il permesso di costruire che ad oggi rappresenta l'unico titolo che prevede la verifica di conformità da parte dello Sportello Unico Edilizia).

Tali titoli andranno integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali (SCIA o CILA). Così come previsto (ma è una ridondanza) tra i titoli che è possibile utilizzare per la verifica dello stato legittimo sono presenti anche quelli rilasciati in sanatoria (artt. 36, 36-bis e 38).

L'aspetto più importante di questa nuova versione del comma 1-bis è rappresentato dal fatto che per avere lo stato legittimo si potrà considerare il pagamento delle sanzioni di cui agli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 4, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'art. 34-bis, ovvero:

- la sanzione alternativa alla demolizione nel caso di interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità;
- la sanzione alternativa alla demolizione nel caso di interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire;
- la sanzione prevista per gli interventi realizzati in assenza o difformità dalla SCIA leggera;
- la sanzione prevista per gli interventi di restauro e di risanamento conservativo realizzati in assenza di SCIA su immobili vincolati o non vincolati ma compresi in ZONA A;
- la sanzione prevista in caso di SCIA tardiva;

-
- la dichiarazione di un tecnico abilitato relativa alle tolleranze costruttive-esecutive.

Soprattutto il pagamento delle due sanzioni alternative alla demolizione di cui agli artt. 33, comma 2 e 34, comma 2, rappresentano una vera novità che colma un vuoto normativo durato troppi anni e che differenziava queste due sanzioni da quella rilasciata ai sensi dell'art. 38 (interventi realizzati sulla base di un permesso di costruire annullato). In questo caso, infatti, era espressamente previsto che il pagamento della sanzione produceva gli stessi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'art. 36. Nei primi due casi, fino al 29 maggio 2024, l'abuso veniva "tollerato" dalla pubblica amministrazione ma restava pur sempre un abuso con tutte le conseguenze del caso (assenza dello stato legittimo, impossibilità di presentare titoli per intervenire sull'immobile oltre che impossibilità di accesso ai bonus edilizi).

Criticità e proposta di emendamento

Si ravvisa la necessità di integrare la definizione di stato legittimo, inserendo tra la documentazione da poter utilizzare:

- l'abitabilità rilasciata ai sensi del Regio Decreto n. 1265/1934;
- il certificato di abitabilità rilasciato ai sensi del d.P.R. n. 425/1994;
- il certificato di agibilità e la segnalazione certificata di agibilità rilasciati/presentati ai sensi del d.P.R. n. 380/2001 se confermati a seguito di sopralluogo e verifica della conformità edilizia e urbanistica da parte del Comune.

Si propone, dunque, di integrare il comma 1-bis nel seguente modo:

*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 36, 36-bis e 38, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni, **e ogni altra documentazione rilasciata o attestata dalla pubblica amministrazione a seguito di un procedimento di verifica della conformità dell'opera al progetto presentato.** 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 quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.

Stato Legittimo e compravendite immobiliari

Al fine di migliorare le procedure di compravendita, si valuti inoltre la possibilità di inserire all'art. 9-bis il seguente comma 1-ter:

Nei casi di compravendita l'attestazione dello stato legittimo a cura di un tecnico abilitato deve essere portata a conoscenza dell'acquirente dell'intero immobile o della singola unità immobiliare.

Le proposte di modifica al cambio di destinazione d'uso

Con le modifiche all'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 il legislatore ha “provato” a semplificare il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare. Il nuovo testo è stato probabilmente estrapolato dall'art. 24 (Mutamenti della destinazione d'uso in assenza di opere edilizie) contenuto nella Disciplina delle costruzioni anticipata in premessa di questo documento.

Nella nuova formulazione dell'art. 23-ter resta, però, indefinito il concetto di “senza opere” che sul quale si propone l'integrazione della disposizione contenuta nella citata Disciplina delle costruzioni.

Proposta di emendamento

Si propone di inserire all'art. 23-ter il seguente comma 1-sexies:

Si intendono eseguiti in assenza di opere edilizie anche mutamenti della destinazione d'uso accompagnati da interventi edilizi di mera finitura, non eccedenti la manutenzione ordinaria, nonché da adeguamenti impiantistici o igienico sanitari, nella misura strettamente necessaria per la certificazione di agibilità dell'unità immobiliare.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: occhio alle sanzioni penali per i professionisti

Ai fini dell'accertamento e attestazione delle nuove tolleranze costruttive-esecutive post Salva Casa, il Testo Unico Edilizia assegna delle gravi responsabilità ai professionisti

di **Gianluca Oreto – 24.06.2024**

Tempi duri per i nuovi professionisti impegnati (o invischiati) nelle nuove "semplificazioni" previste dal Legislatore. Occhio, infatti, alle attestazioni relative alle nuove tolleranze costruttive e alla data di realizzazione degli interventi per accedere alla sanatoria semplificata. La versione del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) profondamente rinnovata dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) prevede, infatti, nuove responsabilità penali a carico dei professionisti.

Tolleranze e Sanatoria semplificata: le responsabilità dei professionisti

Entrando nel dettaglio:

- la nuova versione dell'art. 34-bis del Testo Unico Edilizia (TUE) oltre a disciplinare le nuove tolleranze costruttive-esecutive, dispone diverse asseverazioni da parte dei tecnici abilitati tra cui la verifica delle limitazioni del diritto dei terzi;
- il nuovo art. 36-bis del TUE ha disciplinato la sanatoria semplificata per le parziali difformità, stabilendo che per la verifica di conformità edilizia il tecnico abilitato, nel caso sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione di cui all'art. 9-bis, comma 1-bis, attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità.

L'art. 34-bis, nel nuovo comma 3-ter, dispone:

*L'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi. Il tecnico abilitato verifica la sussistenza di possibili limitazioni dei diritti dei terzi e provvede alle attività necessarie per eliminare tali limitazioni, presentando, ove necessario, i relativi titoli. **In caso di dichiarazione falsa o mendace** si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. La formazione dei titoli*

di cui al secondo periodo e la concreta esecuzione dei relativi interventi è condizione necessaria per la redazione della dichiarazione di cui al comma 3.

L'art. 36-bis, al comma 3, dispone:

La richiesta del permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesti le necessarie conformità. Per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento. L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, secondo e terzo periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata nel terzo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Due attestazioni di non semplicissima applicazione (diritto dei terzi e data di realizzazione dell'intervento) che comportano pesanti sanzioni penali nei confronti dei professionisti in caso di dichiarazione falsa o mendace (anche questo un concetto che va provato in sede di contenzioso).

Stralciare le sanzioni penali

Pronta è arrivata la replica dei Consigli Nazionali degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, degli Ingegneri e della Fondazione Inarcassa, che hanno chiesto al Parlamento di stralciare la parte delle sanzioni penali.

“Con il Decreto Salva Casa - affermano Architetti, Ingegneri e Fondazione Inarcassa - il Legislatore continua ad ampliare l'ambito di incertezza interpretativa della norma introducendo modifiche parziali finalizzate a snellire aspetti procedurali che di fatto costituiranno misure a regime. Il dichiarato obiettivo di agevolazione della regolarizzazione di piccole difformità dei fabbricati esistenti si traduce in alcuni casi in un affidamento improprio di responsabilità ai tecnici abilitati, architetti e ingegneri liberi professionisti, come già avvenuto con le asseverazioni. Il Decreto, infatti, che consente di regolarizzare le piccole difformità edilizie, prevede che qualora non sia possibile verificare l'epoca di realizzazione di un immobile con la documentazione disponibile probante (catastale, fotografica, ecc.), il tecnico incaricato attesti la data di realizzazione tramite una propria dichiarazione, assumendosi pertanto un carico improprio di responsabilità sulla veridicità di quanto dichiarato perché in caso di dichiarazione falsa o mendace, si applicano sanzioni penali”.

“Se da un lato - continuano - il provvedimento si propone di legittimare piccole difformità, dall'altro, non possiamo non evidenziare l'eccessivo carico di compiti e responsabilità a carico dei professionisti. Un contesto certamente non più sostenibile. Il Professionista,

insomma, diventa sempre più il tappabuchi delle inefficienze altrui. Nel caso specifico, però, la norma richiede una prestazione impossibile o quasi. Infatti, anche le più moderne tecniche non consentono di stabilire con certezza l'età di realizzazione del manufatto. Pretendere, pertanto, che il Professionista attesti, in assenza di documentazione disponibile, non già l'epoca, ma addirittura la data di realizzazione, è assolutamente irragionevole e sanzionare penalmente tale esercizio lo è ancora di più".

Affidamento improprio di compiti

"Laddove, inoltre, il decreto dichiara che l'applicazione delle tolleranze costruttive non può comportare limitazione ai diritti di terzi - rimarcano - il tecnico è tenuto alla verifica della sussistenza di possibili limitazioni a tali diritti, alla loro eliminazione ed alla dichiarazione di conformità con piena assunzione di responsabilità a fronte di materia di diritti giuridici che possono in parte esulare dalle competenze professionali tecniche. Si ritiene che anche in questo caso si tratti di un affidamento improprio".

"Non può essere considerata semplificazione il ricorso all'attestazione del Professionista in presenza di incertezze interpretative della norma - sottolineano architetti, ingegneri e Fondazione Inarcassa - il ricorso all'attestazione può configurarsi come semplificazione procedurale in presenza di documentazione probante e chiarezza normativa".

"Per questo motivo - concludono - abbiamo chiesto e chiediamo al Legislatore di apportare, nel corso dell'iter di approvazione una opportuna modifica stralciando tale previsione normativa, quantomeno nella parte delle sanzioni penali".

Stato legittimo e presunzione di legittimità degli interventi edilizi

L'esistenza di un titolo edilizio rappresenta solo una presunzione di legittimità sostanziale richiesta all'attività edilizia. Ecco cosa significa.

di **Romolo Balasso** – 24.06.2024

Il prof. ing. Ermete Dalprato, come sempre accade leggendo le sue brillanti e condivisibili argomentazioni, ci ha recentemente offerto una disamina su "*Stato legittimo, presunzione di legittimità e garanzie sostanziali degli interessi pubblici: la non abusività*".

La legittimità dell'attività edilizia

Con il suo argomentare ha dato evidenza a diversi aspetti, quelli che reputo fondamentali li riassumo nel modo che mi è proprio a cui spesso ricorro nei miei eventi formativi di aggiornamento professionale:

- la legittimità dell'attività edilizia (di un certo tipo) è una moneta a due facce:
 - la prima esprime la *legittimità formale*, costituita dall'esistenza del titolo abilitativo richiesto dalla legge per quel tipo di attività edilizia;
 - la seconda rappresenta la *legittimità sostanziale*, costituita dalla disciplina conformativa normativamente prevista per la medesima attività edilizia;
- la legittimità sostanziale è posta dalla legge tra i presupposti della legittimità formale, creando così un *unicum transitivo*, stabilendo cioè una sorta di proprietà transitiva: se il titolo abilitativo (A) è una condizione di legittimità (B) ed ha come condizione la conformità (C), risulta allora che $A=B$, $B=C$, $A=C$;
- è, dunque, comprensibile che la legge faccia affidamento, sia in termini pubblicistici che privatistici, al titolo abilitativo edilizio, a prescindere se questo abbia natura provvedimentoale o procedimentale;

-
- difatti, l'ordinamento giuridico esprime il necessario principio di affidamento degli atti/provedimenti amministrativi e quindi quello della loro conservazione (quanto ad effetti), cosicché, trascorso un dato periodo di tempo che la legge prevede per porre rimedio a possibili errori/vizi, quegli atti non possono più essere caducati, ossia posti nel nulla e privati dei loro effetti, addirittura *ex tunc*, e cioè retroattivamente (l'istituto giuridico interessante i titoli abilitativi edilizi è l'annullamento - non la revoca - che può essere in autotutela, oppure disposto dall'autorità amministrativa sovraordinata o dall'autorità giudiziaria amministrativa - non anche penale).

Presunzione di legittimità vs illegittimità sostanziale

Il fatto che i titoli abilitativi edilizi possano essere annullati in riscontro dell'illegittimità sostanziale, porta a dedurre che la loro esistenza è soltanto presuntiva della legittimità sostanziale richiesta all'attività edilizia.

Tuttavia, trascorso il tempo per il loro possibile annullamento, quella presunzione di legittimità si consolida non perdendo, però, il carattere di presunzione in quanto la disciplina dell'attività edilizia prevede che:

- la vigilanza sull'attività edilizia da parte del Comune, come anche la responsabilità dei soggetti, si fonda sul controllo della legittimità sostanziale e, incidentalmente, su quella formale dei titoli abilitativi (modalità esecutive stabilite nei medesimi);
- il sistema sanzionatorio regolato dalla legge si fonda sul titolo abilitativo, quindi sulla legittimità formale dell'attività edilizia, ma richiede necessariamente quella sostanziale come una condizione per adire al procedimento di sanatoria per accertamento della doppia conformità;

Nell'ordinamento giuridico, inoltre, non si rinviene una norma che impone come condizione necessaria per la rimozione di attività edilizie antigiuridiche (sotto il profilo sostanziale) l'annullamento del titolo abilitativo edilizio che le ha legittimate formalmente. Neppure sembra radicarsi un legittimo affidamento o un'aspettativa giuridicamente qualificata con il decorrere del tempo.

Infatti, il carattere antigiuridico dell'attività edilizia, riferito alla disciplina conformativa vigente al momento della sua realizzazione, non viene meno con il trascorrere del tempo, nel senso che il suo passare, anche a fronte dell'inerzia dei pubblici poteri, in termini sostanziali non rende legittimo ciò che risulta illegittimo.

Dunque, come bene evidenziato dal prof. Dalprato, **il titolo abilitativo edilizio è destinato a comprovare, sempre e comunque, la sola legittimità formale in presunzione di quella sostanziale.**

È altresì ragionevole concordare con l'insigne professore, sul fatto che, in futuro, la stessa PA possa, di norma, confermare o non sindacare le proprie istruttorie nell'ambito

dei titoli abilitativi di natura provvedimento dalla medesima rilasciati, e quindi concludere per l'antigiuridicità dell'attività edilizia (anche considerando gli effetti che ne deriverebbero in termini di responsabilità dei pubblici poteri).

Altrettanto condivisibile il fatto che, invece, possa perseguire l'antigiuridicità di attività edilizie poste in essere con titoli abilitativi procedimentali, sorretti dall'asseverazione di conformità da parte dei tecnici "privati", ai quali finirebbe di ricadere ogni responsabilità (che sembrerebbe addirittura prescrivibile a decorrere dall'accertamento di abusività).

Tuttavia, il sottoscritto ritiene osservare che la PA potrebbe essere indotta a sindacare anche le proprie istruttorie passate a fronte:

- di circostanziate segnalazioni da parte di soggetti interessati che hanno avuto accesso agli atti, e quindi a seguito di valutazioni tecnico-giuridiche di regolarità urbanistico-edilizia sostanziale (nell'ambito dei rapporti di vicinato o nell'ambito di pratiche di due diligence, oppure di consulenze tecniche d'ufficio, ecc.);
- di sentenze di condanna penale nell'ambito di procedimenti giudiziari che hanno accertato la responsabilità sotto il profilo sostanziale pur senza sindacare e disapplicare il provvedimento amministrativo, procedimento penale che può riguardare fatti abusivi del passato, quindi potenzialmente prescritti nonostante la natura permanente del reato, ma che possono prendere ri-avvio a seguito di semplici interventi di manutenzione ordinaria su edifici abusivi e non mai sanati.

Lo stato legittimo asseverato dai tecnici

Sembra coerente con l'ordinamento giuridico, il disposto normativo che fonda lo stato legittimo degli immobili, e delle unità immobiliari, sul titolo abilitativo edilizio normativamente richiesto dalla legge vigente al tempo in cui sono stati realizzati, oppure modificati nella loro "interezza".

In altri termini, lo stato legittimo fondato sul titolo abilitativo appare coerente con le disposizioni della disciplina edilizia fondate sul titolo abilitativo stesso, e quindi con:

- il sistema sanzionatorio per interventi realizzati in assenza, in difformità, totale o parziale, o in variazione essenziale dal titolo;
- la "nullità" degli atti giuridici relativi ad edifici la cui costruzione abusiva sia iniziata dopo il 17 marzo 1985.

Dunque, lo stato legittimo degli immobili è quello corrispondente ai titoli abilitativi, al netto delle tolleranze costruttive/esecutive e, a seguito del decreto-legge "salva casa", al netto anche delle sanzioni pecuniarie di fiscalizzazione in luogo delle demolizioni (sempreché questa previsione sia convertita in legge).

Di conseguenza, sembra ragionevole dedurre che lo stato legittimo che deve essere dichiarato dai tecnici abilitati, sia quello inerente la legittimità “formale”, la quale, come argomentato, è solo in presunzione di quella sostanziale.

Possibili anomalie e antinomie

Il fatto che la disciplina edilizia dia prevalenza all’aspetto formale, costituito dal titolo abilitativo, rispetto a quello sostanziale, rappresentato dalla disciplina conformativa, senza peraltro escluderla, anzi fondando su quest’ultima la vigilanza sull’attività edilizia e la responsabilità dei soggetti, induce a ritenere che lo stato legittimo degli immobili e delle unità immobiliari richieda una corrispondenza tra stati necessariamente di tipo “formale”.

Ne consegue che, quindi, lo stato attuale dell’immobile o dell’unità immobiliare, deve corrispondere formalmente alla sua rappresentazione di progetto facente parte del titolo abilitativo edilizio da considerare.

Corrispondenza formale, pertanto, significa che non risulta ammissibile discriminare i contenuti del progetto rispetto alla disciplina conformativa di interesse, facendo assumere rilevanza giuridica a qualsiasi differenza e/o scostamento tra i due stati.

Fermo restando il problema irrisolto del rapporto tra stato legittimo della singola unità immobiliare rispetto a quello dell’immobile al quale appartiene, nella siffatta logica formale (che personalmente definisco “formalistica”), l’assenza di criteri valutativi degli stati da confrontare, e cioè dei criteri che definiscono gli elementi e/o aspetti determinanti lo stato, si assiste alla caccia al particolare, al “dettaglio”.

Per cui, a mero titolo esemplificativo, escluderebbe lo stato legittimo la presenza nello stato attuale di canne fumarie qualora non disegnate nel progetto annesso al titolo abilitativo, oppure una loro diversa posizione, e così anche la presenza o meno di sistemi di chiusura delle finestre (avvolgibili o altri sistemi oscuranti eccetera) e via elencando.

Il decreto-legge “salva casa”, nel perseguire la logica del dettaglio normativo (ossia la tecnica legislativa oggettuale-descrittiva in luogo di quella prestazionale, sui principi e criteri), al momento esclude di considerare gli elementi specificatamente nominati/elencati, vieppiù per i soli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, quindi non altri, avvalorando la logica formale/formalistica.

Conclusioni

In conclusione, non posso che concordare con il prof. Dalprato circa l’esistenza di una bulimia non solo regolamentare bensì anche legislativa, forse anche interpretativa (giurisprudenziale), le quali rendono effimero qualsiasi tentativo di semplificazione reale, a favore sia delle PA, sia dei consociati, cittadini, imprese o professionisti che siano.

Il Centro Studi Tecnojus, che ho l'onore e l'onere di presiedere, ha da tempo elaborato degli approfondimenti in argomento, in parte espressi dal sottoscritto su alcune pubblicazioni edite da Grafill, ed anche sul recente salva-casa che si è avuto modo di condividere con alcuni Ordini e Collegi professionali.

Forse si rende opportuno concludere osservando che lo stato legittimo degli immobili dovrebbe essere sempre valutato secondo la legge del tempo, anche a livello interpretativo, ed anche considerando che risulta determinato:

- dallo stato legittimato in atti, relativamente ai soli elementi ed aspetti giuridicamente rilevanti secondo la disciplina conformativa di subordinazione, al netto di tolleranze ed errori;
- dagli interventi sugli stessi eseguiti in regime di attività edilizia libera;
- dalle aspettative giuridicamente qualificate e generanti un legittimo affidamento sugli atti.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: le osservazioni di ANAC

In audizione alla Camera, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) formula le sue osservazioni e proposte di emendamento al Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa)

di **Redazione tecnica** – **27.06.2024**

Nel pieno dell'ultima settimana di giugno, il disegno di legge di conversione del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), e con questo anche il futuro del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) abbondantemente revisionato in alcune sue parti, sta per entrare nel vivo della discussione d'aula.

Salva Casa: l'audizione di ANAC

Nel corso delle audizioni informali in VIII Commissione Ambiente alla Camera è stata ascoltata anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione che, dopo aver evidenziato la ratio del provvedimento in esame, ha formulato alcune osservazioni finalizzate a risolvere l'asimmetria informativa tra i soggetti pubblici e privati.

Preliminarmente ANAC ha rilevato che la ratio del Salva Casa è quella di rimuovere, attraverso una pluralità di misure di semplificazione edilizia e urbanistica, alcune criticità che incidono negativamente sul mercato delle compravendite immobiliari. Proprio per questo motivo l'argomento non presenta profili di stretta attinenza alle materie e agli ambiti di competenza dell'Autorità, anche in considerazione della circostanza che la maggior parte delle disposizioni concernono problematiche connesse ad unità immobiliari di proprietà di soggetti privati.

Ciò nonostante, nel suo intervento ANAC ha formulato una proposta finalizzata al potenziamento delle misure di trasparenza amministrativa, anche come necessario contrappeso alle forme di semplificazione introdotte.

"La complessità della materia, la varietà degli interessi pubblici e privati da ponderare nei vari processi decisionali delle amministrazioni coinvolte, l'asimmetria informativa tra i soggetti pubblici e privati e la difficile applicazione del principio di concorrenza tra questi ultimi – rileva ANAC - rappresentano solo alcune delle cause che rendono il settore particolarmente esposto ai rischi corruttivi, che possono intaccare la fiducia dei cittadini nei confronti dell'azione amministrativa".

Gli obblighi di trasparenza e i rischi corruttivi

"In questo contesto – continua l'Anticorruzione - si colloca la scelta del legislatore operata al momento dell'attuazione delle disposizioni della legge n. 190/2012, laddove ha introdotto, nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, contenente il "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", una specifica disposizione - l'articolo 39 - con la quale si è imposto alle pubbliche amministrazioni di rendere pubblici, con le modalità previste in via generale nel decreto stesso, gli atti di governo del territorio (comma 1) e la documentazione inerente i procedimenti di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante agli strumenti urbanistici generali".

"Le medesime garanzie di trasparenza – rileva ANAC - non sono state assicurate alle ipotesi di iniziative di privati volte ad ottenere i titoli abilitativi degli immobili di proprietà, ma risulta evidente come rischi corruttivi possano annidarsi anche nelle istruttorie condotte dall'amministrazione ai fini dell'adozione dei relativi provvedimenti o, comunque, nell'ambito dell'iter procedurale che porta alla formazione del silenzio-assenso in molti casi previsto dalle disposizioni di settore".

La proposta di ANAC sulla digitalizzazione

Alla luce di questo, secondo ANAC è opportuno che anche tali procedure vengano presidiate da specifiche misure di prevenzione della corruzione, prime fra tutte la digitalizzazione dei processi e la trasparenza delle decisioni assunte, con l'apertura del settore al controllo diffuso da parte dei cittadini.

Come rilevato dall'Anticorruzione, le disposizioni contenute nella nuova versione del d.P.R. n. 380/2001 prevedono un intervento valutativo e autorizzativo da parte di uffici pubblici, ed in particolare da parte dello Sportello unico per l'edilizia, costituito presso le amministrazioni comunali, in ordine alle istanze e alla documentazione prodotte dai soggetti privati interessati all'attivazione di procedure di sanatoria.

"Al riguardo – continua ANAC - non si rinvergono, tuttavia, specifiche previsioni volte a garantire adeguati livelli di trasparenza amministrativa in relazione ai provvedimenti adottati, alle motivazioni ad essi sottese e agli ulteriori elementi informativi e documentali sui quali si fonda la decisione assunta".

A questo punto ANAC propone un'integrazione al Testo Unico Edilizia che da una parte non gravi sugli enti interessati di nuovi oneri o vincoli generalizzati e dall'altra consenta di aprire la via a successive semplificazioni che non riducano, in ogni caso, la trasparenza dell'azione amministrativa.

In particolare, viene proposto di inserire all'art. 1, comma 1, dopo la lettera a), del D.L. n. 69/2024, la seguente lettera a-bis):

a-bis. Al fine di semplificare e uniformare le modalità di assolvimento degli obblighi di pubblicità in materia di urbanistica, di agevolare le attività di governo del territorio e di assicurare la trasparenza in ordine agli interventi edilizi, dopo l'art. 5 (del d.P.R. n. 380/2001, ndr), è inserito il seguente:

art. 5-bis – Digitalizzazione e trasparenza in materia di pianificazione e governo del territorio, urbanistica ed edilizia

Le amministrazioni e gli enti pubblici assolvono gli obblighi di pubblicazione in materia di pianificazione e governo del territorio e urbanistica di cui all'articolo 39 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, mediante l'utilizzo della Piattaforma unica della trasparenza istituita ai sensi dell'art. 23 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, presso l'Autorità nazionale anticorruzione. La piattaforma di cui al precedente periodo raccoglie e rende pubblici tutti i dati, ivi inclusi i dati personali, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 33 del 2013. L'obbligo di pubblicazione delle amministrazioni e degli enti si intende assolto quando i dati sono pubblicati nella Piattaforma unica della trasparenza, anche mediante collegamento informatico con il proprio sito web istituzionale. Con proprio provvedimento l'ANAC disciplina le modalità di trattamento dei dati di cui al presente comma.

2. Al fine di assicurare la trasparenza delle procedure relative al titolo abilitativo e all'intervento edilizio oggetto dello stesso, di cui al presente Testo unico, ciascuna amministrazione individua specifiche misure volte a garantire la tracciabilità dell'attività amministrativa e dei tempi di gestione, anche attraverso la pubblicazione di provvedimenti, dati e documenti, nonché mediante l'utilizzo di strumenti digitali.»

Strutture amovibili realizzate durante l'emergenza sanitaria da Covid-19

Relativamente all'art. 2 del Decreto Salva Casa, dedicato alle strutture amovibili realizzate durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, ANAC suggerisce di rimettere ai Comuni interessati l'individuazione di apposite misure di trasparenza, da attuarsi anche mediante l'utilizzo di strumenti digitali che garantiscano la tracciabilità dell'attività amministrativa e dei tempi di gestione, quale necessario presidio di legalità, al fine di prevenire eventuali posizioni di vantaggio o disparità di trattamento.

Al riguardo viene dunque proposto il seguente intervento emendativo.

All'articolo 2, comma 2, dopo le parole: «con le prescrizioni e i requisiti di cui al comma 1.», aggiungere il seguente periodo: «I Comuni individuano specifiche misure volte ad assicurare la trasparenza della procedura, anche attraverso la pubblicazione di provvedimenti, dati e documenti, nonché mediante l'utilizzo di strumenti digitali che garantiscano la tracciabilità dell'attività amministrativa e dei tempi di gestione».

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: cambia ancora lo stato legittimo?

Dopo la fase delle audizioni è ufficialmente cominciato il “balletto” degli emendamenti al ddl di conversione del D.L. n. 69/2024 (Salva Casa) che modifica il d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)

di **Gianluca Oreto** – 28.06.2024

Tutti sul “carro” del Salva Casa. terminate le audizioni informali, in VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) alla Camera si comincia a fare sul serio in considerazione del fatto che il testo che sarà predisposto e arriverà in aula sarà probabilmente quello definitivo.

Decreto Salva Casa: gli emendamenti

Sono 517 le proposte di emendamento presentate al disegno di legge di conversione del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) di cui 453 riguardano l’art. 1 ovvero le modifiche al d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia).

Tra questi, gli emendamenti che avranno un “peso specifico” maggiore saranno quelli presentati dalle forze di maggioranza ed in particolare dalla Lega, ovvero il partito che più di tutti ha insistito per la pubblicazione del Decreto Salva Casa.

Non sfugge, ad esempio, l’emendamento 1.47 presentato da Gianpiero Zinzi, Alessandro Manuel Benvenuto, Gianangelo Bof, Elisa Montemagni, Graziano Pizzimenti e Giorgia Andreuzza, tutti deputati della Lega.

Cambia lo stato legittimo

Un emendamento finalizzato alla sostituzione del comma 1-bis, art.9-bis, del Testo Unico Edilizia (TUE), la cui formulazione riportiamo nel seguente testo a fronte:

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, nonché dal titolo di abitabilità o agibilità ovvero dalle planimetrie catastali di primo impianto, per gli edifici costruiti in data antecedente all’entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali, o da quello stabilito dai titoli edilizi in sanatoria, rilasciati anche a seguito di istanza di condono edilizio, o dalle tolleranze costruttive ed esecutive di cui all’articolo 34-bis, o dalle varianti in corso d’opera ai sensi dell’articolo 35-bis, o dalla

regolarizzazione delle difformità che consegue al pagamento delle sanzioni pecuniarie previste ai sensi del presente Testo unico, attestato dal tecnico abilitato nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie, ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.

Conseguentemente, l'emendamento chiede l'inserimento del TUE del seguente articolo 35-bis:

Gli interventi realizzati in corso d'opera in parziale difformità dal titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e non riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarati dal tecnico abilitato, ai fini della attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.

Certificato di agibilità: non attesta lo stato legittimo di un immobile

Il permesso di costruire ed il certificato di agibilità sono collegati a presupposti diversi, non sovrapponibili fra loro. La conferma dal TAR Sicilia

di **Redazione tecnica – 29.06.2024**

In tempi di Decreto Salva-Casa, che con l'inserimento del comma 1-bis all'art. 9-bis del Testo Unico Edilizia ha modificato le disposizioni sullo **stato legittimo**, è bene ribadire che il **certificato di agibilità** non certifica la regolarità urbanistico-edilizia dell'immobile, ma risponde ad altre finalità.

Certificato di agibilità: non equivale al permesso di costruire

Lo specifica il **TAR Sicilia** con la **sentenza del 24 giugno 2024, n. 2046**, con cui ha anche richiamato il costante orientamento della giurisprudenza per cui il permesso di costruire ed il certificato di agibilità sono collegati a presupposti diversi, non sovrapponibili fra loro:

- il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile sia stato realizzato secondo le norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti;
- il titolo edilizio è finalizzato all'accertamento del rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche.

Ciò significa che il rilascio del certificato di abitabilità (o di agibilità) non preclude quindi agli uffici comunali la possibilità di **contestare successivamente la presenza di difformità** rispetto al titolo edilizio, né costituisce rinuncia implicita a esigere il pagamento dell'oblazione per il caso di sanatoria, in quanto il certificato svolge una diversa funzione, ossia garantisce che l'edificio sia idoneo ad essere utilizzato per le destinazioni ammissibili.

Sulla base di questi presupposti, il Collegio ha quindi respinto il ricorso contro un ordine di demolizione relativo a opere abusive realizzate in un complesso alberghiero e contro un provvedimento di rigetto di una **SCIA in sanatoria** ai sensi dell'art. 37 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia).

Il complesso sul quale era stata presentata domanda di condono ai sensi della L. 47/1985 era stato acquistato dalla ricorrente, a conoscenza degli abusi edilizi. L'edificio

principale era stato realizzato nel 1964 previo parere favorevole della Soprintendenza ed è stato dichiarato abitabile nel 1976, e ha ottenuto l'agibilità nel 2015. Successivamente il Comune ha intimato la demolizione delle opere ritenute prive di un titolo edilizio valido ed efficace, ovvero in difformità a quelli rilasciati in precedenza.

In particolare ha dichiarato l'inefficacia della SCIA per carenza dei presupposti e dei requisiti di legge, puntualizzando che non risulta verificata la **conformità urbanistica ed edilizia** del manufatto con riferimento all'epoca di realizzazione dei lavori e che le opere oggetto della SCIA presentata non rientrano tra quelle (di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, realizzate in assenza della o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività) suscettibili di essere sanate attraverso la procedura prevista dall'art. 37 del Testo Unico Edilizia.

Per altro in base al P.R.G. del 1974, adottato con delibere del 1967 e del 1968, l'area della ricorrente rientrava in zona vincolata (vincolo paesaggistico e monumentale). Secondo la ricorrente invece l'area in cui insiste il complesso immobiliare in questione dal 1967 al 1982 non era sottoposta a **vincolo di inedificabilità**.

Abitabilità e agibilità non certificano la conformità urbanistico-edilizia

Il TAR ha respinto il ricorso, a iniziare dal fatto che il Comune sarebbe intervenuto dopo 48 anni a intimare la demolizione senza ritirare in autotutela i numerosi atti (es. abitabilità del 1976 e agibilità del 2015) con i quali avrebbe implicitamente ammesso la conformità urbanistico-edilizia dei manufatti.

Spiega il giudice che nessun affidamento tutelabile nei confronti della pubblica amministrazione può derivare dal fatto che la dante causa abbia taciuto le vicende sopradette al momento dell'acquisto, né alcun affidamento legittimo deriva dall'inerzia tenuta dall'amministrazione comunale a fronte della **segnalazione certificata di agibilità** presentata dalla ricorrente e delle pratiche edilizie accessorie avviate dopo l'acquisto del complesso turistico-ricettivo, dal momento che il certificato di agibilità, come da costante giurisprudenza, non certifica la regolarità urbanistico-edilizia dell'immobile, ma risponde ad altre finalità.

Non rileva nemmeno che nel 1982, l'Amministrazione, dopo aver rilasciato l'agibilità nel 1976, avrebbe calato integralmente il complesso turistico in questione nella pianificazione generale con l'adozione del Piano Particolareggiato, che prevede – per la maggior estensione dell'area oggi di proprietà della ricorrente – la destinazione d'uso “completamento della ricettività alberghiera”.

Questo perché la sopravvenuta modifica della disciplina urbanistica comunale non può essere considerata alla stregua di un titolo abilitativo tacito, rilasciato *ex post* e sostanzialmente in sanatoria al di fuori della procedura tipica prevista dall'art. 36, d.P.R. 380/2001 per l'accertamento di conformità.

Lo strumento urbanistico non si confonde mai con il titolo abilitativo, costituendo piuttosto premessa e presupposto di legittimità del titolo stesso, e che la sopravvenuta modifica della disciplina urbanistica, in senso conforme alle aspettative del proprietario dell'immobile, non esime in ogni caso l'autorità urbanistica dall'onere di accertare la "doppia conformità" dell'opera ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, secondo un procedimento apposito da avviarsi su richiesta dell'interessato ai sensi dell'art. 36 cit.

Ordine di demolizione: valido anche se tardivo

Inoltre, per consolidato insegnamento giurisprudenziale, il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso.

Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino (Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017 n. 9).

Non solo: l'acquirente di un complesso immobiliare abusivo non può ritenersi autonomamente legittimato a impugnare provvedimenti sanzionatori emessi a carico del proprio dante causa e di cui sia venuto a conoscenza successivamente, poiché **l'avente causa subentra nella condizione urbanistico-edilizia** che l'immobile aveva in capo al dante causa al tempo del trasferimento e l'ipotetica "buona fede" dell'acquirente potrebbe rilevare soltanto nei rapporti interni tra la ricorrente ed il proprio dante causa ed ai fini di possibili responsabilità precontrattuali di quest'ultimo, ma certamente non spiega alcun effetto con riferimento alla definitiva stabilizzazione, nel rapporto pubblicistico-amministrativo con l'Amministrazione, degli effetti delle molteplici ordinanze che hanno decretato l'abusività di tutte le opere precedentemente realizzate sull'area in questione.

Diversamente, dovrebbe ammettersi per assurdo che si riaprano i termini per impugnare i provvedimenti sanzionatori dal punto di vista urbanistico-edilizio **a ogni passaggio di proprietà**, bastando che l'alienante taccia in mala fede della loro esistenza all'acquirente, con totale vanificazione del principio della certezza del diritto.

D'altronde, come chiarito in giurisprudenza, i provvedimenti sanzionatori a contenuto ripristinatorio/demolitorio riferiti ad opere abusive hanno **carattere reale**, con la conseguenza che la loro adozione prescinde dalla responsabilità del proprietario o dell'occupante l'immobile, applicandosi gli stessi anche a carico di chi non abbia commesso la violazione, ma si trovi al momento dell'irrogazione in un rapporto con la res tale da assicurare la restaurazione dell'ordine giuridico violato.

Da ciò deriva che *“La proprietaria potrà far valere eventuali diritti risarcitori nei confronti di chi non ha tutelato il proprio interesse ad acquistare un bene privo di difformità urbanistiche (dante causa e ufficiale rogante). Ma non può invocare l’illegittimità dei provvedimenti di cui si discute in questa sede”*.

Inoltre, pur ammettendo che vi fossero tutti i pareri favorevoli degli enti preposti (Soprintendenza e altri), l’abuso edilizio rimane, visto che le opere sono state eseguite senza titolo abilitativo ovvero, il che è lo stesso, in base a un titolo abilitativo divenuto inefficace.

SCIA in sanatoria: presupposti e interventi ammessi

In riferimento all’inefficacia della SCIA presentata ai sensi dell’art. 37 del d.P.R. n. 380/2001 per la regolarizzazione di 20 casette e dei corpi accessori oggetto di ordine di demolizione, si evidenzia che il diniego poggia su due ragioni indipendenti, ciascuna delle quali sufficiente a sostenere il provvedimento impugnato:

- manca il requisito della doppia conformità, quanto alla conformità iniziale dell’immobile;
- gli interventi eseguiti abusivamente non possono essere realizzati tramite semplice Scia e, pertanto, non ne è ammessa la sanatoria a norma dell’art. 37, comma 4, d.P.R. 380/2001.

Secondo la giurisprudenza sia amministrativa che penale, la doppia conformità va valutata con riferimento non solo al PRG approvato, ma anche a quello adottato e vigente **in regime di salvaguardia**, poiché neppure in quel frangente il proprietario avrebbe potuto ottenere dal Comune il permesso di costruire, stante il chiaro disposto dell’art. 12, comma 3, d.P.R. 380/2001 e, prima ancora, dell’art. 10, comma 5 della l. 1150/1942 per cui *“Nelle more di approvazione del piano le normali misure di salvaguardia di cui alla L. 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni sono obbligatorie”*.

Tenendo conto delle misure di salvaguardia il requisito della doppia conformità in questo caso non viene certamente soddisfatto, venendo a mancare la conformità iniziale delle opere abusivamente realizzate.

Inoltre gli interventi eseguiti abusivamente non potevano essere realizzati tramite semplice Scia e, pertanto, non ne è ammessa la sanatoria a norma dell’art. 37, comma 4, d.P.R. 380/2001.

L’art. 10, comma 6, lett. c), l.r. n. 16/2016 (previsione che trova esatta corrispondenza nell’art. 23, comma 01, lett. b), d.P.R. 380/2001, espressamente richiamato dall’art. 36, d.P.R. medesimo, ai fini dell’accertamento di conformità) individua degli interventi soggetti a **Scia alternativa a permesso di costruire**, per i quali la sanatoria è ammessa nelle forme e nei modi dell’art. 36 (applicabile “[i]n caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in mancanza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all’articolo 23, comma 01, o in difformità da

essa”), cioè con permesso di costruire in sanatoria, e non nelle forme dell’art. 37, applicabile invece agli interventi soggetti a **Scia semplice**.

Nessuna possibilità di sanatoria per interventi di questa portata ed eseguiti senza Permesso di Costruire, con piena legittimità del diniego da parte dell'Amministrazione Comunale.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: novità sulle varianti ante 77?

Presentati gli emendamenti al ddl di conversione del D.L. n. 69/2024 (Salva Casa).
Previste copiose integrazioni/modifiche al Testo Unico Edilizia

di **Redazione tecnica – 01.07.2024**

Come spesso accade quando si analizza un Decreto Legge, per conoscere la versione definitiva della normativa edilizia si dovrà attendere la conversione in legge del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), a seguito della quale il d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) ne uscirà profondamente rinnovato.

Le ultime modifiche al Testo Unico Edilizia

L'attuale versione del Testo Unico Edilizia (TUE) contiene delle novità che riguardano:

- gli interventi di edilizia libera con specifico riferimento alle VePa e pergolende (art. 6, comma 1, TUE);
- la definizione dello stato legittimo (art. 9-bis, comma 1-bis, TUE);
- il mutamento d'uso urbanisticamente rilevante (art. 23-ter, TUE);
- l'ultima fase della sanzione demolitoria nel caso di interventi eseguiti in assenza di concessione, in totale difformità o con variazioni essenziali (art. 31, comma 5, TUE);
- la sanzione alternativa alla demolizione (art. 34, comma 2, TUE);
- la rivisitazione complessiva del concetto di tolleranze (art. 34-bis, TUE);
- l'accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali (art. 36, TUE);
- la sanatoria semplificata delle parziali difformità (il nuovo art. 36-bis, TUE);
- la sanatoria degli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA (art. 37, TUE).

Abbiamo già definito nel dettaglio tutte le modifiche apportate che potete leggere nel Focus Decreto Salva Casa. Ogni disposizione attualmente in vigore dovrà necessariamente scontrarsi con le prossime decisioni che arriveranno dal Parlamento entro il 28 luglio 2024 (data entro la quale si dovrà convertire in legge il D.L. n. 69/2024).

Intanto è stato predisposto in VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) alla Camera dei Deputati il fascicolo degli emendamenti (in allegato) che saranno discussi la prossima settimana prima di approdare in aula per il voto.

Sono 517 le proposte di emendamento presentate di cui:

- 453 riguardano l'art. 1 del Salva Casa ovvero le modifiche al Testo Unico Edilizia;
- 35 all'art. 2 del Salva Casa con le disposizioni sulle strutture amovibili realizzate durante l'emergenza sanitaria da Covid-19;
- 29 all'art. 3 che contiene le norme finali e di coordinamento.

Tra queste, quelle che certamente avranno un peso specifico maggiore sono le proposte presentate dalla maggioranza ed in particolare dalla Lega, il partito che più di tutti ha caldeggiato questa riforma.

Le varianti in corso d'opera ante 77

Interessante è l'emendamento 1.298 presentato dai deputati della Lega Pizzimenti, Montemagni, Zinzi, Benvenuto e Bof. Una proposta emendativa al nuovo art. 36-bis relativo alla sanatoria semplificata delle parziali difformità edilizia, mediante il quale si potrebbe risolvere il "problema" delle varianti in corso d'opera ante '77.

Tra le varie norme importanti che si intrecciano con il testo unico edilizia occorre, infatti, considerare:

- la prima legge urbanistica (la Legge n. 1150/1942) che, tra le altre cose, ha previsto l'obbligo di concessione edilizia all'interno dei centri abitati (anche se in molti Comuni questo obbligo esisteva già);
- la legge Ponte (la Legge n. 765/1967) che ha esteso questo obbligo fuori dai centri abitati;
- la legge "Bucalossi" (la Legge n. 10/1977) che rappresenta uno spartiacque in tema di edificabilità dei suoli prevedendo la concessione edilizia e l'approvazione delle varianti prima del rilascio del certificato di abitabilità;
- le tre leggi straordinarie sul condono edilizio (1985, 1994 e 2003), oltre che regolamenti edilizi e piani regolatori comunali.

Prima della Legge Bucalossi, dunque, non esisteva l'obbligo di effettuare varianti in corso d'opera, con la conseguenza che queste oggi rappresentano una delle tante difformità edilizie su cui nessun legislatore ha ritenuto di dover intervenire.

L'emendamento 1.298 presentato dalla Lega ha l'obiettivo di risolvere questa problematica modificando l'art. 36-bis (Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità) introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera h) del D.L. n. 69/2024.

In particolare, viene proposto di inserire all'art. 36-bis, prima del comma 1, il seguente comma 01:

Le varianti in corso d'opera realizzate in esecuzione di titoli edilizi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, non costituiscono violazioni edilizie. L'attestazione dello stato legittimo degli immobili, anche ai fini del trasferimento o

costituzione di diritti reali sull'immobile, avviene tramite dichiarazione asseverata di un tecnico abilitato.

Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo

Il concetto viene rielaborato e ribadito con l'emendamento 1.69 presentato sempre dalla Lega (Zinzi, Benvenuto, Bof, Montemagni, Pizzimenti) che chiede l'inserimento de seguente art. 34-ter (Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo) all'interno del Testo Unico Edilizia:

1. Gli interventi realizzati come varianti in corso d'opera in parziale difformità dal titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e non riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis possono essere regolarizzati con le modalità di cui ai commi 2 e 3, sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore.

2. L'epoca di realizzazione della variante è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

3. Nei casi di cui al comma 1, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono regolarizzare l'intervento mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5. L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 8 agosto 1990, n. 241, anche in caso in cui accerti il contrasto delle opere con l'interesse pubblico concreto e attuale alla loro rimozione. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 36-bis, commi 4 e 6.

4. Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis.

Varianti in corso d'opera a titoli edilizi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977

Sempre sulle varianti, segnaliamo l'emendamento 1.269 di Fratelli d'Italia (Rampelli, Milani) che chiede di aggiungere al TUE il seguente articolo 34-ter (Varianti in corso d'opera a titoli edilizi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977):

1. Al fine di salvaguardare il legittimo affidamento dei soggetti interessati e fatti salvi gli effetti civili e penali dell'illecito, non si procede alla demolizione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità durante i lavori per l'attuazione dei titoli abilitativi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e le stesse possono essere regolarizzate attraverso la presentazione di una SCIA e il pagamento delle sanzioni pecuniarie da euro 250,00 ad euro 25.000,00. Resta ferma l'applicazione della disciplina sanzionatoria di settore, la normativa antisismica, di sicurezza, igienico sanitaria e quella di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004.

2. Al fine di assicurare l'agibilità dell'immobile, la SCIA in sanatoria può prevedere la preventiva attuazione, entro il congruo termine assegnato dallo Sportello unico, degli interventi edilizi che, senza riguardare i parametri urbanistici ed edilizi cui è subordinata la sanatoria delle opere, siano necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, superamento e non creazione delle barriere architettoniche.

Carlo Pagliai - Ingegnere urbanista - www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

La Corte Costituzionale conferma la validità della norma regionale Sardegna che estende l'applicazione delle tolleranze edilizie

Forse penserete ad un articolo ridondante rispetto a quello pubblicato poche settimane fa sulla normativa regionale toscana LR 47/2021 su cui ho espresso riserve circa l'applicazione per materia igienico sanitaria; l'Avv. Andrea Di Leo mi ha suggerito di analizzare la sentenza di Corte Costituzionale n. 43/2020 per trovare risposta.

Ed effettivamente questa sentenza toglie i dubbi che ci eravamo posti in diversi professionisti ed enti pubblici, cioè la possibile applicazione delle tolleranze edilizie del 2% su parametri urbanistici (tra cui le altezze) anche per aspetti igienico sanitari e di distanze legali.

A questo punto il dubbio appare finalmente sciolto, e tanto vale che venga inserito espressamente nel Testo Unico Edilizia DPR 380/01.

L'impugnativa di presunta incostituzionalità

Tutto ha avuto inizio con l'impugnativa promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale solleva la questione di costituzionalità e il contrasto con la ripartizione delle competenze tra Stato e regione.

L'impugnativa riguarda l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1/2019, che introduce un nuovo comma 1-bis all'art. 7-bis della legge della Regione autonoma della Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative), in particolare:

«La disposizione di cui al comma 1 si applica anche nei casi in cui le previsioni legislative o regolamentari, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, individuano misure minime».

Il comma 1 dell'art. 7-bis è stato introdotto dall'art. 4 comma 1 legge Regione Sardegna n. 8/2015, e si riferisce all'istituto delle cosiddette tolleranze edilizie, stabilendo l'inapplicabilità delle disposizioni in materia di parziale difformità che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali.

Con la novella del 2019, il legislatore regionale ha stabilito che le regole in materia di tolleranze edilizie debbano trovare applicazione anche quando altre previsioni di rango legislativo o regolamentare abbiano già prescritto «misure minime».

Secondo l'impugnativa sollevata, sarebbe stata lesa la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in relazione alle «norme cogenti e inderogabili» in tema di regolamentazione delle distanze di cui al DM n. 1444/68. La disciplina sulle distanze di cui al D.M. n. 1444 del 1968, adottata ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), è richiamata dall'art. 2-bis del D.P.R. 380/01 (Testo Unico Edilizia).

L'impugnativa avanzata sostiene che *«le deroghe alle distanze minime dovrebbero essere inserite in strumenti urbanistici funzionali a un assetto complessivo e unitario del territorio. La loro legittimità sarebbe, infatti, strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al «governo del territorio». Le norme regionali che, invece, disciplinano le distanze tra edifici per altre finalità risulterebbero invasive della materia «ordinamento civile» (si citano, in particolare, le sentenze di questa Corte n. 232 del 2005 e n. 114 del 2012).»*

Corte Costituzionale invece conferma la legittimità

La Consulta si esprime ritenendo la questione non fondata, quindi validando la legittimità della norma regionale, ritenendola collocata entro la cornice dettata dalla normativa statale in materia di cosiddetta tolleranza di cantiere.

La Consulta infatti chiarisce che la norma cui fare riferimento è l'art. 34, comma 2-ter, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, inserito dall'art. 5, comma 2, lettera a), numero 5), del decreto-legge n. 70/2011 convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Per inciso: il comma 2-ter art. 34 DPR 380/01 è stato praticamente trasfuso nel successivo art. 34-bis comma 1, mediante art. 10 DL 76/2020, con alcune modifiche che a mio avviso non cambierebbero il risultato applicativo.

Sempre secondo la Consulta, nell'affermare che *«non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali»*, il legislatore statale circoscrive l'ambito di applicabilità delle cosiddette tolleranze di cantiere alle sole difformità parziali dal titolo edilizio. Riferisce inoltre tali difformità alle misure progettuali e così include anche l'evenienza che queste ultime coincidano con le misure legali minime.

Pertanto, l'art. 7-bis della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, come modificato dalla norma impugnata dal Governo – laddove prescrive, attraverso il comma 1-bis impugnato, che gli scostamenti del 2 per cento, rispetto alle misure progettuali, non determinano parziale difformità e che **tale regola vale anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari – si sottrae alla denunciata violazione della normativa statale evocata, poiché è sostanzialmente ricognitivo delle medesime regole dettate dalla legislazione**

dello Stato. È alla luce di tale legislazione che si deve interpretare la disposizione censurata.

Conclusioni

Tradotto: l'applicazione delle tolleranze edilizie ex art. 34 comma 2-ter DPR 380/01 si estenderebbe anche alle questioni igienico sanitarie e distanze legali, ma sul punto mantengo delle riserve perché la disciplina igienico sanitaria mantiene una certa autonomia. Le prime due che mi vengono in mente sono le altezze interne degli appartamenti, cioè i 2,70 metri del DM 5/07/1975 e le distanze tra costruzioni di 10 metri del DM 1444/68.

Oggi praticamente la disciplina sulla tolleranza la troviamo trasfusa la predetta tolleranza nel comma 1 art. 34-bis DPR 380/01, che contiene lievi differenze a mio avviso non rilevanti.

E adesso mi torna perché, probabilmente, questa applicazione sia stata inserita di recente anche in Toscana con LR 47/2021.

Prima di chiudere, raccomando la dovuta prudenza sull'applicazione delle tolleranze edilizie, da valutare sempre caso per caso, avvalendovi di valutazione espresse dai professionisti del settore.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: il fascicolo completo degli emendamenti

Entro il 28 luglio 2024 il Parlamento dovrà convertire in legge il D.L. n. 69/2024 con le modifiche al d.P.R. n. 380/2001. Ecco il fascicolo degli emendamenti

di **Gianluca Oreto – 02.07.2024**

Si dovrà attendere ancora qualche giorno prima di conoscere il testo “definitivo” del disegno di legge di conversione del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) che sarà predisposto dalla VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e che sarà molto probabilmente approvato dalla Camera dei Deputati prima di passare all’“esame” (una mera formalità) del Senato.

Salva Casa: entro il 28 luglio 2024 la conversione in legge

Entro il 28 luglio 2024 il Decreto Salva Casa sarà certamente convertito e con la legge di conversione diverrà operativo il secondo restyling del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) che ne uscirà nuovamente rinnovato dopo il primo pacchetto di semplificazioni arrivato dal D.L n. 69/2024 che, ricordiamo, riguarda i seguenti articoli del TUE:

- l’art. 6 (Attività edilizia libera), comma 1, con la modifica della lettera b-bis) relativo alle VePa (vetrate panoramiche) e l’inserimento della lettera b-ter) con l’inclusione delle pergole-tende (con determinate condizioni) tra gli interventi che non necessitano di alcun titolo abilitativo (*“Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali...”*);
- l’art. 9-bis (Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili), comma 1-bis, con la revisione della definizione di stato legittimo degli immobili o delle unità immobiliari;
- l’art. 23-ter (Mutamento d’uso urbanisticamente rilevante) che ha lo scopo di semplificare il cambio di destinazione d’uso delle singole unità immobiliari senza opere, sia all’interno della stessa categoria funzionale che tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale e commerciale;
- l’art. 31 (Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali), comma 5, che consente all’amministrazione, a determinate condizioni, di alienare il bene acquisito a seguito di inottemperanza all’ordine di demolizione da parte del privato;

-
- l'art. 34 (Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire), comma 2, che incrementa la sanzione alternativa alla demolizione;
 - l'art. 34-bis (Tolleranze costruttive), una delle grandi novità a seguito della quale vengono previste nuove tolleranze (costruttive ed esecutive) che non rappresentano più una difformità edilizia;
 - l'art. 36 (Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali), comma 2, che esclude dalla sanatoria ordinaria le parziali difformità e la modifica della rubrica;
 - il nuovo art. 36-bis (Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità) che definisce un nuovo percorso di sanatoria per gli interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività;
 - l'art. 37 (Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività) con l'abrogazione del comma 4 e la modifica del comma 6 oltre che della rubrica dell'articolo.

Salva Casa: il fascicolo degli emendamenti

Mentre siamo in attesa che il testo predisposto dalla VIII Commissione approdi in aula alla Camera per il primo giro di discussione e votazione (ma siamo certi che alla fine arriverà la richiesta di fiducia sul testo predisposto dalla Commissione), possiamo già analizzare il pacchetto di emendamenti presentati dalle forze di maggioranza e di opposizione.

Al momento sono state presentate 517 proposte di emendamento così suddivise:

- 453 proposte emendative all'art. 1;
- 35 proposte emendative all'art. 2;
- 29 proposte emendative all'art. 3.

Relativamente all'art. 1, abbiamo già scritto su alcune proposte che riguardano:

- la sanatoria sismica/strutturale necessaria per accedere all'accertamento di conformità di cui agli artt. 36 e 36-bis del TUE;
- le varianti in corso d'opera realizzate prima della Legge n. 10/1977 (Legge Bucalossi).

Nelle seguenti sezioni daremo evidenza alle proposte di emendamento più interessanti.

Edilizia libera

L'emendamento 1.1 presentato dai deputati della Lega Pierro, Zinzi, Benvenuto, Bof, Montemagni e Pizzimenti, chiede l'inserimento di un nuovo comma all'art. 6 (edilizia libera), del TUE. In particolare, viene proposto di inserire il seguente comma 1-quater:

Il recupero dei sottotetti, qualora previsto dalla legge regionale, è sempre consentito nell'ambito delle dimensioni dell'area di sedime dell'edificio esistente, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini.

L'emendamento 1.19 presentato dai deputati di Forza Italia Cortelazzo e Battistoni chiede una modifica dell'art. 6, comma 1, lettera b-bis), del TUE affinché siano ammessi agli interventi di edilizia libera anche le VePA rientranti all'interno di tettoie e pensiline a servizio pertinenziale degli edifici. Gli stessi deputati di Forza Italia propongono l'emendamento 1.15 con una modifica all'art. 6, comma 1, lettera a-bis), del TUE, in modo da ammettere in edilizia libera gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 40 Kw (rispetto agli attuali 12 kw).

L'emendamento della Lega 1.16 (Bof, Zinzi, Benvenuto, Montemagni, Pizzimenti) chiede una modifica dell'art. 6, comma 1, lettera b-bis), del TUE, in modo da salvaguardare i *"porticati gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche"*.

L'emendamento 1.41 presentato da Fratelli d'Italia (Mattia) chiede di eliminare dall'art. 6, comma 1, lettera e), del TUE, la parola "stagionali", ammettendo dunque tra gli interventi di edilizia libera *"le serre mobili, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola"*.

Conseguentemente viene chiesto di aggiungere all'art. 6 del TUE il seguente comma 1-bis: *"Al fine di tenere conto delle specifiche caratteristiche delle serre funzionali allo svolgimento delle attività agricole di cui all'articolo 2135 del codice civile, per gli interventi relativi alle serre realizzati entro il 24 maggio 2024 in assenza del titolo abilitativo previsto dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, o in difformità da esso, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario della serra, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento è conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda"*.

L'emendamento 1.40 presentato dai deputati di Forza Italia Cortelazzo e Battistoni chiede di ammettere in edilizia libera *"gli interventi riguardanti la messa in sicurezza delle piste da sci, posizionamento di reti di protezione, materassi, segnaletica e altri dispositivi posti all'interno delle aree sciabili, individuati ai sensi del decreto legislativo 20 febbraio 2021, n. 40"*.

Definizione di stato legittimo

L'emendamento 1.47 presentato dalla Lega (Zinzi, Benvenuto, Bof, Montemagni, Pizzimenti, Andreuzza) chiede una nuova definizione di stato legittimo con la sostituzione del comma 1-bis, art. 9-bis, del TUE che diventerebbe:

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, nonché dal titolo di abitabilità o agibilità ovvero dalle planimetrie catastali di primo impianto, per gli edifici costruiti in data antecedente all'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali, o da quello stabilito dai titoli edilizi in sanatoria, rilasciati anche a seguito di istanza di condono edilizio, o dalle tolleranze costruttive ed esecutive di cui all'articolo 34-bis, o dalle varianti in corso d'opera ai sensi dell'articolo 35-bis, o dalla regolarizzazione delle difformità che consegue al pagamento delle sanzioni pecuniarie previste ai sensi del presente Testo unico, attestato dal tecnico abilitato nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie, ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.

Conseguentemente viene proposto l'inserimento nel TUE del seguente art. 35-bis:

Gli interventi realizzati in corso d'opera in parziale difformità dal titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e non riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarati dal tecnico abilitato, ai fini della attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto.

L'emendamento 1.50 presentato da Fratelli d'Italia (Ciaburro, Caretta, Mattia) chiede la sostituzione della definizione di stato legittimo con la seguente:

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, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali, o da quello stabilito dai titoli edilizi in sanatoria, rilasciati anche a seguito di istanza di condono edilizio, o dalle tolleranze costruttive ed esecutive di cui all'articolo 34-bis, o dalla regolarizzazione delle difformità che consegue al pagamento delle sanzioni pecuniarie previste ai sensi del presente Testo unico, attestato dal tecnico abilitato nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie, ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.

Gli emendamenti 1.55 presentato da Forza Italia (Cortelazzo, Battistoni) e 1.56 presentato dalla Lega (Zinzi, Benvenuto, Bof, Montemagni, Pizzimenti) chiedono una modifica del comma 1-bis, art. 9-bis, del TUE nel seguente modo:

*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~~ **legittimamente presentato o rilasciato nell'ambito** 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. 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 ovvero 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. Sono ricompresi tra i titoli di cui al primo periodo i titoli rilasciati o formati in applicazione delle previsioni di cui agli articoli 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.*

Conseguentemente viene richiesto l'inserimento nell'articolo 9-bis, dopo il comma 1-bis, del seguente comma 1-ter:

Nella presentazione dei titoli abilitativi riguardanti gli interventi sulle parti comuni di edifici condominiali, le asseverazioni dei tecnici abilitati in merito allo stato legittimo degli immobili e i relativi accertamenti dello Sportello unico per l'edilizia, sono riferiti esclusivamente alle parti degli edifici interessate dai medesimi interventi, rimanendo impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità delle restanti parti dei medesimi edifici.

Cambio di destinazione d'uso

Gli emendamenti 1.95 presentato da Forza Italia (Cortelazzo, Battistoni) e 1.96 presentato da Noi Moderati (Lupi, Alessandro Colucci) chiedono una revisione complessiva dell'art. 23-ter del TUE, i cui commi da 1-bis a 1-sexies diventerebbero i seguenti:

1-bis. Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare con o senza opere all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore.

1-ter. Sono altresì sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso con o senza opere tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c) di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferme restando specifiche condizioni regionali e comunali in materia di corresponsione del contributo di costruzione, ove dovuto, comprese le relative riduzioni ed esoneri.

1-quater. Il mutamento di cui al comma 1-ter non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra il passaggio alla destinazione residenziale è ammesso nei soli casi espressamente previsti dal piano urbanistico e dal regolamento edilizio.

1-quinquies. Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso senza opere è soggetto alla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 22, ferme restando le leggi regionali più favorevoli anche con riferimento alla disciplina generale dei mutamenti di destinazione d'uso. Il mutamento di destinazione d'uso con opere è soggetto al titolo richiesto per eseguire le stesse.

1-sexies. Ai fini del presente articolo si intendono eseguiti in assenza di opere edilizie anche mutamenti della destinazione d'uso accompagnati da interventi edilizi non eccedenti la manutenzione ordinaria, di eliminazione di barriere architettoniche, nonché da adeguamenti impiantistici o igienico-sanitari.

1-septies. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito.

Viene prevista anche la sostituzione del comma 3, all'art. 23-te del TUE con il seguente:

Le disposizioni del presente articolo trovano applicazione diretta, fatta comunque salva la possibilità per le regioni di prevedere livelli ulteriori di semplificazione e incentivazione ove non già previsti.

Tolleranze costruttive

Gli emendamenti 1.211 presentato da Forza Italia (Cortelazzo, Battistoni) e 1.214 presentato da Noi Moderati (Lupi, Alessandro Colucci) chiedono una revisione complessiva dell'art. 34-bis a mente del quale:

1. si eliminerebbe il comma 1;
2. si eliminerebbe il riferimento agli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024;
3. si inserirebbero tra le tolleranze esecutive di cui al comma 2-bis anche "la rototraslazione di modesta entità" e le irregolarità esecutive "di parti comuni dell'edificio";
4. viene chiesto l'inserimento del seguente comma 2-ter *"Nell'osservanza del principio di certezza delle posizioni giuridiche e di tutela dell'affidamento dei privati, costituiscono altresì tolleranze costruttive le parziali difformità realizzate nel passato durante i lavori per l'esecuzione di un titolo abilitativo, cui sia seguita, previo sopralluogo o ispezione da parte di funzionari incaricati, l'agibilità nelle forme previste dalla legge nonché le parziali difformità, rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato, che l'amministrazione comunale abbia espressamente accertato nell'ambito di un procedimento edilizio e che non abbia contestato o che non abbia considerato rilevanti ai fini dell'agibilità dell'immobile. È fatta salva la possibilità di assumere i provvedimenti di cui all'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990, nei limiti e condizioni ivi previste".*

Sanatoria ordinaria

Molto interessante, oltre che fantasiosa, la proposta di emendamento 1.279 presentata da Fratelli d'Italia (Ciocchetto) che chiede una revisione complessiva della procedura di accertamento di conformità di cui all'art. 36 del TUE. In particolare, viene chiesta la sostituzione del comma 1 con il seguente:

In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali nelle ipotesi di cui all'articolo 31, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in totale difformità da essa o con variazioni essenziali fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda, a condizione che la stessa non sia stata modificata nell'ultimo triennio.

E del comma 3 con il seguente:

Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro novanta giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta.

L'emendamento 1.281 presentato dalla Lega (Zinzi, Benvenuto, Bof, Montemagni, Pizzimenti) chiede una piccola ma importantissima modifica all'art. 36, comma 1, del TUE, secondo la quale la doppia conformità edilizia e urbanistica per la sanatoria ordinaria verrebbe richiesta solo per gli interventi realizzati successivamente al 1° settembre 1967.

Sanatoria semplificata

L'emendamento 1.298 presentato dalla Lega (Pizzimenti, Montemagni, Zinzi, Benvenuto, Bof) chiede di premettere all'art. 36-bis del TUE, il seguente comma 01:

Le varianti in corso d'opera realizzate in esecuzione di titoli edilizi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, non costituiscono violazioni edilizie. L'attestazione dello stato legittimo degli immobili, anche ai fini del trasferimento o costituzione di diritti reali sull'immobile, avviene tramite dichiarazione asseverata di un tecnico abilitato.

L'emendamento 1.300 presentato da Forza Italia (Cortelazzo, Battistoni) chiede di premettere al comma 1 del nuovo art. 36-bis le seguenti parole "Previa verifica della possibilità di esperire le procedure previste dagli articoli 6-bis e 37".

Requisiti igienico sanitari

Per ultimo segnaliamo l'emendamento 1.170 della Lega (Montemagni, Zinzi, Benvenuto, Bof, Pizzimenti) mediante il quale si vorrebbe integrare l'art. 24 (agibilità) del TUE con i seguenti commi:

5-bis. Nelle more della definizione dei requisiti di cui all'articolo 20, comma 1-bis, ai fini della certificazione delle condizioni di cui al comma 1, il tecnico progettista abilitato è autorizzato ad asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nelle seguenti ipotesi:

a) locali con un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri, fino al limite massimo di 2,40 metri;

b) alloggio mono-stanza, per una persona, con una superficie minima, comprensiva dei servizi, inferiore a 28 metri quadrati, fino al limite massimo di 20 metri quadrati e, per due persone, inferiore a 38 metri quadrati, fino al limite massimo di 28 metri quadrati.

5-ter. L'asseverazione di cui al comma 5-bis può essere resa laddove sia soddisfatto il requisito dell'adattabilità, in relazione alle specifiche funzionali e dimensionali, di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236 e sia soddisfatta almeno una delle seguenti condizioni:

-
- a) *i locali siano situati in edifici sottoposti ad interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie;*
- b) *sia contestualmente presentato un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di una adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari.*
- 5-quater. Restano ferme le deroghe ai limiti di altezza minima e superficie minima dei locali previste a legislazione vigente.*

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: disamina e proposte

Dal Presidente Tecnojus, Centro Studi tecnico-giuridici, Arch. Romolo Balasso, una disamina delle disposizioni correttive previste dal Salva Casa sul Testo Unico Edilizia di **Romolo Balasso – 03.07.2024**

Si apprende che il Decreto Legge 29 maggio 2024, n. 69, denominato “salva casa”, è stato oggetto di diverse proposte correttive, auspici ed aspettative. Fermo il comune convincimento che la disciplina urbanistico-edilizia debba essere oggetto di una riforma organica e complessiva, e meglio coordinata con le altre discipline incidenti (es. quella paesaggistica), le proposte che si sono potute leggere sulla stampa riguardano fondamentalmente aspetti di dettaglio.

Disamina e proposte dal Centro Studi Tecnojus

Il nostro Centro Studi è del parere che la disciplina statale in suddetta materia, inerente quella di legislazione concorrente del governo del territorio, debba rimanere nell’alveo dei principi fondamentali.

Si ritiene condividere una nostra analisi del D.L. n. 69/2024, svolta per alcuni Ordini e Collegi professionali, partendo dal fatto che il decreto si è posto l’obiettivo di superare le incertezze interpretative delle disposizioni normative incidenti sulla riqualificazione e la valorizzazione economica degli immobili e delle unità immobiliari, ovvero le incertezze applicative che rendono problematica l’attività degli enti locali, cittadini ed imprese.

L’analisi a seguire, pertanto, potrebbe risultare utile anche ai fini delle attese riforme.

Osservazioni: Attività edilizia libera (art. 6 TUE)

La prima novella riguarda la possibilità di installare le VEPA anche nei portici rientranti all’interno dell’edificio. Si tratta di un’esigenza verosimilmente derivata dal fatto che l’elevato dettaglio della norma, come è d’uopo, ha determinato quell’irrigidimento che induceva una sua “stretta” interpretazione, si da escludere i portici.

La seconda modifica riguarda l’inserimento di una ulteriore categoria di opere costituenti attività edilizia libera, e cioè le tende da sole, tende a pergola, pergotende che già risultavano incluse nell’ambito degli elementi di arredo delle aree di pertinenza degli edifici di cui alla lettera *e-quinquies* (cfr. d.m. 2 marzo 2018, glossario unico per l’attività edilizia libera, voce n. 50).

Il fatto che dette strutture fisse con tenda, anche impermeabile, siano state espunte dalle aree di pertinenza degli edifici, prevedendo per esse una mera condizione di "annessione" agli immobili o alle unità immobiliari, potrebbe generare questioni interpretative circa la possibilità o meno della loro realizzazione anche in aree contigue o non contigue ai predetti immobili o unità immobiliari.

In altri termini, la novella potrebbe dare ad intendere che dette strutture abbiano natura pertinenziale in senso civilistico (cfr. art. 817) e non in senso urbanistico-edilizio come spesso sottolineato dalla giurisprudenza (sia amministrativa che penale).

Ancorché precisato nell'alinea del primo comma dell'art. 6 del TUE, appare ragionevole ritenere che dette strutture fisse, da intendere come stabilmente e permanentemente infisse al suolo, si qualificano come costruzioni rilevanti ai fini delle distanze legali (art. 873 c.c., art. 9 d.m. n. 1444/1968, Codice della strada e regolamento attuativo).

Tuttavia, la novella condiziona l'inclusione nell'attività edilizia libera a riscontri e/o valutazioni discrezionali, in quanto impone che *"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"*.

Infatti, si tratta di espressioni indefinite per cui possono essere diversamente intese a livello esecutivo in ragione del fatto che esprimono delle "variabili" (concettuali).

Ad esempio, le preesistenti linee architettoniche possono essere riferite agli immobili con i quali stabiliscono la relazione di annessione, oppure agli immobili del contesto nel quale vengono installate le strutture.

L'impatto visivo e l'ingombro apparente, per continuare con l'esempio, potranno essere ritenuti ridotti al minimo solo sul giudizio che lo riterrà tale e non anche in riscontro di parametri oggettivi, quali un dato rapporto dimensionale riferito al contesto.

Del resto, l'impatto e l'ingombro di una struttura non sembra dipendere dall'opera in sé considerata, bensì dal rapporto che stabilisce con il proprio contesto, per cui una struttura delle medesime dimensioni fisiche e delle medesime caratteristiche tecnico-costruttive potrebbe risultare impattante/ingombrante in un contesto e non in altri. Il fatto che sia il cittadino o l'impresa a porre in essere l'attività nel presupposto valutativo discrezionale che la stessa non sia impattante/ingombrante potrebbe incorrere in una diversa valutazione discrezionale da parte della P.A. e quindi compiere un'attività abusiva.

Osservazioni: stato legittimo degli immobili (art. 9-bis, comma 1-bis, TUE)

La novella normativa apporterebbe una semplificazione e considererebbe un aspetto normativamente previsto ma precedentemente escluso dallo stato legittimo.

Riguardo alla semplificazione, il decreto-legge sembra recepire l'aspettativa giuridicamente qualificata degli interessati destinatari di un provvedimento favorevole da parte della Pubblica Amministrazione.

Infatti, lo stato legittimo di cui al primo periodo non è più quello stabilito dalla sequenza di titoli abilitativi intervenuti, a partire da quello di costruzione o di legittimazione della stessa, bensì dal solo ultimo titolo abilitativo che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, oltre quelli parziali successivamente intervenuti.

L'obiettivo è stato conseguito sostituendo la congiunzione "e" con la disgiunzione "o". Tuttavia, tale semplificazione non risulta apportata anche per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, per cui per questi immobili lo stato legittimo rimane essere quello desumibile dal primo accatastamento e/o altri documenti probatori e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare.

Riguardo all'aspetto normativamente previsto e precedentemente escluso dallo stato legittimo, si tratta della c.d. "fiscalizzazione" delle parziali difformità non sanabili per accertamento di conformità e non demolibili per il pregiudizio che ne deriverebbe alla parte conforme.

Fatta salva l'ipotesi contemplata dall'art. 38 del TUE, relativa agli interventi eseguiti in base a permesso annullato, la sanzione amministrativa in luogo della demolizione è considerata dagli articoli 33, comma 2, e 34 comma 2.

La c.d. fiscalizzazione stabilita da questi due articoli, infatti, diversamente da quella prevista dal succitato art. 38 (cfr. comma 2), l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata non produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'articolo 36.

In effetti, la giurisprudenza è unanimemente concorde nel ritenere che la fiscalizzazione non produce la sanatoria della parziale difformità, per cui l'edificio rimane "abusivo", nel senso che non verserebbe nello stato legittimo con tutto ciò che ne consegue.

La novella normativa, pertanto, sembra risolvere soltanto quest'ultimo aspetto, e cioè il fatto che il pagamento della sanzione di fiscalizzazione concorre nello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare.

Tuttavia, mancando disposizioni analoghe a quelle del comma 2 dell'art. 38, le fiscalizzazioni non producono i medesimi effetti del titolo abilitativo in sanatoria, per

cui rimane l'abusività pur concorrendo a realizzare lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare.

A parte alcune imprecisioni (es. l'art. 38 del TUE non prevede il rilascio o la formazione di alcun titolo abilitativo o di legittimazione dell'intervento eseguito in base a permesso annullato), altre precisazioni (e cioè che tra i titoli del primo periodo sono da includere anche i titoli abilitativi per accertamento di conformità) e correlazioni (e cioè che nella determinazione dello stato legittimo concorrono anche le tolleranze costruttive, come già originariamente previsto dal comma 3 dell'art. 34-*bis*, del TUE), il decreto-legge non affronta altre, e forse ben più gravi, problematiche interpretative ed applicative, non ultime quella del rapporto tra l'immobile con le unità immobiliari e quella relativa alla nozione di "stato" da considerare giuridicamente rilevante.

Infatti, il decreto-legge non risolve il diverso intendimento rinvenibile presso le Pubbliche Amministrazioni di accettare o meno la dichiarazione di stato legittimo della sola unità immobiliare oggetto di intervento, senza quella relativa all'intero immobile (ovvero riguardante le c.d. parti comuni, edificate e non).

Parimenti, il decreto-legge non interviene sulla nozione di stato da considerare in quello legittimo, ovvero sul risolvere la problematica circa l'esistenza o meno di parametri, elementi, aspetti da considerare o meno in ordine alla loro rilevanza giuridica derivante dalla disciplina conformativa.

Anzi, la novella della disciplina delle tolleranze costruttive/esecutive, potrebbe far considerare come giuridicamente rilevante tutti gli "elementi o aspetti" non ricompresi nel dettaglio normativo apportato alle tolleranze esecutive.

Osservazioni: mutamento d'uso urbanisticamente rilevante (art. 23-*ter* TUE)

L'articolo 23-*ter* introdotto nel 2014, ha specificato i mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso, ritenendo tali, con o senza opere a ciò preordinate, ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare ad una categoria funzionale diversa tra quelle elencate.

Così stabilendo al primo comma, unitamente al terzo, laddove specifica che il *mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito*, la disposizione ha dato ad intendere che sono possibili forme di utilizzo diverse nell'ambito di una stessa categoria funzionale.

Siffatta previsione normativa, se appariva sin subito coerente (sotto il profilo logico) con le categorie funzionali "duplici", come quella "produttiva e direzionale", nel senso che risulta consentito il mutamento d'uso di un immobile da produttivo a direzionale, non così accadeva (e accade), invece, nell'ambito di una categoria "mono" funzionale, come la "residenziale", o la "commerciale".

Infatti, diventa difficile stabilire quale mutamento di destinazione d'uso, rientrante nella categoria funzionale residenziale, sia possibile realizzare nell'ambito della medesima categoria funzionale residenziale. Sembra ragionevole ritenere che, forse, la problematica riguarda la diversa forma di utilizzo degli spazi nell'ambito di una stessa categoria funzionale.

Più nello specifico, la problematica riguarderebbe il mutamento delle "superfici accessorie" in "superfici utili", ovvero dei vani accessori in vani utili.

Ad ogni modo, i nuovi commi introdotti con il decreto-legge ri-propongono la questione interpretativa della locuzione "senza opere", per la quale si porrebbe l'esigenza di una definizione.

Il nuovo comma 1-bis, inoltre, sembra introdurre una restrizione rispetto a quanto consentiva il previgente comma 3 (*salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito*), per il fatto che il cambio d'uso sempre consentito per le unità immobiliari viene ora limitato alla condizione "senza opere".

La suddetta limitazione risulterebbe confermata anche dal novellato comma 3 (*Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito*), in quanto ritiene sempre consentito il mutamento d'uso all'interno della stessa categoria funzionale dell'intero immobile, con o senza opere.

Tuttavia, il fatto che prima della novella in commento era ritenuto *sempre consentito il mutamento di destinazione all'interno di una stessa categoria funzionale*, nel senso che non poteva qualificarsi 'urbanisticamente rilevante', con la specificazione "senza opere" porterebbe ad intendere che il medesimo mutamento all'interno della stessa categoria funzionale, ma con opere, è da ritenere 'urbanisticamente rilevante'.

Sembra ragionevole ritenere che la rilevanza urbanistica del mutamento d'uso degli immobili o delle singole unità immobiliari sia dovuta per una parte al diverso e più gravoso carico urbanistico di tipo quantitativo normativamente previsto dal DM n. 1444/1968 (ad oggi vigente), per l'altra dalla loro considerazione o meno della disciplina urbanistica di zona. In proposito si ritiene ricordare che la giurisprudenza include nel carico urbanistico anche profili non oggettivi (per il fatto che non sono ancorati a parametri oggettivi sul quale fare i riscontri) e cioè una presupposizione di una maggiore intensità d'uso delle urbanizzazioni.

Osservazioni: bene abusivo acquisito di diritto al patrimonio comunale (art. 31, comma 5, TUE)

Ferma l'aggiunta degli interessi culturali e paesaggistici, la riconosciuta facoltà del Comune di poter alienare il bene acquisito di diritto al patrimonio comunale, a seguito dell'accertata inottemperanza dell'ordine di demolizione, rende esplicito il fatto che non si tratta di un'acquisizione al patrimonio indisponibile, ovvero, *a contrariis*, che l'acquisizione è al patrimonio disponibile.

Riguardo all'esclusa partecipazione del responsabile dell'abuso alla procedura di alienazione, sembra consentire la partecipazione del proprietario non responsabile, oltre che di altri soggetti che potessero trovarsi in una qualche relazione di interesse con il responsabile dell'abuso.

Osservazioni: entità della sanzione pecuniaria di fiscalizzazione (art. 34, comma 2, TUE)

Fermo restando la discrezionalità legislativa, il fatto che sia stata mantenuta l'entità della sanzione pecuniaria di fiscalizzazione per gli interventi di ristrutturazione edilizia in assenza o in totale difformità (cfr. art. 33, comma 2, del testo unico edilizio), ed aumentata quella per le difformità parziale, potrebbe porre questioni di ordine sistematico, anche in relazione alle novelle apportate al TUE con la modifica dell'art. 36 e con l'introduzione dell'art. 36-*bis*.

Infatti, l'art. 33 è riferito alla totale difformità, la quale consiste (cfr. art. 31, comma 1) nella *"realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planivolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso di costruire, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente realizzabile"*.

I valori in gioco tra le ipotesi dell'art. 33 e quelle dell'art. 34, potrebbero far presumere che nelle parziali difformità siano inferiori e tali da giustificare la differenziazione, l'esperienza non depone in tal senso (si pensi alla fiscalizzazione di abusi riferiti ad edifici remoti, costruiti anche a maggior distanza dai fabbricati stabilita dalla disciplina vigente al momento della loro realizzazione - es. 4 m. anziché 3 ex art. 873 c.c. - ma comunque a distanza inferiore dalla distanza prescritta dalla disciplina sopravvenuta ed ancora vigente - 10 m. tra pareti e pareti finestrate di edifici antistanti ex art 9 dm n. 1444/1968).

In definitiva, si osserva che il decreto-legge ha deciso di sanzionare più pesantemente ciò che considera di minor rilevanza, e cioè le difformità parziali, assumendole come criterio discrezionale della diversa disciplina dell'accertamento di conformità (tra art. 36 e il nuovo art. 36-*bis*).

Osservazioni: nuove tolleranze costruttive ed esecutive (art. 34-bis, TUE)

Probabilmente la novella più significativa e complessa, apportata al TUE dal decreto-legge 69/2024, riguarda le tolleranze costruttive ed esecutive di cui all'art. 34-bis, introdotto con il c.d. decreto semplificazione n. 76/2020.

In argomento, le incertezze interpretative che rendono problematica l'applicazione tali da rendere necessario il loro superamento sono in numero e qualità verosimilmente maggiore di quelle considerate dal decreto-legge.

Infatti, a prescindere dalle terminologie presenti, che non corrispondono alle definizioni uniformi allegata all'intesa in CU del 20 ottobre 2016 (stante l'obbligo assunto con l'art. 2, comma 2), e ancorché non recepite in tutte le regioni, la *superficie coperta* (ved. definizioni uniformi voce n. 8) risulta essere, notoriamente, un parametro urbanistico riferito alla costruzione fuori terra, e non alla singola unità immobiliare.

Così accade anche per la "cubatura", sempre che la stessa coincida, come dovrebbe, con il parametro urbanistico della volumetria complessiva (cfr. definizioni uniformi voce n. 19), espressione che ricorre, peraltro, nelle definizioni degli interventi edilizi di cui all'art. 3 del TUE.

Per quanto concerne l'altezza, che risulta essere, sempre notoriamente, un parametro urbanistico oppure un parametro edilizio, quella riferibile alla singola unità immobiliare potrebbe essere il parametro edilizio dell'*altezza utile* (cfr. definizioni uniformi, voce n. 29) oppure il parametro edilizio dell'*altezza lorda* (cfr. definizioni uniformi, voce n. 26), oppure ancora il parametro igienico-sanitario dell'*altezza minima interna* (cfr. art. 1 del d.m. 5 luglio 1975), in quanto le altre altezze rinvenibili nelle definizioni uniformi (del fronte - voce n. 27, e dell'edificio - voce n. 28), ovvero nella disciplina urbanistica (strumenti urbanistici) sono parametri urbanistici riferiti all'edificio (definito a sua volta alla voce n. 32), ovvero all'edificio unifamiliare (definito alla voce n. 33).

La mancata precisazione normativa, renderà interpretabile la nozione di "*interventi realizzati entro il 24 maggio 2024*", come già successo in materia di condono edilizio di cui alla legge n. 47/1985 (per quanto concerne la nozione di costruzioni ... che risultino ultimate entro la data del 1 ottobre 1983), dei piani case delle regioni di cui all'intesa in CU del 1 aprile 2009 (per quanto concerne la volumetria esistente), ed anche della definizione dell'intervento di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, comma 1, lettera d) del TUE (relativamente alla nozione di "edifici esistenti" che si possono demolire e ricostruire).

Il fatto che il decreto abbia parametrato la percentuale di tolleranza (c.d. dimensionale) alla *superficie utile* delle unità immobiliari, si ripropone la problematica definitoria di tale tipo di superficie per le regioni che ancora non hanno recepito le definizioni uniformi, fermo restando che per il Governo rimarrebbe l'impegno assunto nella

succitata intesa Stato/Regioni (Rep. Atti n. 125/CU, art. 2, comma 2) di utilizzare dette definizioni nei propri provvedimenti.

Il decreto-legge, sembra distinguere tra tolleranze costruttive (riferite ai parametri considerati ai commi 1 e 1-bis) e tolleranze esecutive (riferite ai commi 2 e 2-bis).

Tuttavia, nonostante le incertezze interpretative e le differenze applicative già manifestatesi per le tolleranze di cui al comma 2 (es. cosa intendere per *irregolarità geometriche*, per *minima entità*, per *diversa collazione di impianti*, per *opere interne e relativa diversa collazione*), il nuovo comma 2-bis sembra aggiungerne di nuove.

Infatti, il *minore dimensionamento dell'edificio* potrebbe essere riferito ad ogni singola misura, oppure ai soli parametri urbanistici giuridicamente rilevanti (in quanto considerati dalla disciplina conformativa) della superficie coperta e/o della volumetria complessiva e/o dell'altezza da utilizzare per il calcolo del predetto volume totale.

Ancora diversità interpretative sembrano ragionevolmente porsi sulla nozione di *"irregolarità esecutive di muri esterni ed interni"* (e come queste si differenziano dalle irregolarità geometriche del comma 2), sugli *"errori progettuali corretti in cantiere"* e sugli *"errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere"*, che richiederebbero anche una loro definizione quali-quantitativa (ossia di concetto, di principio).

Inoltre, sarebbero da definire concettualmente gli *"elementi architettonici non strutturali"* la cui mancata realizzazione è stata fatta rientrare nelle tolleranze esecutive, posto che la diversa realizzazione dei medesimi elementi non costituirebbe tolleranza esecutiva.

Pure la difforme ubicazione delle aperture interne, ammesso che siano da ritenere un elemento giuridicamente rilevante ai fini della conformità dell'attività edilizia (rispetto alla disciplina conformativa), darebbe ad intendere che altri elementi edilizi simili siano da ritenere esclusi dalle tolleranze (es. la diversa posizione del serramento rispetto allo spessore della muratura, la diversa posizione di scarichi, canne fumarie, canne di ventilazione, sfiati, aperture di aerazione permanenti nei locali ove sono installati apparecchi alimentati a gas, eccetera).

In altri termini, l'elevato dettaglio della norma giuridica, come già osservato all'inizio della presente relazione, rischia di irrigidirla e, conseguentemente di indurre la "stretta" interpretazione. Pertanto si ritiene formulare l'auspicio di perseguire la produzione di norme prestazionali in luogo di quelle oggettuali-descrittive, già rivelatesi inopportune sin dal c.d. "nuovo approccio" della normativa europea (circa metà degli anni 80), e che già caratterizzano sia le norme tecniche per le costruzioni che quelle per l'efficienza energetica.

Di estrema problematicità si ritiene sia la disposizione del comma 3-ter, per il fatto che il tecnico abilitato non risulta competente, non disponendo delle conoscenze adeguate per una asseverazione in tal senso (viepiù sotto l'ammonimento della legge penale), per verificare la sussistenza di possibili limitazioni dei diritti di terzi riferite alle tolleranze, né di provvedere alle attività necessarie per eliminare tali limitazioni

presentando, ove necessario, i relativi titoli. La materia dei “diritti” è riservata alle professioni forensi.

La pretesa normativa del comma 3-ter, porta in ogni caso ad intendere che non costituiscono tolleranze costruttive/esecutive ai fini edilizi-urbanistici quelle “difformità” e/o “scostamenti dimensionali” comportanti limitazioni dei diritti dei terzi (che potrebbero anche essere usucapite), per il fatto che si impone al tecnico abilitato di provvedere alle attività necessarie per eliminarle, anche presentando i titoli abilitativi edilizi eventualmente necessari (forse si voleva intendere “predisponendo quanto occorrente per la presentazione dei titoli abilitativi eventualmente necessari”).

Osservazioni: accertamento di conformità (art. 36 TUE)

L'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del testo unico edilizio è stato riferito agli interventi eseguiti in assenza o in totale difformità, oppure con variazioni essenziali dal permesso di costruire o dalla SCIA ad esso alternativa.

In altre parole, sono state espunte dall'accertamento della doppia conformità, urbanistica ed edilizia, le parziali difformità dal permesso di costruire ovvero dalla SCIA ad esso alternativa. Presupposto della modifica all'articolo in parola è l'autonoma disciplina dell'accertamento di conformità per le parziali difformità.

Osservazioni: accertamento di conformità nelle ipotesi di parziale difformità (art. 36-bis TUE)

Il decreto-legge, con il nuovo articolo 36-bis, ha disposto la disciplina autonoma dell'accertamento di conformità degli interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire, di cui all'art. 34, e degli interventi realizzati in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività, di cui all'art. 37.

La sanatoria è possibile in riscontro della conformità alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda o della SCIA, e della conformità ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione degli interventi. Dunque, il nuovo articolo opera la distinzione tra conformità urbanistica e conformità edilizia, riferendo specificatamente quest'ultima alle “norme tecniche”.

Tuttavia, il decreto consente allo Sportello Unico per l'Edilizia di subordinare la sanatoria alla preventiva attuazione di interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, al superamento delle barriere architettoniche e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi del nuovo articolo.

Si osserva in proposito, che le espressioni “può essere rilasciato” e “può condizionare” non appaiono una facoltà riconosciuta allo SUE, qualora risultano *“necessari per assicurare l’osservanza della normativa tecnica di settore”*.

Il decreto-legge, così stabilendo e descrivendo, porta ad interrogarsi sul significato di *“requisiti prescritti”* di cui al primo comma, di *“norme tecniche”* citate nel secondo periodo del comma 3, e di *“normativa tecnica di settore”* di cui al secondo periodo del comma 2.

In prima istanza, sembrerebbero espressioni *“equivalenti”*, ossia che si riferiscono alla medesima disciplina, e cioè a quella edilizia e che, conseguentemente, siano da riferire alla normativa tecnica per l’edilizia di cui alla seconda parte del TUE.

Infatti, le norme tecniche non sembrano possano essere ragionevolmente riferite alle specifiche tecniche elaborate dagli organismi di normazione europei (CEN/CENELEC) e nazionali (UNI/CEI) la cui osservanza è generalmente volontaria, fatta eccezione del caso in cui siano prescritte da un atto normativo. Parimenti, la normativa tecnica di settore di interesse per l’articolo in commento, sembra doversi intendere quella per l’edilizia, e non di altri settori aventi incidenza con l’attività edilizia.

Dunque, qualora negli intendimenti del legislatore fossero da ritenere espressioni equipollenti/equivalenti, la disciplina del comma 2 sembra porsi in contrasto con quella del comma 1 e a quella ad essa collegata di cui al comma 3, sia nel caso in cui la normativa tecnica di settore fosse da intendere come quella vigente-attuale, sia nel caso in cui, diversamente, fosse da intendere vigente al momento della realizzazione, in quanto ciò precluderebbe l’asseverazione del professionista tecnico richiesta dal comma 3.

Qualora l’iniziativa governativa avesse inteso avvalorare il fatto, riconosciuto dalla stessa giurisprudenza (sia penale che amministrativa), che le sanzioni amministrative in materia edilizia (e urbanistica) non hanno carattere punitivo/afflittivo bensì meramente ripristinatorio, anche per equivalente (sanzione pecuniaria), dell’offesa arrecata al bene giuridico tutelato dalla disciplina conformativa violata, il nuovo dettato normativo parrebbe voler ammettere la c.d. sanatoria condizionata (finora categoricamente esclusa dalla giurisprudenza).

Osservazioni: interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA (art. 37 TUE)

L’intervento normativo sull’articolo in questione è coerente e congruente con le modifiche apportate al TUE, posto che l’articolo 37 è riferito ai commi 1 e 2 dell’art. 22 e non anche al comma 2-bis.

Proposte: accertamenti di conformità

Si ritiene opportuno indicare alcune proposte sommarie, pur nell'auspicio di una revisione sistematica dell'intera disciplina, al fine di elaborare una nuova normativa di tipo "prestazionale" e di soli principi fondamentali.

Fermo restando, al momento, l'accertamento di conformità di cui all'art. 36, la rubrica del nuovo articolo 36-*bis* dovrebbe dare riscontro anche della SCIA in sanatoria. Pertanto potrebbe essere rubricato genericamente "titoli abilitativi in sanatoria".

In secondo luogo, la suddetta sanatoria "minore", in quanto riferita ad opere di minore offensività dei beni giuridici tutelati, potrebbe semplicemente consentire la c.d. sanatoria condizionata, sia urbanistica sia edilizia, intendendo quest'ultima per la sola normativa tecnica per l'edilizia di cui alla parte II del TUE, mantenendo la distinzione tra disciplina urbanistica vigente attuale e disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione. Posto che la *ratio* della novella sembra da ricondurre al fatto che le normative tecniche per le costruzioni hanno carattere evolutivo, per il fatto che sono legislativamente soggette a revisione (per cui edifici legittimamente costruiti sulla base di NTC prescrittivi un grado di sicurezza, a seguito della loro successiva modifica che innalza tale grado, risulterebbero "normativamente" insicuri), si tratterebbe, in buona sostanza, di inserire il principio fondamentale che consente la sanatoria condizionata e quindi la presentazione di istanze e denunce che già indicano gli "adeguamenti" alla normativa tecnica vigente al momento della loro realizzazione, ovvero allo standard di sicurezza conseguibile più elevato con la natura tecnica dell'intervento di adeguamento.

Sulla datazione dell'epoca di realizzazione, si propone di recepire l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale, oltre che per *tabulas*, sia possibile anche per riscontri tecnici ed anche con il supporto di altri ed eventuali elementi indiziari (gravi, precisi e concordanti).

Proposte: Tolleranze costruttive/esecutive

In questo caso potrebbe essere opportuna la distinzione tra parametri urbanistici, da riferire all'edificio unitariamente inteso, e parametri edilizi da riferire alla singola unità immobiliare, anche con l'indicazione/precisazione che sono da intendere riferiti alla disciplina conformativa vigente al momento del rilascio/efficacia del titolo abilitativo al quale si riferiscono, ovvero al momento della realizzazione delle opere.

Si ritiene di omettere la parte relativa alle limitazioni dei diritti di terzi, posto che sono riferite all'ordinamento civile e non alla disciplina urbanistico-edilizia. Per cui sarebbe sufficiente inserire, coerentemente con il dettato del TUE (cfr. art. 11, comma 3), che sono fatti salvi eventuali diritti di terzi.

Proposte: mutamento di destinazione urbanisticamente rilevante

Si propone di inserire la precisazione che non costituisce mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante le eventuali differenti forme di utilizzo possibili nell'ambito della stessa categoria funzionale, ferma l'osservanza della disciplina conformativa edilizia.

Parimenti, si potrebbe inserire la precisazione che non costituisce mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante quello tra categorie funzionali non comportanti incremento quantitativo del carico urbanistico di cui al D.M. n. 1444/1968. Così stabilendo, si renderebbe la disposizione coerente con il fatto che il contributo di costruzione ha come presupposto la determinazione o l'incremento del carico urbanistico di tipo quantitativo.

Proposte: stato legittimo

Si propone di riferire lo stato legittimo allo stato legittimato in atti relativamente ai soli parametri, elementi, aspetti considerati dalla disciplina conformativa, urbanistica ed edilizia, vigente al momento del rilascio del titolo abilitativo, ovvero al momento della realizzazione degli interventi. In tal modo si legherebbero i profili formale e sostanziale.

Conclusioni

Ferma l'opportunità di risolvere la questione "**fiscalizzazione**" delle parziali difformità non demolibili, in forma analoga all'art. 38, comma 2, del TUE, nel senso che l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria per equivalente (e quindi ripristinatoria dell'offesa arrecata al bene giuridico tutelato) produca gli stessi effetti del titolo abilitativo in sanatoria, l'urgenza di provvedere ad emendare il testo unico edilizia nelle more della sua revisione, prossimamente si condivideranno alcune proposte di riscrittura della disciplina dello stato legittimo, delle tolleranze costruttive, esecutive ed errori del progetto, nonché degli accertamenti di conformità.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: nuove proposte di emendamento

In VIII Commissione alla Camera si discutono nuove proposte emendative al ddl di conversione del D.L. n. 69/2024 che modifica il d.P.R. n. 380/2001

di **Gianluca Oreto – 08.07.2024**

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: nuovi emendamenti

Dopo le prime 517 proposte di emendamento (di cui 453 al solo articolo 1 del ddl di conversione del Salva Casa) depositate in VIII Commissione alla Camera dei Deputati lo scorso 27 giugno, sono arrivate altre 341 proposte (di cui 310 all'art. 1). Entro metà luglio dalla VIII Commissione uscirà il testo del disegno di legge di conversione che, con molta probabilità, riceverà la fiducia dei due rami del parlamento).

Anche in questo caso sono tante le richieste arrivate sia dalla maggioranza che dalla opposizione. Di seguito alcuni degli emendamenti più interessanti (tra i quali quelli che riguardano gli articoli 9-bis, comma 1-bis, 34-bis e 36-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 **o dal certificato di abitabilità od agibilità** 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 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, **il certificato di abitabilità od agibilità** 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 quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo

abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia. **Il certificato di abitabilità o agibilità costituisce elemento di prova se il documento è antecedente alla data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985 n. 47.**

Proposto anche l'inserimento del seguente comma 1-ter:

Ai fini del riconoscimento dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare, realizzati nei centri abitati o comunque all'interno del territorio oggetto di regolamentazione edilizia, il rilascio del preventivo titolo abilitativo deve intendersi obbligatorio a far data dall'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765. Per gli immobili e le unità immobiliari realizzati in data anteriore all'entrata in vigore della predetta legge, non possono trovare applicazione, con riferimento alle prescrizioni per il rilascio dei titoli abilitativi, le disposizioni dei regolamenti edilizi comunali antecedenti, salva la vigenza, all'epoca della loro realizzazione, di vincoli idrogeologici, paesaggistici ed ambientali ostativi al rilascio dei detti titoli abilitativi e, comunque, con l'espressa esclusione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere a), c) e d), e 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Varianti in corso d'opera

Viene proposto di aggiungere, dopo l'art. 34-bis del TUE, un art. 34-ter che provi a risolvere il problema delle varianti mai depositate prima della Legge n. 10/1977 (Legge Bucalossi). Sono diverse le versioni di questo articolo 34-ter.

Prima versione - Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo

1. Gli interventi realizzati come varianti in corso d'opera in parziale difformità dal titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e non riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis possono essere regolarizzati con le modalità di cui ai commi 2 e 3, sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore.

2. L'epoca di realizzazione della variante è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

3. Nei casi di cui al comma 1, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono regolarizzare l'intervento mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5. L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 8 agosto 1990, n. 241, anche in caso in cui accerti il contrasto delle opere con l'interesse pubblico concreto e attuale alla loro rimozione. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 36-bis, commi 4 e 6.

4. Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge non annullabile ai sensi dell'articolo 21-novies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis.

Seconda versione - Varianti in corso d'opera a titoli edilizi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 34-bis, al fine di salvaguardare il legittimo affidamento dei soggetti interessati, le opere edilizie eseguite in parziale difformità durante i lavori per l'attuazione dei titoli abilitativi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 possono essere regolarizzate attraverso la presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria e il pagamento di una sanzione pecuniaria pari al contributo di costruzione dovuto per le opere realizzate, fatti salvi i casi di gratuità a norma di legge per i quali tale pagamento non è dovuto. Si applica la disciplina di cui all'articolo 34-bis alle parziali difformità in esecuzione di un titolo abilitativo, cui sia seguita, previo sopralluogo o ispezione da parte di funzionari incaricati, l'agibilità nelle forme previste dalla legge nonché alle parziali difformità, rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato, che l'amministrazione comunale abbia espressamente accertato nell'ambito di un procedimento edilizio e che non abbia contestato o che non abbia considerato rilevanti ai fini dell'agibilità dell'immobile. È fatta salva la possibilità di assumere i provvedimenti di cui all'articolo 21-novies della legge n. 241 del 1990, nei limiti e condizioni ivi previste.

Variazioni essenziali (art. 32, TUE)

Proposta la sostituzione dell'art. 32 (Variazioni essenziali) del TUE. Di seguito la versione vigente e quella modificata.

1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, l'essentialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:

- a) mutamento urbanisticamente rilevante della destinazione d'uso che comporti un incremento del carico urbanistico ai sensi dell'articolo 26;
- b) aumento della volumetria complessiva in misura superiore al 20 per cento rispetto al progetto allegato al titolo abilitativo, escludendo dal calcolo le cubature accessorie ed i volumi tecnici;
- c) aumento della superficie utile in misura superiore al 30 per cento rispetto al progetto allegato al titolo abilitativo;
- d) aumento della superficie coperta in misura superiore al 30 per cento rispetto al progetto allegato al titolo abilitativo;

e) incrementi di altezza tali da rendere possibile la realizzazione di piani aggiuntivi dell'edificio;

f) modifica sostanziale della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza rispetto a quella prevista dal progetto allegato al titolo abilitativo, tale da comportare una traslazione superiore al 50 per cento nella sovrapposizione tra la sagoma a terra dell'edificio autorizzato e di quello realizzato. La modifica della localizzazione del fabbricato non è comunque considerata difformità totale quando, a prescindere dai limi sopra indicati, restano invariati il volume, le superfici, le destinazioni d'uso, l'altezza della costruzione;

g) modifica della tipologia di intervento edilizio rispetto a quella prevista dal progetto allegato al titolo abilitativo, tale da comportare il passaggio ad una categoria edilizia superiore, con riferimento alla fattispecie di intervento di cui all'articolo 3;

h) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica e strutturale, quando non attenga a fatti procedurali.

2. Le regioni, nel rispetto delle soglie indicata al comma 1 e delle altre prescrizioni recate dal presente articolo, possono prevedere indicazioni tecniche di dettaglio.

3. Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

Tolleranze costruttive ed esecutive (art. 34-bis, TUE)

Viene proposto di eliminare il riferimento agli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024 (modifica che certamente sarà approvata dal Parlamento).

Altra proposta riguarda l'attuale comma 1-ter che definisce la "superficie utile" che diventerebbe comma 1-bis. Di seguito la versione modificata:

Ai fini del computo della superficie totale di cui al comma 1, si tiene conto della sola superficie totale assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto di eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo. Gli scostamenti di cui al comma 1 rispetto alle misure progettuali valgono anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari.

Qualche emendamento propone l'inserimento di una nuova fattispecie quantitativa per le tolleranze costruttive, ovvero il 6% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 metri quadrati.

Per risolvere l'impasse che riguarda le strutture leggere (tetterie, porticati e opere simili), viene proposto di inserire nuove tolleranze dedicate proprio a queste. In particolare, non costituirebbero violazione edilizia se contenuti entro i limiti:

-
- del 2 per cento delle misure previste dal titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 metri quadrati;
 - del 3 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 metri quadrati;
 - del 5 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 200 e i 300 metri quadrati;
 - del 6 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 150 e i 300 metri quadrati;
 - del 8 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 150 metri quadrati.

Sanatoria sismica

Viene proposto l'inserimento, dopo l'art. 94-bis del TUE, del seguente art. 94-ter (Autorizzazione in sanatoria).

1. In caso di violazione delle disposizioni di cui agli articoli 93 e 94, è possibile acquisire il relativo titolo in sanatoria finalizzato alla verifica della conformità delle strutture al momento della domanda di sanatoria.

2. Ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria la titolarità è attribuita alla medesima Amministrazione competente, in base alla disciplina vigente, a concedere l'autorizzazione ovvero a ricevere il deposito di cui agli articoli 93 e 94.

3. L'ottenimento del titolo di cui al presente articolo costituisce atto presupposto per l'accertamento di conformità ai sensi degli articoli 36 e 36-bis, ove richiesto.

4. Nel caso vengano prescritte opere di adeguamento ai fini della sanatoria prevista ai sensi del comma 1, restano ferme le sanzioni penali di cui alla Sezione III del presente Capo, ove applicabili. Nel caso di sanatoria rilasciata senza necessità di esecuzione di opere di adeguamento, è dovuta esclusivamente una sanzione amministrativa da euro 516 a euro 2.064, con esclusione dell'applicazione delle sanzioni penali.

5. Le regioni, con proprie leggi e regolamenti, disciplinano competenze e procedimenti, nell'osservanza delle disposizioni di cui al presente articolo.

Sanatoria semplificata

Relativamente al nuovo art. 36-bis che ha disciplinato la nuova sanatoria semplificata per le difformità parziali, viene proposta la sostituzione del comma 2 del quale si riporta il testo a fronte.

Il permesso presentato ai sensi del comma 1 è rilasciato dallo sportello unico per l'edilizia di cui all'articolo 5, comma 4-bis, subordinatamente alla preventiva verifica, da parte del professionista incaricato, della possibilità di adeguamento ai requisiti minimi necessari di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli

impianti negli stessi installati, e al superamento delle barriere architettoniche. I lavori di adeguamento non possono superare i limiti previsti dalle tipologie di intervento di cui all'art. 3 comma 1 lettera a), b) e c). Per comprovate esigenze tecniche e qualora un'eventuale demolizione o ripristino non possa avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il professionista incaricato può adeguare le difformità di cui al presente comma senza superare i limiti della tipologia della ristrutturazione leggera di cui all'articolo comma 1 lettera d), primo periodo. Per le segnalazioni certificate di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, lo sportello unico individua tra gli interventi di cui al primo periodo le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: le tolleranze e il diritto dei terzi

In attesa che il Parlamento provveda alla conversione in legge del Decreto Legge n. 69/2024, ci si interroga sulla nuova versione dell'art. 34-bis del d.P.R. n. 380/2001

di **Gianluca Oretto – 12.07.2024**

Siamo ormai in dirittura d'arrivo e, dopo il voto dell'VIII Commissione, è in programma per il 17 luglio 2024 (inizialmente prevista per il 15 luglio) la discussione dell'aula della Camera dei Deputati sul testo del disegno di legge di conversione del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) che rinnoverà nuovamente i contenuti del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia).

Salva Casa: la conversione in legge e i contenuti del D.L. n. 69/2024

Considerate le tempistiche (scadenza il 28 luglio 2024) è molto probabile che alla Camera (e poi al Senato) si procederà con un voto di fiducia al Governo sul testo predisposto dalla VIII Commissione. Successivamente il testo del disegno di legge approderà in Gazzetta Ufficiale e le modifiche al Testo Unico Edilizia (TUE) entreranno in vigore.

Al momento, la struttura del D.L. n. 69/2024 è la seguente:

- Art. 1 - Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380
- Art. 2 - Strutture amovibili realizzate durante l'emergenza sanitaria da Covid-19
- Art. 3 - Norme finali e di coordinamento
- Art. 4 - Entrata in vigore

Con l'art. 1 del Salva Casa sono stati modificati le seguenti disposizioni del TUE:

- l'art. 6 (Attività edilizia libera), comma 1, con la modifica della lettera b-bis) e l'inserimento della lettera b-ter);
- l'art. 9-bis (Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili), comma 1-bis, che modifica la definizione dello stato legittimo degli immobili o delle unità immobiliari;

-
- l'art. 23-ter (Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante), che modifica la disciplina relativa al cambio di destinazione d'uso delle singole unità immobiliari senza opere;
 - l'art. 31 (Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali), comma 5, che prevede la possibilità per le amministrazioni, a determinate condizioni, di alienare il bene acquisito a seguito di inottemperanza all'ordine di demolizione da parte del privato;
 - l'art. 34 (Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire), comma 2, che incrementa la sanzione alternativa alla demolizione;
 - l'art. 34-bis (Tolleranze costruttive), che ridefinisce le ipotesi e le condizioni per cui le nuove tolleranze (costruttive ed esecutive) non rappresentano più difformità edilizia da sanare o demolire;
 - l'art. 36 (Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali), comma 2, che esclude dalla sanatoria ordinaria le parziali difformità e la modifica della rubrica;
 - il nuovo art. 36-bis (Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità) che definisce un nuovo percorso di sanatoria per gli interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività;
 - l'art. 37 (Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività) con l'abrogazione del comma 4 e la modifica del comma 6 oltre che della rubrica dell'articolo.

Sono tanti gli emendamenti presentati dalla maggioranza e dall'opposizione (molti dei quali proposti dal partito che ha voluto questo provvedimento ovvero la Lega). Alcuni di questi emendamenti proveranno a risolvere alcune criticità non adeguatamente affrontate durante la redazione del Decreto Legge n. 69/2024. Tra queste quelle che si sono palesate con il nuovo art. 34-bis.

Le tolleranze costruttive ed esecutive

Entrando nel dettaglio, il D.L. n. 69/2024 ha inserito all'interno dell'art. 34-bis del TUE i commi:

- comma 1-bis, che ridefinisce le tolleranze costruttive per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, vincolandole alla superficie utile delle singole unità immobiliari (dal 2 al 5%);
- il comma 1-ter, che chiarisce il concetto di superficie utile dell'unità immobiliare, facendo riferimento alla superficie assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto di eventuali

frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo;

- il comma 2-bis, che definisce delle nuove tolleranze esecutive ovvero il minore dimensionamento dell'edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne, la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere;
- il comma 3-bis, che definisce le procedure da seguire per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche (ad eccezione di quelle a bassa sismicità);
- il comma 3-ter, a seguito del quale per l'applicazione delle nuove tolleranze si dovrà preventivamente verificare che le stesse non comportino limitazioni dei diritti dei terzi.

Le tolleranze e il diritto dei terzi

L'attuale versione del comma 3-ter dispone:

L'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi. Il tecnico abilitato verifica la sussistenza di possibili limitazioni dei diritti dei terzi e provvede alle attività necessarie per eliminare tali limitazioni, presentando, ove necessario, i relativi titoli. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. La formazione dei titoli di cui al secondo periodo e la concreta esecuzione dei relativi interventi è condizione necessaria per la redazione della dichiarazione di cui al comma 3.

Sostanzialmente, al momento, per l'applicazione delle nuove tolleranze costruttive ed esecutive, è stato previsto che il tecnico verifichi *"la sussistenza di possibili limitazioni dei diritti dei terzi e provvede alle attività necessarie per eliminare tali limitazioni, presentando, ove necessario, i relativi titoli"*.

Ma la verifica del diritto dei terzi è un compito che può svolgere un tecnico?

Per rispondere a questa domanda occorre fare un passo indietro e verificare cosa riporta la modulistica edilizia unificata relativamente al diritto dei terzi.

Nel modello di permesso di costruire esiste una sezione relativa alle dichiarazioni del titolare che:

consapevole delle pene stabilite per false attestazioni e mendaci dichiarazioni ai sensi dell'articolo 76 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 e degli artt. 483,495 e 496 del Codice Penale e che inoltre, qualora dal controllo effettuato emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione resa, decadrà dai benefici conseguenti al provvedimento conseguito sulla

base della dichiarazione non veritiera ai sensi dell'art. 75 del d.P.R. 445/2000, sotto la propria responsabilità,

dichiara di essere consapevole che il permesso di costruire non comporta limitazione dei diritti dei terzi.

Mentre, tra le asseverazioni il tecnico:

in qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli artt.359 e 481 del Codice Penale, esperiti i necessari accertamenti di carattere urbanistico, edilizio, statico, igienico ed a seguito del sopralluogo, consapevole di essere passibile dell'ulteriore sanzione penale nel caso di falsa asseverazione circa l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 dell'art. 19 della L. 241/90

assevera che "Il sottoscritto dichiara inoltre che l'allegato progetto è compilato in piena conformità alle norme di legge e dei vigenti regolamenti comunali, nei riguardi pure delle proprietà confinanti essendo consapevole che il permesso di costruire non comporta limitazione dei diritti dei terzi".

Nel modello di segnalazione di inizio attività (SCIA) ordinario e alternativo al permesso di costruire, il titolare dello stesso:

consapevole delle sanzioni penali previste dalla legge per le false dichiarazioni e attestazioni (art. 76 del d.P.R. n. 445/2000 e Codice Penale), sotto la propria responsabilità,

dichiara "di essere consapevole che la presente segnalazione non può comportare limitazione dei diritti dei terzi, fermo restando quanto previsto dall'articolo 19, comma 6-ter, della l. n. 241/1990".

Anche in questo caso, il tecnico:

in qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli artt. 359 e 481 del Codice Penale, esperiti i necessari accertamenti di carattere urbanistico, edilizio, statico, igienico ed a seguito del sopralluogo, consapevole di essere passibile dell'ulteriore sanzione penale nel caso di falsa asseverazione circa l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 dell'art. 19 della l. n. 241/90,

dichiara "che l'allegato progetto è compilato in piena conformità alle norme di legge e dei vigenti regolamenti comunali, nei riguardi pure delle proprietà confinanti essendo consapevole che la presente segnalazione non può comportare limitazione dei diritti dei terzi, fermo restando quanto previsto dall'articolo 19, comma 6-ter, della l. n. 241/1990".

Le proposte di emendamento

Sul diritto dei terzi e sulle sanzioni penali a carico dei professionisti sono già intervenuti i Consigli Nazionali degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, e degli Ingegneri e la Fondazione Inarcassa, che hanno chiesto al Parlamento di stralciare questa parte.

Sull'argomento sono state presentate diverse proposte di emendamento, tra le quali segnaliamo i seguenti:

- 1.211 (Forza Italia), 1.214 (Noi per il centro) e 1.215 (Lega), 1.220 (Lega), 1.225 (Azione), 1.266 (Misto), che chiedono di sopprimere dal citato comma 3-ter il secondo, terzo e quarto periodo, lasciando solo il primo (*"L'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi"*);
- 1.219 (Lega), 1.246 (Misto), 1.247 (Lega), 1.263 (Alleanza Verdi e Sinistra), 1.264 (Lega), che chiedono di sopprimere interamente il comma 3-ter;
- 1.265 (Forza Italia), che chiede la sostituzione del comma 3-ter con il seguente: *"Le disposizioni contenute nel presente articolo attengono esclusivamente alle tolleranze costruttive che non costituiscono violazione edilizia; si intendono pertanto fatti salvi gli eventuali diritti di terzi"*.

Sembrerebbe, dunque, ci sia una convergenza di intenti orizzontale in Parlamento che voglia rimodulare il contenuto del comma 3-ter eliminando la verifica del tecnico e le relative sanzioni penali.

Carlo Pagliai - ingegnere urbanista – data **11.07.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Commento alcuni emendamenti dichiarati favorevoli per DL 69/2024 Salva Casa.

Facendo riferimento al verbale redatto ieri (10 luglio 2024) al termine della riunione della Commissione Ambiente alla Camera dei Deputati, si può evincere che alcuni emendamenti sono stati dichiarati favorevoli per la loro successiva approvazione definitiva.

Essenzialmente hanno provveduto a migliorare la stesura delle modifiche apportate al D.P.R. 380/01 tramite lo stesso Decreto Legge n. 69/2024 “Salva Casa”, ne ho parlato nel seguente video coi questi capitoli:

- VEPA (vetrate panoramiche amovibili) su porticati, che verrebbero escluse per quei porticati ad uso pubblico;
- Pergotende e coperture solari: migliorato il testo, che renderebbe ammissibile anche quei sistemi bioclimatici con elementi rotanti;
- Stato Legittimo per ultima pratica edilizia: sostituita la condizione di accesso, ovvero la verifica da parte del Comune della legittimità dei titoli pregressi;
- Stato Legittimo, correzione refuso errata citazione riferimenti vecchia SCIA in sanatoria;
- Stato Legittimo, allargata casistica per pratiche non più disponibili in mancanza dei loro estremi;
- Stato Legittimo, distinzione rapporto verifiche tra parti comuni e singole unità immobiliari;
- Rivendita immobili abusivi acquisiti al patrimonio pubblico: miglioramento testuale per vari pareri e atti di assenso necessari.

Carlo Pagliai - ingegnere urbanista – data **13.07.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Stato Legittimo immobili, cambia ancora la definizione con emendamento Salva Casa

Come previsto, modificato Stato Legittimo sull'ultima pratica edilizia

La Commissione Ambiente lo scorso giovedì 11 luglio 2024 ha votato l'approvazione dell'emendamento 1.28, finalizzato a modificare il comma 1, lettera b), numero 1 dell'articolo 1 del decreto legge n. 69/2024, comportante a sua volta la **modifica della definizione di Stato Legittimo dell'immobile** contenuta nell'articolo 9-bis c.1-bis del D.P.R. 380/01.

Giusto un mesetto fa ho commentato la prima versione di Stato Legittimo modificata dal Decreto Legge Salva Casa, entrata in vigore il 30 maggio 2024; era intuibile una seconda modifica del testo proposto, ed ecco che una versione successiva, che integra su alcuni punti quella già analizzata.

Indice

- L'emendamento approvato riguardante lo Stato Legittimo
- Praticamente la nuova definizione coordinata di Stato Legittimo diviene la seguente:
- Cambiato il senso e l'applicazione dello Stato Legittimo immobili
- Ultimo titolo abilitativo totale, ruolo nella sequenza di legittimità edilizia
- Differenziate parti comuni da singole unità in Stato Legittimo

L'emendamento approvato riguardante lo Stato Legittimo

L'emendamento ormai approvato in Commissione ha modificato ulteriormente la definizione di Stato Legittimo rispetto a quella già cambiata dal Decreto Legge Salva Casa. Per una migliore comprensione si riporta integralmente il testo dell'emendamento approvato:

Al comma 1, lettera b), numero 1), dopo le parole: *la stessa o da quello* inserire le seguenti:

, rilasciato o assentito,

Conseguentemente, al medesimo comma 1,

a) alla lettera b), numero 1), sostituire le parole: *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* con le seguenti: *a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi*;

b) alla lettera b), numero 2), sostituire le parole: *37, commi 1, 3, 4, 5 e 6* con le seguenti: *37, commi 1, 3, 5 e 6*;

c) alla lettera b), numero 3), aggiungere, in fine, le seguenti parole: e le parole: «*non sia disponibile copia*» sono sostituite dalle seguenti: «*non siano disponibili la copia o gli estremi*»;

d) dopo la lettera b), aggiungere la seguente:

b-bis) all'articolo 9-bis è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«*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 del codice civile. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso*».

Praticamente la nuova definizione coordinata di Stato Legittimo diviene la seguente:

Art. 9-bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili

1. (omissis)

*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, **rilasciato o assentito**, 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~~ **a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi**, 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 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, 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 quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, ~~non sia disponibile copia~~ **non siano disponibili la copia o gli estremi.***

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 del codice civile. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso.

Cambiato il senso e l'applicazione dello Stato Legittimo immobili

Ci sono tre modifiche alla definizione di Stato Legittimo, che si integrano a quelle già apportate dalla prima versione del D.L. 69/2024, riguardanti:

1. **l'integrazione della definizione generale di Stato Legittimo**, contenuta nel primo periodo nel T.U.E, in particolare sul ruolo dell'ultimo titolo abilitativo "totale" rispetto ad altri;
2. **la rimozione dell'ormai abrogato comma 4 articolo 37**, cioè la previgente procedura di SCIA in sanatoria, trasferita nell'articolo 36-bis;
3. **estensione delle disposizioni da applicare quando non sia più disponibile la copia di pratiche edilizie, ma sussista un principio prova delle medesime, anche per quelle di cui non sono disponibili gli estremi.** Significa che anche per queste casistiche lo Stato Legittimo potrà essere desunto dalle varie documenti probanti, citati dal quarto periodo della definizione di Stato Legittimo, quali atti notarili, catastali, cartografici, fotografici e comunque provenienti da archivi pubblici e privati (con data certa e provenienza dimostrabile).
4. **differenziato lo Stato Legittimo "condominiale"** da quello esclusivo della singola unità;

Ultimo titolo abilitativo totale, ruolo nella sequenza di legittimità edilizia

In molti hanno l'aspettativa di poter riconoscere all'ultima pratica edilizia un qualsivoglia effetto sanante o condonatorio, tuttavia dovranno attendere: secondo la nuova stesura che si andrà ad analizzare, non emerge un meccanismo utile a conclamare un legittimo affidamento. Questa possibilità era attesa e pure annunciata più volte, ma è presto per poterla considerare avverata con queste modifiche apportate dall'intero percorso Salva Casa.

Intanto cambia ancora la prima frase riguardante la nozione generale di Stato Legittimo dell'immobile o della singola unità immobiliare, con modifiche incidenti su più punti al suo interno:

-
1. al netto di quelle trasformazioni rientranti in epoca esonerata da obbligo, è stabilito che **il primo stadio di partenza della legittimità immobiliare** debba riferirsi alternativamente ai titoli che hanno:
 - o autorizzato o legittimato la prima costruzione;
 - o **oppure all'ultimo titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio "integrale"** (cioè interessante l'intero immobile o l'intera unità immobiliare), ma **a condizione che il Comune abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi in sede di rilascio del medesimo.**
 2. **vengono compresi nel precedente perimetro degli ultimi titoli abilitativi, contemplanti interventi totali, anche quelli assentiti** (SCIA e DIA, rimanendo incerta l'ammissibilità di CILA, CILAS, Articoli 26 e Articoli 48 L. 47/85);

Occorre approfondire la **prima questione relativa all'ultimo titolo "totale" e suoi possibili effetti implicitamente sananti**, in nome di un presunto **legittimo affidamento**. Pensiamo al classico caso in cui l'immobile sia stato rappresentato con una certa consistenza in una Concessione Edilizia rilasciata nel 1986, ma che risulti incoerente con quanto autorizzato da una precedente licenza edilizia del 1972: questa discordanza di rappresentazione rende evidente un qualcosa che risulta sprovvisto di titolo, e pertanto da regolarizzare (tranne i casi di tolleranze costruttive ed esecutive).

La volontà di prevedere un simile meccanismo era espressamente nella **relazione illustrativa del Decreto Legge 69/2024**, ma come è noto essa non ha alcun valore di fonte normativa e tanto meno valenza interpretativa nelle varie sedi.

Diciamo che da una parte l'intento sotteso dal legislatore era evidente, ma le due consecutive riformulazioni (decreto iniziale ed emendamento approvato) non sembrano essere andate nella stessa direzione, o per lo meno non risultano essere ben chiare.

Questo titolo abilitativo "totale", e ipoteticamente sanante il pregresso, non deve aver contemplato interventi parziali sull'edificio o singola unità, perché l'intera definizione generale di Stato Legittimo è integrata da *eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali*. Motivo per cui, eliminiamo subito quelle pratiche riguardanti modeste opere.

Il punto nodale è un altro: affinché questo titolo abilitativo globale possa divenire il punto zero dell'intero immobile o singola unità, occorre che **il Comune abbia provveduto a verificare la legittimità di quelli precedenti ad esso**.

Cosa potrebbe significare, visto che la verifica comunale potrebbe essere stata effettuata a livello:

- **formale**, cioè l'esistenza o menzione dei titoli abilitativi pregressi;

-
- **sostanziale**, effettuando paragoni tra stato attuale dell'ultimo titolo e lo stato licenziato/assentito in quello precedente;

Tra queste due casistiche, si annida anche il terzo incomodo: è possibile pure che tra i rispettivi stati di rappresentazione (grafica e di relazione tecnica) vi siano state delle ulteriori incongruenze, ai limiti della falsificazione: d'altronde chi veniva a controllare queste discordanze in un'epoca in cui lo Stato Legittimo non era neppure pensabile?

Pertanto, ai fini dell'attestazione dello Stato Legittimo entro tolleranze, con questa nuova formulazione sarà necessario che il Tecnico abilitato verifichi a sua volta se il Comune, in queste pratiche, abbia a sua volta verificato la legittimità dei pregressi titoli.

Differenziate parti comuni da singole unità in Stato Legittimo

Mi limito ad accennare che l'emendamento approvato ha provveduto a separare in due l'ambito applicativo dello Stato Legittimo: il promulgando comma 1-ter si aggiunge alla definizione generale, addirittura intersecandosi: prima si distingue lo Stato legittimo dell'immobile da quello della singola unità immobiliare, e poi si aggiunge una distinzione "verticale" tra le porzioni componenti l'edificio.

Anticipo che nell'edificio diventa impossibile scorporare nettamente le parti condominiali previste dall'articolo 1117 del Codice Civile e il resto.

Infatti in condominio si compra l'appartamento e la corrispondente quota millesimale delle parti indivise.

Carlo Pagliai - ingegnere urbanista – data **14.07.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

VEPA e Pergole bioclimatiche, approvati emendamenti Salva Casa

Schermature solari mobili entreranno in Edilizia libera, senza configurare tettoia

Lo scorso giovedì 11 luglio 2024 la Commissione Ambiente della Camera ha approvato alcuni emendamenti finalizzati a modificare il testo del Decreto Legge n. 69/2024; tra questi, sono stati confermati e approvati ufficialmente i numeri 1.15 e 1.24 riguardanti le opere rientranti in edilizia libera di cui all'articolo 6 comma 1 del Testo Unico Edilizia D.P.R. 380/01:

1. **allargate le maglie per alcuni sistemi di protezione solare e pergole bioclimatiche;**
2. precisare le condizioni per installare le **Vetrature panoramiche amovibile (VEPA) su porticati al piano terra, escludendo quelli gravati, anche in parte, da diritti di uso pubblico** o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche.

Come per gli altri emendamenti già approvati, e commentati in precedente post sullo Stato Legittimo, bisognerà attendere però la fine della discussione dei restanti con relativa approvazione (entro il prossimo luglio 2024), la loro approvazione alla Camera (inizio iter 17 luglio) e approvazione definitiva entro il 28 luglio al Senato. Sino ad allora non si potrà parlare di avvenuta approvazione modifiche al decreto Salva Casa, soprattutto finché il testo definitivo non sarà pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Nell'attesa, posso commentare le modifiche approvate nella Commissione in vista della loro formale promulgazione.

Altra premessa importante: **l'attività in edilizia libera è anch'essa un regime condizionato, e non totalmente libero**, in quanto sussistono le condizioni disposte dall'articolo 6 commi 1 del D.P.R. 380/01:

1. Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo;

Liberalizzate pergole bioclimatiche con elementi rotanti e mobili in edilizia libera

Fino all'entrata in vigore del decreto legge 69/2024 la giurisprudenza ha ritenuto di escludere l'installazione di pergole bioclimatiche in edilizia libera, equiparandole pertanto a tettoie o sistemi di copertura fissa (salvo i casi di alette o elementi completamente retraibili); nella stessa direzione rientravano anche le casistiche di normali pergole coperte con vari sistemi.

L'approvazione dell'emendamento n. 1.24 scioglie quei primi dubbi interpretativi già espressi al momento dell'emanazione del decreto legge, in particolare per quelle coperture solari costituite o integrate da elementi mobili, oltre agli elementi protettivi solari di tipo tendonato.

Diciamo che **l'emendamento renderà molto felici i rivenditori delle cosiddette pergole bioclimatiche**, cioè quelle forme di coperture solari costituite da elementi mobili o rotanti, quali alette frangisole. Il fatto è che finora molte pubblicità hanno veicolato messaggi di *"installazione pergole bioclimatiche senza permessi"*, illustrando tuttavia immagini e video di vere e proprie verande, caratterizzate anche da infissi veri e propri, con utilizzo a soggiorno climatizzato in ogni anno. Finora la pergola bioclimatica non era menzionata nella normativa nazionale, mentre questo emendamento approvato la introdurrà per la prima volta non appena verrà convertita definitivamente in legge di modifica.

Cambia e si allarga ancora la categoria di tende a pergola andando a comprendere anche quelle bioclimatiche, qualora coperte alternativamente con:

1. **telo retrattile, anche impermeabile** (se il telo sarà fisso continuerà a configurare una potenziale tettoia);
2. **elementi di protezione solare mobili o regolabili;**

La modifica emendativa non ha inciso sulla prima categoria "telonata", perchè già prevista chiaramente nella versione originaria del decreto, chiarendo invece quando e come l'elemento di copertura solare possa **qualificarsi "tende a pergola bioclimatica", cioè una copertura costituita da una schermatura solare dinamica, sorretta anche da struttura fissa per sostenerne la sua estensione**. E' pur vero che la denominazione di "tende a pergola" potrebbe apparire fuorviante quando legittimamente realizzata da elementi solari mobili o regolabili (cioè retrattili o ruotanti).

Tuttavia **lo sdoganamento della pergola bioclimatica resta soggetta alle previgenti regole impeditive di usi eccessivi o distorti della sua finalità**, cioè di un miglior godimento di spazi aperti mediante ombreggiatura dal sole e protezione agenti atmosferici, **a condizione che sia addossata o annessa agli immobili o unità immobiliari**.

Infatti restano efficaci le **severe clausole di chiusura e impeditive a creare:**

-
- **spazi stabilmente chiusi**, comportando cioè variazione di volumi e superfici, sia in senso funzionale (ad esempio anche soltanto cambi d'uso in spazi soggiorno, camera, cucina o abitabili in senso proprio, anche installando impianti fissi) oppure in senso costruttivo (ad esempio la chiusura con infissi e vetrate, e neanche le VEPA visto le limitate casistiche ammesse per quest'ultime);
 - **pregiudizi al profilo estetico**, visivo e architettonico dello preesistente stato dei luoghi;

Quindi si raccomanda di andarci piano e con moderazione con questi nuovi sistemi di protezione solare, evitando di farci un hangar, idealmente in edilizia libera.

VEPA su porticati al piano terra, tranne ad uso pubblico

Nel testo del Decreto Legge n. 69/2024 l'ambito di **installazione delle VEPA in edilizia libera è stato allargato anche ai portici/porticati rientranti nell'edificio** e che, per definizione del Regolamento Edilizio Tipo, sono collocati unicamente al piano terra. Questa possibilità **si è aggiunta a quella già ammissibile per balconi aggettanti o logge, anch'essi rientranti nell'edificio**, confermando la tesi sostenuta sulla loro inammissibile installazione su spazi al piano terra. Restano invece ancora escluse la possibilità di installazione su terrazze, lastrico solare o tetto piano, non essendo elencate questi elementi.

La condizione di "rientranti all'interno dell'edificio" presuppone la solidarietà strutturale di questi elementi all'edificio stesso, cioè configurandosi con esso in continuità e unitarietà di tipo strutturale e costruttiva. Di conseguenza le VEPA non risulteranno installabili in edilizia libera su logge e porticati costituenti un manufatto autonomo o esterno all'edificio. In caso di dubbi al riguardo è consigliato leggere la definizione di edificio, contenuta alla voce n. 32 Allegato A del Regolamento Edilizio Tipo:

Costruzione stabile, dotata di copertura e comunque appoggiata o infissa al suolo, isolata da strade o da aree libere, oppure separata da altre costruzioni mediante strutture verticali che si elevano senza soluzione di continuità dalle fondamenta al tetto, funzionalmente indipendente, accessibile alle persone e destinata alla soddisfazione di esigenze perduranti nel tempo

L'emendamento approvato intende apportare una saggia riduzione dalla recente possibilità di installare VEPA anche su portico o porticato situato al piano terra: evidentemente qualcuno si è posto il problema di prevenire possibili installazione su quelli:

- interessati da servitù o diritti vari di uso pubblico;
- completamente privati, ma prospettanti su spazi pubblici.

Pensiamo alle tante tipologie di portici e porticati presenti nei centri storici o periferie: il legislatore in fase di conversione in legge ha preferito prevenire possibili utilizzi di VEPA per chiudere, confinare o limitare il passaggio pubblico nei porticati, oppure la chiusura di quelli confinanti con spazi pubblici. L'operazione poteva in effetti diventare "ghiotta" per quelle attività produttive o commerciali, ammettendo una possibilità di realizzare dei "dehors" coperti a titolo gratuito o di limitare la fruibilità di essi da parte della cittadinanza. E' facile ipotizzare che si sarebbero facilmente innescati contenziosi di tipo civile e amministrativo, che si sarebbero intrecciati anche a vicende condominiali

Stralcio emendamenti approvati al D.L. 69/2024 Salva Casa:

Emendamento 1.15:

Al comma 1, lettera a), sostituire il numero 1) con il seguente: 1) alla lettera b-bis), primo periodo, le parole: *«o di logge rientranti all'interno dell'edificio»* sono sostituite dalle seguenti: *«, di logge rientranti all'interno dell'edificio o di porticati, a eccezione dei porticati gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche»*.

Emendamento 1.24:

Al comma 1, lettera a), numero 2), capoverso b-ter), sostituire le parole: *«tende a pergola con telo retrattile»* con le seguenti: *«tende a pergola, anche bioclimatiche, con telo retrattile,»* e sostituire le parole: *«tende a pergola con elementi»* con le seguenti: *«ovvero con elementi»*.

Alla luce di questi emendamenti approvati **si modificherà il testo dell'articolo 1 comma 1 lettera a) del D.L. 69/2024, modificante a sua volta l'articolo 6 c. 1 del D.P.R. 380/01:**

1. alla lettera b-bis), primo periodo, **le parole: «o di logge rientranti all'interno dell'edifici» sono sostituite dalle seguenti: «, di logge rientranti all'interno dell'edificio o di porticati, a eccezione dei porticati gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche».**

2. dopo la lettera b-bis) è inserita la seguente:

*«b-ter) le opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici la cui struttura principale sia costituita da tende, tende da sole, tende da esterno, ~~tende a pergola con telo retrattile~~ **tende a pergola, anche bioclimatiche, con telo retrattile,** anche impermeabile, ~~tende a pergola con elementi~~ **ovvero con elementi** di protezione solare mobili o regolabili, e che sia addossata o annessa agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera. In ogni caso, le opere di cui alla presente lettera 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".

Carlo Pagliai - ingegnere urbanista – data **16.07.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Salva Casa, approvate modifiche requisiti abitativi, Agibilità sanante, varianti ante 1977 e cambi d'uso

Commissione approva emendamenti semplificanti le sanatorie e ristrutturazioni edilizie

Nella sessione tenutasi ieri (15 luglio 2024) la Commissione Ambiente ha approvato una seconda parte di emendamenti al decreto Salva Casa n. 69/2024; si rammenta che oggi dovrebbe concludersi l'iter di approvazione emendamenti, e inviare il testo modificato alla Camera domani 17 luglio per la prima approvazione.

Le altre semplificazioni in materia edilizia e di regolarizzazione

Si ripete che la valutazione e approvazione emendamenti in materia di tolleranze costruttive, sanatoria edilizia, sanatoria paesaggistica e sanatoria strutturale, assieme al Salva Milano, avverrà oggi 16 luglio nella preposta Commissione.

Ciò che è stato approvato oggi è un insieme di modifiche riguardanti i seguenti punti:

- **Recupero sottotetto abitativo semplificato**
- **Variante in parziali difformità a licenze edilizie ante L. 10/1977, sanabili con SCIA speciale**
- **Sanatoria automatica con Agibilità o Abitabilità rilasciata previo sopralluogo dei funzionari pubblici**
- **Requisiti igienico sanitari** Abitabilità riducibili a:
 - da 2,70 a 2,40 metri
 - monocali 1 persona a 20 mq, per due persone 28 mq
 - confermate deroghe regionali previgenti
- **Mutamento destinazione d'uso senza opere**, comprensivo di manutenzione ordinaria;
 - Cambi d'uso semplificati al piano terra e seminterrato demandato alle Regioni

-
- o Cambio d'uso senza opere con SCIA, qualora con opere serve almeno titolo richiesto per le opere

Si riportano di seguito gli stralci di emendamenti approvati, estratti dal verbale di Commissione.

Recupero sottotetto abitativo semplificato

0a) all'articolo 2-bis è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 1-quater. Al fine di incentivare l'ampliamento dell'offerta abitativa limitando il consumo di nuovo suolo, il recupero dei sottotetti è comunque consentito, nei limiti e secondo le procedure previste dalla legge regionale, anche quando l'intervento di recupero non consenta il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, a condizione che siano rispettati i limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio, che non siano apportate modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto come delimitata dalle pareti perimetrali e che sia rispettata l'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ha previsto la costruzione del medesimo. Resta fermo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli.»

Varianti in parziali difformità a licenze edilizie ante L. 10/1977, sanabili con SCIA speciale

Al comma 1, lettera b), numero 2), dopo le parole: previsioni di cui agli articoli inserire le seguenti: 34-ter:

Conseguentemente: a) al medesimo comma 1, dopo la lettera f), inserire la seguente: «f-bis) dopo l'articolo 34-bis è inserito il seguente:

*“Art. 34-ter. (Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo)
1. Gli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e che non sono riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis possono essere regolarizzati con le modalità di cui ai commi 2 e 3, sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore.*

2. L'epoca di realizzazione della variante è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

3. Nei casi di cui al comma 1, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono regolarizzare l'intervento mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi

dell'articolo 36-bis, comma 5. L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche in caso in cui accerti il contrasto delle opere con l'interesse pubblico concreto e attuale alla loro rimozione. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 36-bis, commi 4 e 6. Per gli interventi di cui al comma 1 eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto dall'articolo 36-bis, comma 5, secondo, terzo e quarto periodo.

Sanatoria automatica con Agibilità o Abitabilità rilasciata previo sopralluogo dei funzionari pubblici

4. Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge non annullabile ai sensi dell'articolo 21-novies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis." »; b) al comma 2, dopo le parole: ultimo periodo inserire le seguenti: , all'articolo 34-ter.

Requisiti igienico sanitari Abitabilità riducibili

Al comma 1, dopo la lettera c) aggiungere la seguente: c-bis) all'articolo 24, dopo il comma 5 sono inseriti i seguenti:

«5-bis. Nelle more della definizione dei requisiti di cui all'articolo 20, comma 1-bis, ai fini della certificazione delle condizioni di cui al comma 1 del presente articolo e dell'acquisizione dell'assenso da parte dell'amministrazione competente, fermo restando il rispetto degli altri requisiti igienico sanitari previsti dalla normativa vigente, il tecnico progettista abilitato è autorizzato ad asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nelle seguenti ipotesi:

a) locali con un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri fino al limite massimo di 2,40 metri;

b) alloggio mono stanza, per una persona, con una superficie minima, comprensiva dei servizi, inferiore a 28 metri quadrati, fino al limite massimo di 20 metri quadrati, e, per due persone, inferiore a 38 metri quadrati fino al limite massimo di 28 metri quadrati.

5-ter. L'asseverazione di cui al comma 5-bis può essere resa ove sia soddisfatto il requisito dell'adattabilità, in relazione alle specifiche funzionali e dimensionali, previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236, e sia soddisfatta almeno una delle seguenti condizioni:

a) i locali siano situati in edifici sottoposti ad interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie;

b) sia contestualmente presentato un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di una adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari.

5-quater. Restano ferme le deroghe ai limiti di altezza minima e superficie minima dei locali previste a legislazione vigente».

Mutamenti d'uso, le modifiche e semplificazioni

Al comma 1, dopo la lettera b) inserire la seguente: b-bis) all'articolo 10, comma 2, sono premesse le seguenti parole:

«Fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-ter, comma 1-quinquies, ».

Conseguentemente, alla lettera c): a) al numero 1) premettere il seguente: « 01) al comma 1 è premesso il seguente periodo:

“Ai fini del presente articolo, il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di cui all'articolo 6” »;

b) al numero 1), capoversi 1-bis e 1-ter, sopprimere le seguenti parole: senza opere;

c) al numero 1), capoverso 1-quater:

1) al primo periodo, sostituire le parole: qualora il mutamento sia finalizzato alla forma di utilizzo con le seguenti: inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo;

2) al secondo periodo, sostituire le parole: Il mutamento con le seguenti:

Nei casi di cui al comma 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso;

3) dopo il secondo periodo aggiungere il seguente: Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria;

4) sostituire il terzo periodo con il seguente: Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi 1-ter, 1-quater e 1-quinquies si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate;

d) al numero 1), sostituire il capoverso 1-quinquies con il seguente: «1-quinquies. Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto al rilascio dei seguenti titoli:

a) nei casi di cui al primo periodo del comma 1, alla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241;

b) nei restanti casi, al titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso, fermo restando che, per i mutamenti accompagnati dalla esecuzione di opere riconducibili all'articolo 6-bis, si procede ai sensi della lettera a)»;

f) sostituire il numero 2) con il seguente: «2) al comma 3:

2.1) il primo e il secondo periodo sono sostituiti dal seguente: “Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione”;

2.2) al terzo periodo, dopo le parole: “il mutamento della destinazione d'uso” sono inserite le seguenti: “di un intero immobile” e le parole: “sempre consentito” sono sostituite dalle seguenti: “consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinquies”».

Sanatoria semplificata e Tolleranze: il rispetto delle prescrizioni strutturali

Il Decreto Salva Casa (in corso di conversione in legge) ha previsto la sanatoria strutturale per le tolleranze costruttive e per la sanatoria semplificata di cui al Testo Unico Edilizia

di **Gianluca Oreto** – **23.07.2024**

Tra i grandi assenti all'interno del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) c'è sempre stata la sanatoria strutturale post intervento necessaria per completare l'accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36. Questa lacuna è stata valutata durante la conversione in legge del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa). Benché non sia stata risolta utilizzando alcuni degli emendamenti presentati nel corso della discussione alla Camera, a breve ci saranno alcune importanti novità.

Sanatoria strutturale e accertamento di conformità: la problematica

La problematica nasce dall'applicazione pratica della sanatoria ordinaria di cui all'art. 36 del Testo Unico Edilizia (TUE) e dal confronto con la giurisprudenza che sul tema non è mai riuscita a convergere su un orientamento consolidato.

Recentemente, la Corte di Cassazione (sentenza 22 febbraio 2024, n. 7720) ha confermato che il requisito della doppia conformità necessario per accedere alla sanatoria di cui all'art. 36 del TUE, è da escludere nel caso di opere eseguite in assenza del preventivo ottenimento dell'autorizzazione sismica, necessaria per la loro realizzazione.

Sempre la Cassazione è intervenuta con:

- la sentenza 20 gennaio 2023, n. 2357 secondo cui, dovendosi escludere che il deposito allo sportello unico, dopo la realizzazione delle opere e, quindi, "a sanatoria", della comunicazione richiesta dall'art. 93 del TUE e degli elaborati progettuali, possa estinguere la contravvenzione antisismica, il requisito della doppia conformità è da ritenersi escluso (con impossibilità di ottenere la sanatoria edilizia) in caso di violazioni della disciplina antisismica;
- la sentenza 11 gennaio 2023, n. 544 secondo la quale il permesso di costruire in sanatoria rilasciato a seguito di accertamento di conformità estingue i reati previsti dalle norme urbanistiche vigenti ma non:

-
- i reati paesaggistici previsti dal D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42;
 - i reati disciplinati dalla normativa antisismica e sulle opere in conglomerato cementizio;
 - la sentenza del 29 dicembre 2023, n. 51634 per il quale il rispetto del requisito della conformità delle opere sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione che a quella vigente al momento della presentazione della domanda di regolarizzazione (cd. "doppia conformità"), richiesto ai fini del rilascio del permesso di costruire in sanatoria ex artt. 36 e 45 del TUE, è da ritenersi escluso nel caso di edificazioni eseguite in assenza del preventivo ottenimento dell'autorizzazione sismica.

Alla luce della giurisprudenza e soprattutto dei contenuti della normativa edilizia, per la conclusione della sanatoria edilizia era necessario attendere la chiusura del procedimento penale con il decreto del giudice o con la sentenza di archiviazione previsti all'art. 98, comma 3, del TUE che, impartendo le prescrizioni necessarie e il relativo termine per rendere le opere conformi alla normativa sismica, consentiva anche la conclusione del procedimento di sanatoria.

Sanatoria strutturale: la soluzione dopo il Salva Casa

Con il Decreto Salva Casa (la cui nuova versione può essere considerata definitiva), il legislatore ha inserito un'importante disposizione all'interno dell'art. 34-bis (Tolleranze costruttive) poi ripresa dal Parlamento all'interno dell'art. 36-bis (Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali).

In particolare, la nuova versione del comma 3-bis inserito all'interno dell'art. 34-bis del TUE dispone:

Per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, il tecnico attesta altresì che gli interventi di cui al presente articolo rispettino le prescrizioni di cui alla sezione I del capo IV della parte II. Tale attestazione, riferita al rispetto delle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della realizzazione dell'intervento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 36-bis, comma 2, corredata della documentazione tecnica sull'intervento predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall'articolo 93, comma 3, è trasmessa allo sportello unico per l'acquisizione dell'autorizzazione dell'ufficio tecnico regionale secondo le disposizioni di cui all'articolo 94, ovvero per l'esercizio delle modalità di controllo previste dalle regioni ai sensi dell'articolo 94-bis, comma 5, per le difformità che costituiscono interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza di cui al comma 1, lettere b) e c), del medesimo articolo 94-bis. Il tecnico abilitato allega alla dichiarazione di cui al comma 3 l'autorizzazione di cui all'articolo 94, comma 2, o l'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento rilasciata ai sensi dell'articolo 94, comma 2-bis, ovvero, in caso di difformità che

costituiscono interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza, una dichiarazione asseverata circa il decorso del termine del procedimento per i controlli regionali in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di esito negativo dei controlli stessi.

Questa disposizione è stata ripresa all'interno dell'art. 36-bis con l'inserimento del comma 3-bis che dispone:

Per gli immobili ubicati nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui al medesimo articolo 83, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 34-bis, comma 3-bis.

Premesso che per la conferma (ormai certa) si dovrà attendere la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di conversione del D.L. n. 69/2024, queste due disposizioni consentiranno la sanatoria strutturale (nelle due ipotesi di tolleranze e accertamento di conformità "semplificato") ai sensi delle NTC vigenti al momento della realizzazione dell'intervento.

Per la sanatoria strutturale, così come prevede il riferimento al comma 2 dell'art. 36-bis, lo sportello unico edilizia potrà condizionare il rilascio del permesso di costruire in sanatoria alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, al superamento delle barriere architettoniche e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: ecco il dossier e la nota di lettura definitivi

Prima dell'approvazione definitiva del disegno di legge di conversione del D.L. n. 69/2024, il Senato ha predisposto il dossier riepilogativo e la nota di lettura

di **Redazione tecnica – 24.07.2024**

Il percorso di conversione in legge del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) può ormai considerarsi terminato. Dopo l'approvazione della Camera (con voto di fiducia) resta l'ultima "formalità" rappresentata dal voto del Senato che arriverà con voto di fiducia entro oggi. Il disegno di legge è atteso in aula oggi ed è stato anticipato che qualora il Governo ponesse la questione di fiducia (altamente probabile), la Capigruppo ha convenuto di attribuire 55 minuti per la discussione sulla fiducia in base a specifiche richieste dei Gruppi. Poi seguiranno le dichiarazioni di voto e la chiama.

Le modifiche al Testo Unico Edilizia dal Decreto

Nel frattempo sono stati pubblicati il dossier predisposto dai Centri Studio di Camera e Senato e la nota di lettura propedeutici per la conversione in legge del Decreto Salva Casa.

Considerate le tempistiche (il D.L. scade il 28 luglio 2024 che cade di domenica), possono ormai considerarsi definitive anche le modifiche apportate al d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) che ne esce profondamente rinnovato con nuove interessanti disposizioni.

Norme finali e di coordinamento

L'art. 3, comma 1, del D.L. n. 69/2024 esclude l'autorizzazione paesaggistica per gli interventi, realizzati entro il 24 maggio 2024, che rientrino nei limiti delle nuove tolleranze costruttive.

Il comma 2 specifica che la nuova disciplina relativa alle tolleranze costruttive e della sanatoria semplificata di cui al nuovo art. 36-bis (ad eccezione delle sanzioni) è applicabile, in quanto compatibile, anche alle pubbliche amministrazioni. Le amministrazioni possono dichiarare le menzionate tolleranze con personale proprio deputato allo svolgimento delle ordinarie mansioni tecniche nel settore dell'edilizia o avvalendosi del supporto e della collaborazione di altre amministrazioni pubbliche ovvero di soggetti terzi, provvedendo ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse

umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il comma 3 integra l'articolo 56-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, relativo alla definizione delle procedure per il trasferimento di immobili dello Stato a titolo non oneroso agli enti territoriali, introducendovi il comma 7-bis. Il nuovo comma prevede che in caso di trasferimento dallo Stato all'ente territoriale di un bene già utilizzato dall'ente territoriale a titolo oneroso, la riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti all'ente territoriale in misura pari alle entrate erariali a cui lo Stato rinuncia con il trasferimento della proprietà del bene, limitatamente alle annualità pregresse, deve essere stabilita con lo stesso decreto di riduzione delle risorse da parte del MEF in un numero di annualità pari a quelle intercorrenti fra il trasferimento dell'immobile e l'adozione del decreto.

Il comma 4 esclude il diritto alla restituzione di somme già versate alle amministrazioni, a titolo di sanzione o di oblazione sulla base della normativa vigente, in capo ai soggetti che richiedono il permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria.

Il comma 4-bis stabilisce che le disposizioni di cui ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 36-bis TUE (introdotto dall'articolo 1, comma 1, lett. h), del presente decreto-legge) si applichino anche agli interventi realizzati entro l'11 maggio 2006 sulla base di un titolo rilasciato all'ente locale interessato senza previo accertamento della compatibilità paesaggistica. Sono comunque esclusi gli interventi che hanno conseguito un titolo abilitativo - a qualsiasi titolo rilasciato o assentito - in sanatoria.

Carlo Pagliai – ingegnere urbanista – data **24.07.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Parziali difformità e variazioni essenziali al Permesso sono regolarizzabili anche per incremento di carico

Tra le tante modifiche apportate al Testo Unico Edilizia D.P.R. 380/01 dal provvedimento normativo Salva Casa vi rientrano anche alcune possibilità di sanare i profili paesaggistici degli abusi edilizi minori. Ciò è contemplato dall'articolo 36-bis T.U.E., nel quale alcuni commi prevedono la possibilità di ottenere l'Accertamento di compatibilità paesaggistica anche nei casi di creazione di volume o superficie, nonché l'aumento di quelli legittimamente esistenti.

Compatibilità paesaggistica con aumenti di volume

L'articolo 36-bis disciplina la procedura di sanatoria edilizia "semplificata" per abusi minori, ovvero per opere compiute in:

- **parziali difformità (art. 34) o variazioni essenziali (art. 32)** al permesso di costruire/SCIA alternativa;
- **assenza o difformità a SCIA ordinaria** nelle ipotesi di cui all'articolo 37;

Qualora le predette opere risultino effettuate in **assenza o difformità dalla autorizzazione paesaggistica**, secondo il comma 4 dell'articolo 36-bis è possibile domandare istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica, **anche quando sia stata creata superficie utile o volume ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati**.

4. Qualora gli interventi di cui al comma 1 siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento, **anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati**. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, **si intende formato il silenzio assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente. Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione.**

E' evidente il rinvio contenutistico alla medesima procedura previgente al Salva Casa, contenuta nell'articolo 167 D. Lgs. 42/2004, per il quale tuttavia nel relativo comma 4 permane scritto il divieto nei casi di aumento di volumi/superfici o loro creazione. Questa previsione di improcedibilità imposta dal Codice del Paesaggio, rimasta ferma fin dall'entrata del D. Lgs. 157/2006, **è da ritenere implicitamente e parzialmente superata nei soli casi ammessi dall'articolo 36-bis T.U.E.** La vera difficoltà semmai è estrapolarne una chiave di lettura coordinata anche con altre modifiche apportate dal Salva Casa, compreso quelle in conversione di legge:

1. **inserimento espresso delle variazioni essenziali** nell'ambito della sanatoria semplificata art. 36-bis (ultima frase comma 1), innalzando il potenziale perimetro di sanabilità con doppia conformità asincrona;
2. **eliminazione parziale della qualificazione automatica in variazioni essenziali a favore delle parziali difformità** dal permesso su edifici sottoposti a vari vincoli, abrogando l'ultimo periodo del comma 3 art. 32 T.U.E.

Emerge un nuovo nodo riguardante la qualifica delle variazioni essenziali effettuate su immobili sottoposti a vincolo paesaggistiche, denominate d'ora in avanti variazioni essenziali paesaggistiche.

Vincolo paesaggistico sopravvenuto dopo l'abuso

Al momento non è possibile ipotizzare esclusioni dall'ottenimento della Compatibilità paesaggistica per abusi e violazioni edilizie effettuate nel momento in cui l'immobile non fosse sottoposto a tali vincoli.

Normalmente la sopravvenienza di un vincolo dopo l'esecuzione dell'abuso comporta comunque la verifica di compatibilità, stante l'interesse pubblico di tutela del bene vincolato rispetto a quello del singolo privato al mantenimento dell'opera; il principio è ampiamente consolidato anche nell'ambito delle procedure di condono edilizio quanto negli accertamenti di conformità effettuati fino dall'emanazione del Salva Casa.

Quest'ultimo provvedimento introduce una forma di sanatoria edilizia semplificata sotto i profili formali quanto sostanziali, ma ha cercato di mantenere una certa coerenza col previgente sistema. Ciò è avvenuto anche stavolta, e in conversione di legge è stata inserita nel T.U.E. una frase al termine del comma 4 articolo 36-bis:

Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione.

Essa prevede neanche tanto implicitamente l'assoggettamento a Compatibilità paesaggistica nei confronti di vincoli sopravvenuti all'esecuzione dell'abuso edilizio; diciamo che c'era necessità di specificare due aspetti per cui è necessario ottenere la Compatibilità paesaggistica favorevole secondo la detta procedura:

1. chiarire ed estendere il silenzio assenso anche ai casi più critici;

-
2. ricomprendere espressamente anche illeciti paesaggistici sostanziali (aumento volume/superfici, ecc.);
 3. assorbire anche le casistiche formatesi anteriormente al D. Lgs. 157/2006, cioè prima della Compatibilità paesaggistica “rigida” e contenuta nell’articolo 167 del D. Lgs. 42/2004.

Confine tra Parziali difformità e Variazioni essenziali con vincolo paesaggistico

Ritorno sul tema con ulteriori approfondimenti. Da una parte l’articolo 36-bis permetterà di **sanare parziali difformità e variazioni essenziali anche su immobili sottoposti a vincolo paesaggistico, compreso quelle ipotesi incremental volumetriche o di superficie utile escluse finora dal comma 4 Art. 167 D.Lgs. 42/2004.**

Dall’altra parte sussiste ancora la restante previsione di innalzamento automatico per abusi primari contenuta nell’articolo 32 comma 3 T.U.E, nel quale il Salva Casa ne abrogato una parte:

3. Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali.

L’art. 32 comma 3 qualifica tutte le varianti essenziali eseguiti su immobili vincolati, anche paesaggisticamente, in totale difformità dal permesso, innalzando cioè la gravità dell’abuso.

Leggendo entrambi gli articoli si aprono due possibili scenari nelle aree tutelate soltanto a livello paesaggistico dal D.Lgs 42/2004, restando invece escluse tutte le restanti tipologie di vincoli elencate al predetto comma 3 art. 32 nel T.U.E:

1. **sembrerebbe possibile sanare soltanto le opere rientranti nelle parziali difformità**, anche con creazione di superfici utili o volumi, o loro incrementi, restando escluse le variazioni essenziali “paesaggistiche” per automatica conversione in totale difformità, non ammesse nella sanatoria semplificata art. 36-bis;
2. **sembra possibile sanare anche le variazioni essenziali “paesaggistiche” per espressa previsione estensiva a tutti i benefici dell’intero articolo 36-bis**, come stabilito proprio nel suo comma 1 nell’ultima frase, aggiunto peraltro in conversione di legge assieme alla riduzione dell’automatismo aggravante ex comma 3 articolo 32;

Tuttavia rema in senso contrario alla sanabilità articolo 36-bis delle variazioni essenziali “paesaggistiche”, qualificanti totale difformità al permesso, la speciale previsione

riservata dall'articolo 34-ter T.U.E. alle varianti in corso d'opera su titoli abilitativi rilasciati ante L. 10/1977 e qualificabili parziali difformità al P.d.C. E' possibile che la **parziale soppressione del comma 3 art. 32 T.U.E., sull'elevazione automatica da parziali difformità paesaggistiche in variazioni essenziali, sia stata effettuata per coordinarsi con le sanatorie riservate alle varianti in corso d'opera ante L. 10/1977.**

Chissà quale delle due linee prevarrà, è un corto circuito in piena regola, da affrontare con le dovute cautele e suscettibile di prossimo aggiustaggio con provvedimento correttivo autunnale.

Carlo Pagliai ingegnere urbanista – data 26.07.2024

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Agibilità sanante difformità accertate al rilascio col Salva Casa

Prevista una sanatoria automatica per parziali difformità dal titolo presenti all'ispezione di Abitabilità

Per anni la giurisprudenza ha ribadito che il **rilascio del certificato di abitabilità o agibilità** non ha alcun valore di **sanatoria e condono implicito** verso quelle **difformità presenti al momento di sopralluogo e ispezione da parte di funzionari pubblici**. Invece qualcosa è cambiato con la legge Salva Casa, con l'inserimento nel Testo Unico Edilizia l'articolo 34-ter relativo alla regolarizzazione di varianti apportate in corso d'opera ai titoli abilitativi rilasciati anteriormente alla L. 10/1977; in esso il comma 4 prevede una particolare disposizione che **semplifica ulteriormente la regolarizzazione di parziali difformità in maniera automatica** e fondata su principio di **legittimo affidamento nel privato**:

4. Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge non annullabile ai sensi dell'articolo 21-novies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis.

Questa disposizione assume natura di sanatoria automatica o condono automatico, a costo zero, per il quale almeno il profilo edilizio verrebbe risolto per le irregolarità rientranti nella fattispecie, restando esclusi invece quelle discordanze perseguibili dalle altre normative di settore (sismica, paesaggistica, beni culturali, eccetera); il comma 4 non risulta essere un particolare sottoinsieme delle varianti ante '77, perché la sua stesura è dotata di autonomia rispetto all'intero articolo.

Diciamo pure che la particolare sanatoria automatica in essa contenuta si pone come **speciale deroga alla più ampia categoria di parziali difformità al permesso di costruire** ex articolo 34 T.U.E., e ovviamente come casistica di irregolarità edilizia superante i limiti ammessi alle tolleranze costruttive ed esecutive ex articolo 34-bis.

Parziali difformità al titolo rientranti in Abitabilità sanante

Peraltro in questo ridotto margine di sanatoria edilizia automatica vi rientrano **solo e soltanto le parziali difformità** dal titolo abilitativo, escludendo tutte quelle discordanze e abusi edilizi superanti tale livello, ovvero:

- **variazioni essenziali** apportate al progetto (art. 32 T.U.E.)
- **totale difformità** dal permesso di costruire/SCIA alternativa (art. 31 T.U.E.)

Anche in questo ambito si pone il problema di distinguere nettamente i reciproci confini tra parziale difformità al permesso, variazioni essenziali e totali difformità, auspicando che avvenga anche con un futuro provvedimento correttivo.

Proprio perché la norma richiama la parziale difformità al titolo abilitativo, e considerata l'estendibilità fino al D.P.R. 425/94, è necessario dimostrare inconfutabilmente che la difformità sia parziale e avvenuta nei confronti del titolo abilitativo, cioè durante il periodo di sua efficacia. **In caso contrario configurano opere effettuate in assenza di titolo, cioè in periodo in cui il titolo non sussisteva.** La dimostrazione della consistenza e contestuale esecuzione delle parziali difformità **deve essere provata** seguendo i criteri contenuti nella definizione di Stato Legittimo, in particolar modo coi documenti connotati di valore probante e ammessi per interventi realizzati in epoca in cui non sussisteva obbligo di titolo (quarto periodo comma 1-bis articolo 9-bis D.P.R. 380/01).

Il sopralluogo dell'ufficio pubblico per l'Abitabilità

Tra l'altro la disposizione permette di **estendere l'arco temporale anche a quelle parziali difformità effettuate rispetto al titolo abilitativo posteriormente alla L. 10/1977** (senza distinzioni tra licenze, concessioni o autorizzazioni edilizie) e fino al D.P.R. 425/1994. Prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo vigeva la procedura di rilascio autorizzazione di Abitabilità da parte del Sindaco comunale, previo sopralluogo dell'ufficiale sanitario o ingegnere delegato, col quale si doveva riscontrare ai sensi dell'articolo 221 R.D. 1265/34:

- la conformità dell'opera realizzata al progetto approvato;
- muri prosciugati;
- assenza di cause di insalubrità;

Art. 221.

Gli edifici o parti di essi indicati nell'articolo precedente non possono essere abitati senza autorizzazione del podestà, il quale la concede quando, previa ispezione dell'ufficiale sanitario o di un ingegnere a ciò delegato, risulti che la costruzione sia stata eseguita in conformità del progetto approvato, che i muri siano convenientemente

prosciugati e che non sussistano altre cause di insalubrità. Il proprietario, che contravvenga alle disposizioni del presente articolo, è punito con l'ammenda da lire duecento a duemila.

Questa procedura si è mantenuta fino al **D.P.R. 425/94**, che prevede a sostituire il controllo sanitario da parte di funzionario pubblico dal Direttore dei lavori o Tecnico abilitato.

Scenari sull'accertamento parziali difformità presenti al sopralluogo

Per come è stato scritto il comma 4 articolo 34-ter D.P.R. 380/01 si profilano due possibili scenari interpretativi rispetto alle modalità di accertamento parziali difformità:

1. **il semplice sopralluogo del funzionario è condizione sufficiente per considerare implicitamente la parziale difformità allora esistente:** raramente questi funzionari si mettevano a fare un puntuale rilievo di conformità come invece svolgiamo oggi per le tolleranze edilizie, limitandosi in buona parte dei casi a fare riscontri a vista sulla sagoma dell'edificio e a misurare a campione alcuni singoli elementi o misure di stanze, porte e finestre.
2. **il funzionario deve aver espressamente descritto e rappresentato le parziali difformità,** anche con sola relazione e senza elaborati grafici, affinché fosse informato l'ufficio comunale competente e ciò nonostante abbia rilasciato l'Agibilità o Abitabilità in presenza di parziali difformità.

Per come la vedo io, se l'ottica della norma è tutelare un legittimo affidamento nel privato, sarebbe auspicabile la prevalenza del primo scenario, anche con futuro intervento correttivo alla norma.

Niente benefici con Abitabilità o Agibilità mancante o annullata

Purtroppo esistono casistiche in cui il certificato di abitabilità e agibilità non siano stati rilasciati dal Comune, anche a seguito di sopralluogo da parte di funzionario pubblico; possono essere diverse le motivazioni, quali appunto l'accertamento di irregolarità o difformità edilizie rilevate dal funzionario stesso, oppure carenza documentale per collaudo statico, impiantistico, collaudo delle urbanizzazioni, e via dicendo.

In questi casi verrà **precluso l'ingresso alla forma di sanatoria automatica** con Agibilità o Abitabilità rilasciata nei modi e termini sopra descritti, in quanto condizione essenziale. Lo stesso scenario toccherà a quelle fattispecie in cui questi **certificati siano stati annullati** ai sensi dell'articolo 21-novies L. 241/90.

Varianti ante 77: nel Salva Casa la sanatoria che non ti aspetti

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge n. 105/2024 di conversione del Decreto Legge n. 69/2024 è operativo il nuovo art. 34-ter del Testo Unico Edilizia di **Redazione tecnica** – 29.07.2024

La vera grande novità arrivata dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge n. 105/2024 di conversione del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) è rappresentata dall'inserimento del nuovo art. 34-ter all'interno del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia).

Varianti ante 77: nuova procedura di sanatoria

La lettera f-bis), comma 1, art. 1, del D.L. n. 69/2024 coordinato, inserita durante il percorso di conversione in legge, introduce una disciplina finalizzata alla regolarizzazione degli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo, qualora lo stesso sia stato rilasciato prima dell'entrata in vigore della Legge Bucalossi n. 10/1977 (c.d. *Legge Bucalossi*). Viene previsto che le parziali difformità realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, sono soggette, alle condizioni individuate, alla nuova disciplina delle tolleranze costruttive.

Nel dettaglio, la lettera introduce nel testo unico edilizia (D.P.R. 380/2001) il seguente articolo 34-ter rubricato "*Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo*":

1. Gli interventi realizzati come varianti 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, e che non sono riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis possono essere regolarizzati con le modalità di cui ai commi 2 e 3, sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore.

2. L'epoca di realizzazione delle varianti di cui al comma 1 è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico

delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

3. Nei casi di cui al comma 1, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile **possono regolarizzare l'intervento mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5.** L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche nel caso in cui accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 36-bis, commi 4 e 6. Per gli interventi di cui al comma 1 eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto dall'articolo 36-bis, comma 5-bis.

4. Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o di riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis.

L'art. 34-bis nel dettaglio

Il comma 1 di tale nuovo articolo dispone che gli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo possono essere regolarizzati alle seguenti condizioni:

- il titolo deve essere stato rilasciato prima della entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (c.d. legge Bucalossi);

La legge n. 10/1977 (abrogata dal D.P.R. 380/2001), entrata in vigore il 30 gennaio 1977, ha introdotto (tra le altre cose) il principio che l'esercizio del diritto a costruire è subordinato ad una concessione edilizia rilasciata dal Comune, superando in tal modo il precedente regime della licenza edilizia. Come sottolineato in dottrina, un tale passaggio "sottintendeva il concetto che il diritto ad edificare non era più prerogativa privatistica bensì rimesso nelle mani dell'ente comunale, alla luce di un nuovo regime correlato agli standard urbanistici e carichi urbanistici".

- gli interventi in questione **non** sono riconducibili ai casi previsti dall'art. 34-bis del D.P.R. 380/2001 sulle tolleranze costruttive, introdotto dalla lettera f) del comma 1 dell'articolo in esame.

Il comma 1 dispone inoltre che, per gli interventi in questione, al verificarsi delle condizioni citate, la regolarizzazione avviene:

- con le modalità di cui ai seguenti commi 2 e 3;
- sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore.

Il comma 2 disciplina l'accertamento dell'epoca di realizzazione della variante stabilendo che tale epoca:

- provata mediante la documentazione (prevista dall'art. 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo, del D.P.R. 380/2001) per la determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare;
- oppure, nei casi in cui sia impossibile accertarla mediante la documentazione testé menzionata, è attestata dal tecnico incaricato con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. Viene precisato che in caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dalla disciplina in materia di autocertificazione (v. capo VI del D.P.R. 445/2000).

Il comma 3 prevede, nei casi di cui al comma 1, la possibilità – per il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile – di regolarizzare l'intervento mediante:

- presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);
- il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi del comma 5 del nuovo art. 36-bis, introdotto dal Decreto Salva Casa e relativo alla sanatoria delle difformità parziali e delle variazioni essenziali.

Il comma 3 dispone, inoltre, che l'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'art. 19, comma 3, della legge 241/1990, anche nel caso in cui accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere. Tale richiamo disciplina i provvedimenti spettanti all'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti della SCIA. Il comma 3 prevede che, in tali casi, l'amministrazione adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, invece, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie. Viene altresì stabilito che si applicano le disposizioni di cui all'art. 36, commi 4 e 6.

Per gli interventi di cui al comma 1 eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto all'art. 36-bis, comma 5-bis (*"Nelle ipotesi di cui al comma 4, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una sanzione determinata previa perizia di stima ed equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione; in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui all'articolo 167, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42"*).

In base al comma 4, le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34 del D.P.R. 380/2001, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis, alle seguenti condizioni:

-
- non sia stato emesso, in seguito alle citate verifiche, un ordine di demolizione o riduzione in pristino;
 - sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile ai sensi della disciplina dell'annullamento d'ufficio recata dall'art. 21-nonies della L. 241/1990.¹

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 dodici 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

Stato legittimo e accesso agli atti: interviene il TAR

Per la verifica dello stato legittimo, in caso di mancanza o irreperibilità dei documenti in archivio, la P.A. deve rilasciare una attestazione formale di inesistenza

di **Gianluca Oreto** – 29.07.2024

L'accesso alla documentazione edilizia-urbanistica

Accogliendo (e non poteva essere altrimenti) il ricorso, il TAR Lazio ha ricordato una sua precedente sentenza (TAR Lazio, II bis, nr. 16292/2022), in cui ha affermato che *“A norma dell’art. 22, comma 6 della l. 241/90, “il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l’obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere”. Nel caso di specie, posto che l’Amministrazione responsabile è un Ente Locale, i termini per la conservazione dei documenti (che per le Amministrazioni dello Stato sono disciplinati dall’art. 41 del d.lgs. 42/2004, in materia di versamento all’Archivio Storico), dipendono dallo specifico piano di conservazione dei documenti di cui all’art. 68 del DPR n. 445/2000 e dalle altre disposizioni regolamentari e statutarie della stessa Amministrazione. Per Roma Capitale, viene in rilievo (nell’assenza di altre deduzioni specifiche da parte dell’Amministrazione) il “Regolamento per il funzionamento dell’Archivio capitolino” di cui alla delibera del Consiglio Comunale n.133/1981 (successivamente modificato), che, all’art. 62, comma 2, prevede che gli Uffici predispongono periodicamente gli elenchi di atti di cui si reputi inutile la conservazione “riferentesi agli anni anteriori all’ultimo quinquennio”; l’art. 63, inoltre, prevede che gli Uffici stessi “versano all’Archivio Capitolino le posizioni relative agli affari esauriti da oltre 40 anni, in analogia a quanto disposto dagli Archivi di Stato dall’art. 23 della ..legge 30 settembre 1963, n. 1409”. A tanto deve anche aggiungersi – tenuto conto delle ragioni sostanziali che sono sottese all’interesse ostensivo come illustrate dalla ricorrente e correlate al giudizio pendente nr. RG2417/2022 – che l’attestazione dello stato legittimo delle opere presuppone la possibilità di documentarle ai sensi dell’art. 9 bis, comma 1 bis, del DPR n. 380/2001 (come introdotto dal DL 70/2020, conv. in l. 120/2020), ciò che radica ancora di più il corrispondente riscontro di tali attestazioni da parte dell’Ufficio; ne deriva la conseguenza che anche le operazioni di custodia e di eventuale discarico di atti e documenti tecnici o edilizi o urbanistici d’epoca, da parte degli uffici competenti e dell’Archivio Storico, dovrebbero essere (o risultare già) improntate funzionalmente a consentire l’accessibilità o la reperibilità (anche) dei documenti edilizi risalenti negli anni. Inoltre, secondo la giurisprudenza prevalente, **se determinati documenti che sono legittimamente richiesti dal privato, non risultino esistenti negli***

archivi dell'Amministrazione che li dovrebbe detenere per ragioni di servizio, quest'ultima è tenuta a certificarlo, così da attestarne l'inesistenza e fornire adeguata certezza al richiedente per quanto necessario a consentirgli di determinarsi sulla base di un quadro giuridico e provvedimentale completo ed esaustivo ...

La giurisprudenza ha quindi chiarito che l'obbligo dell'Ufficio di reperire la documentazione inerente lo stato edilizio ed urbanistico di un immobile è finalizzato (non solo alle esigenze ordinarie di conoscenza che sono proprie del diritto di accesso ex art. 22, l. n. 241/90, ma anche) a consentire l'utile e certo ricorso alle forme di attestazione che sono disciplinate dall'art. 9 bis del DPR 380/2001, ciò che rende evidente come tale obbligo non possa ritenersi assolto dalla indicazione fornita dall'Amministrazione di una "temporanea" inaccessibilità degli archivi che rendano indisponibile la documentazione "allo stato", ossia con riserva di reperirla in futuro.

Alcuna certezza potrebbe infatti trarsi circa lo stato legittimo dell'immobile, essendo sempre possibile l'emersione di atti o documenti contrastanti o non coerenti con risultanze indirette quali quelle che sono ammesse dall'art. 9 bis del DPR 380/2001.

...

In caso di mancanza o irreperibilità dei documenti in archivio, dovrà essere rilasciata dal Responsabile dell'ufficio una attestazione formale di inesistenza, da redigersi nel rispetto di quanto sopra indicato.

Abusi edilizi maggiori: le diverse possibilità di sanatoria dopo il Salva Casa

Con la conversione in legge del Decreto Salva Casa, il legislatore ha previsto un doppio binario per sanare gli interventi di cui all'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)

di **Donatella Salamita** e **Gianluca Oreto** – **30.07.2024**

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge 24 luglio 2024, n. 105, di conversione con modificazioni del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), il legislatore ha previsto alcune importanti modifiche alle procedure di sanatoria degli abusi di cui all'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia).

Sanatoria abusi edilizi maggiori: cosa cambia con la Legge n. 105/2024

L'art. 31 del Testo Unico per l'Edilizia (TUE), per quanto concerne gli interventi realizzati in assenza del permesso di costruire o in sua totale difformità o con variazioni essenziali rispetto ad esso, preliminarmente, al comma 1, dispone debba trattarsi di opere a seguito delle quali sia stato realizzato un manufatto edilizio totalmente diverso rispetto a quello assentito, in relazione a ciò, prescrive i fattori incidenti su tale differenziazione, quali:

- le caratteristiche tipologiche;
- le caratteristiche plano-volumetriche;
- la diversa destinazione del bene;
- la realizzazione di volumetria superiore rispetto a quella di progetto.

I superiori "elementi" costituiscono difformità totale rispetto al permesso di costruire laddove, come prima citato, concretizzino un organismo edilizio diverso non solo nel suo intero, ma anche relativamente a una sua porzione se questa sia utilizzabile autonomamente, possedendo, pertanto, una sua specifica rilevanza.

Prima della conversione in legge del Decreto Salva Casa, tali difformità potevano essere sanate utilizzando l'accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del TUE precedentemente rubricato "Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali". Anche per le variazioni essenziali, dunque, il permesso di costruire in sanatoria poteva essere ottenuto solo:

-
- se l'intervento risultava conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda (doppia conformità);
 - a seguito di pagamento della sanzione.

Mentre prima della conversione in legge del D.L. n. 69/2024 il legislatore aveva "semplicemente" inserito una nuova possibilità di sanatoria semplificata nelle ipotesi di parziali difformità (art. 36-bis, TUE), con la Legge di conversione n. 105/2024, il Parlamento ha deciso di estendere questa procedura anche ai casi di *"variazione essenziale"*.

La legge di conversione del Decreto Salva Casa, infatti, ha:

- modificato la rubrica dell'art. 36 e il suo comma 1 eliminando le "variazioni essenziali";
- trasfuso le variazioni essenziali all'art.36-bis, sia nella previsione di applicare sanzioni a carattere diverso, che in quella riferita al requisito della doppia conformità, nonché per quanto concerne l'efficacia del silenzio-assenso nel decorso di giorni quarantacinque senza pronuncia da parte dell'ente.

Rimozione o demolizione delle opere abusive

Accertato l'abuso edilizio, il "tecnico" comunale eleva al proprietario e al responsabile delle opere arbitrariamente realizzate ordinanza per la rimozione o per la demolizione, nei cui contenuti indica l'area acquisita di diritto al patrimonio gratuito del Comune.

Al *responsabile dell'abuso* viene assegnato un termine di novanta giorni rispetto all'ingiunzione affinché demolisca e ripristini lo stato dei luoghi, termine che, con le modifiche introdotte dalla Legge n. 105/2024, potrà essere prolungato fino a duecentoquaranta giorni in casistiche specifiche.

La proroga è concessa dal Comune con atto motivato, come testualmente recita il comma 3 dell'art.31, da *"serie e comprovate esigenze di salute dei soggetti residenti nell'immobile all'epoca di adozione dell'ordinanza o di assoluto bisogno o di gravi situazioni di disagio socio-economico, che rendano inesigibile il rispetto di tale termine"*.

Inottemperanza e acquisizione gratuita al patrimonio comunale

Laddove il responsabile dell'abuso non ottemperi alla demolizione l'immobile viene acquisito di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune, intesi nel termine "immobile" sia esso che l'area di sedime alla quale potrà essere aggiunta ulteriore superficie necessaria quantificata secondo le prescrizioni urbanistiche vigenti per la realizzazione di *opere analoghe a quelle abusive*, in ogni caso quanto oggetto di acquisizione da parte dell'ente non potrà essere maggiore a dieci volte la totale

superficie utile realizzata abusivamente. L'accertamento dell'inottemperanza alla demolizione entro i due termini di novanta o di duecentoquaranta giorni viene notificato al responsabile dell'abuso, atto che, a sua volta, forma il titolo per l'immissione nel possesso del bene pertanto per la trascrizione gratuita alla Conservatoria dei Registri Immobiliari territorialmente competente.

Le opere abusivamente realizzate su terreni assoggettati a vincolo di inedificabilità vengono acquisite al patrimonio comunale solo nelle ipotesi in cui vi sia concorso dei vincoli, diversamente l'acquisizione va a favore delle amministrazioni preposte alla vigilanza sul vincolo, le quali provvedono, a spese dei responsabili dell'abuso, alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi.

Sanzioni amministrative pecuniarie e penali

L'inottemperanza alla demolizione comporta la sanzione amministrativa pecuniaria dell'importo minimo di euro duemila e massimo di euro ventimila, fatte salve ulteriori misure e sanzioni disposte da normativa vigente, tali importi possono essere aumentati secondo disposizioni regionali, le quali potranno anche stabilire siano periodicamente ripetute se permane l'inottemperanza all'ordine di demolizione. La sanzione è sempre irrogata nella misura massima di euro ventimila se l'abuso edilizio è realizzato su aree e su immobili assoggettati a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici o ad interventi di edilizia residenziale pubblica, o assoggettati a tutela per i boschi e le zone montane, o, ancora, per i beni di uso civico dei comuni, delle frazioni e delle associazioni, o vincolati dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, o soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato.

È previsto per il funzionario comunale che emani tardivamente, rispetto ai termini di giorni novanta o di giorni duecentoquaranta, il provvedimento sanzionatorio, la valutazione della performance lavorativa dal punto di vista della responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile, oltre l'eventuale applicazione delle sanzioni penali.

Il ricavato delle sanzioni spetta al comune ed è destinato sia alla demolizione che alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi, sia all'acquisizione gratuita dell'immobile, nonché alle attrezzature per le aree di verde pubblico.

Come previsto all'art. 2, comma 1, del Decreto Salva Casa, un terzo delle suddette entrate saranno destinati alle seguenti finalità:

- demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale, fatta salva la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile;
- completamento o demolizione delle opere pubbliche comunali inserite nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute di cui all'art. 44-bis del DL n. 201/2011; si dovrà altresì tenere conto dei criteri di adattabilità delle opere in oggetto ai fini del loro riutilizzo, nonché dei criteri che indicano le

ulteriori destinazioni a cui può essere adibita ogni singola opera, secondo quanto stabilito dal citato art. 44-bis, al comma 5 (tale finalità è stata introdotta nel corso dell'esame alla Camera);

- realizzazione di opere e di interventi di rigenerazione urbana, anche finalizzati (secondo una specificazione introdotta dalla Camera) all'incremento dell'offerta abitativa;
- 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;
- consolidamento di immobili per la prevenzione del rischio idrogeologico.

Relativamente al completamento o demolizione delle opere pubbliche comunali inserite nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, si ricorda che l'art. 44-bis, del D.L. n. 201/2011, convertito dalla Legge n. 214/2011, prevede l'istituzione di un elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche.

Per "opera pubblica incompiuta" si intende l'opera che non è stata completata:

- per mancanza di fondi;
- per cause tecniche;
- per sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge;
- per liquidazione giudiziale dell'impresa appaltatrice;
- per il mancato interesse al completamento da parte del gestore.

Il comma 2 del medesimo art. 44-bis stabilisce che debba intendersi "incompiuta" anche l'opera pubblica non rispondente a tutti i requisiti previsti dal capitolato e dal relativo progetto esecutivo e che non risulta fruibile dalla collettività.

Le sanzioni penali da applicare sono quelle per il reato di cui all'art. 44 "Sanzioni penali" con sentenza di condanna, oltre all'ordine di demolizione nel caso in cui non ottemperato.

La vendita del bene acquisito gratuitamente al patrimonio comunale

Le modifiche introdotte al comma 5 dell'articolo 31 del d.P.R. n. 380/2001 dal Decreto Salva Casa, vigenti dal 30 maggio al 27 luglio 2024, e successivamente dalla sua legge di

conversione, vigente dal 28 luglio, prepongono facoltà per il Comune di vendere l'immobile acquisito gratuitamente.

Premessa la demolizione delle opere abusive acquisite, come esplicita nei paragrafi precedenti, la norma in questione prevede che con Delibera del Consiglio Comunale si dichiari la sussistenza di prevalenti interessi pubblici.

Nel caso in cui l'opera, previo conseguimento ai sensi della L.241/1990, art.17-bis, degli assenti, nulla osta, concertati da parte delle amministrazioni preposte al vincolo, non risulti contrastante con *"rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico"*, il comune può vendere il bene e l'area di sedime.

L'alienazione avviene ai sensi della L.127/1997, art.12, comma 2, che testualmente recita: *"I comuni e le province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla legge 24 dicembre 1908, n.783, e successive modificazioni, ed al regolamento approvato con regio decreto 17 giugno 1909, n.454, e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato"*.

Il valore dell'immobile oggetto di alienazione viene stabilito dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate ed è decurtato dei costi occorrenti per la rimozione delle opere abusive, a tal fine il contratto di compravendita assume una forma "sospensiva" che viene meno nel momento in cui l'acquirente provvede alla demolizione o alla rimozione. È, inoltre, disposto il responsabile dell'abuso non possa partecipare alla procedura di vendita.

L'agibilità già ottenuta diventa una sanatoria di fatto

Con il Decreto Salva Casa, le irregolarità sono considerate tolleranze costruttive.

di **Redazione tecnica** – 31.07.2024

L'agibilità attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico degli edifici e degli impianti installati.

Con l'entrata in vigore della legge di conversione del Decreto Salva Casa, l'agibilità diventa dirimente ai fini della sanatoria di alcune tipologie di irregolarità degli immobili.

Agibilità e casi particolari di opere con parziali difformità

Con il Decreto Salva Casa, l'agibilità può alleggerire la gravità di una irregolarità, **che di conseguenza può essere sanata automaticamente.**

Il Decreto Salva Casa prevede infatti una corsia preferenziale nel caso in cui il certificato di agibilità sia stato rilasciato anche in presenza di parziali difformità, perché i funzionari incaricati di effettuare le ispezioni e verificare la conformità edilizia degli interventi hanno rilevato le irregolarità ma non hanno ordinato la loro demolizione o il ripristino dei luoghi.

A queste condizioni, le parziali difformità vengono assimilate alle tolleranze costruttive anche se determinano scostamenti maggiori rispetto alle nuove percentuali.

Anche se la legge non lo scrive espressamente, la ratio della norma **sembra** quella di aggiungere alle tolleranze il “plus” dell'agibilità o abitabilità rilasciata dopo aver riscontrato le irregolarità.

In questi casi, la regolarizzazione sarà automatica anche in presenza di scostamenti maggiori rispetto alle soglie delle tolleranze costruttive.

In condizioni normali, lo scostamento non potrebbe rientrare tra le tolleranze costruttive e quindi l'immobile non potrebbe essere considerato automaticamente regolare.

Se, però, tale immobile ha ottenuto l'agibilità o l'abitabilità, può essere considerato regolare perché lo scostamento è assimilato ad una tolleranza costruttiva.

Testo Unico Edilizia e stato legittimo: il TAR sul principio del tempus regit actum

I regimi "repressivi" dell'attività edilizia si applicano per il futuro e non già per le opere realizzate precedentemente alla loro introduzione

di **Redazione tecnica – 01.08.2024**

L'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), introdotto dal D.L. n. 76/2020 (Decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni dalla Legge n. 120/2020, e recentemente modificato dal D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), convertito con modificazioni dalla Legge n. 105/2024, definisce le modalità per ricavare lo stato legittimo degli immobili e delle unità immobiliari, compresi quelli realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio.

Stato legittimo: interviene il TAR

Lo "stato legittimo", benché introdotto solo nel 2020, si riferisce alla legittimità delle costruzioni alla luce delle norme vigenti al momento della loro realizzazione. Concetto questo che è passato sotto la lente d'ingrandimento del TAR Puglia che, con la sentenza 12 luglio 2024, n. 844, **ha chiarito che per gli edifici storici, lo "stato legittimo" può essere desunto da un insieme di documenti e titoli coevi alla costruzione, anche se non completamente disponibili.**

Il caso oggetto dell'intervento del TAR riguarda il ricorso presentato da alcuni residenti nelle vicinanze del Castello di Bari e numerose associazioni e comitati operanti nel campo della tutela ambientale, paesaggistica e dei beni culturali, per l'annullamento del decreto del competente Provveditorato alle opere pubbliche, recante valutazione della compatibilità del progetto di costruzione del nuovo plesso adiacente all'edificio dell'ex ufficio del Genio civile per le opere marittime, eretto in area demaniale negli anni '50, in zona con vincolo di tutela monumentale indiretta, imposto con DM 15 maggio 1930, per finalità di ampliamento organizzativo e funzionale della sede di Bari.

I ricorrenti hanno chiesto di accertare e dichiarare che l'edificio fu costruito negli anni '50 su area di sedime interessata dal vincolo di tutela indiretta, a protezione della cornice paesaggistica del Castello medioevale di Bari, in violazione del diniego di null osta dell'allora competente Ministero della Pubblica Istruzione, reso con parere del 31 luglio 1954, al fine di disporre la demolizione del vecchio edificio (abusivo) e delle successive opere di ampliamento illegittimamente autorizzate, e di annullare il decreto del Provveditorato interregionale del 30 ottobre 2019, unitamente ai sottostanti atti

della conferenza dei servizi decisoria, ivi compresi i pareri tutti positivi, resi dagli enti coinvolti nella riedizione del procedimento autorizzatorio, per come sollecitato da una sentenza del Consiglio di Stato.

Viene chiesto, dunque, di accertare l'abusività dell'opera, con la conseguente richiesta di condanna alla demolizione sia del vecchio edificio, risalente agli anni '50 del XX sec., sia del nuovo plesso di ampliamento funzionale.

I rilievi

I giudici di primo grado hanno preliminarmente rilevato:

- che i lavori non hanno interessato il manufatto già insistente sull'area che, dunque, non ha subito alcun "ampliamento" in senso tecnico (ossia di volumetria, nuovi piani, redistribuzione degli spazi con aumento della superficie o di volume), bensì si è proceduto alla realizzazione di un distinto e autonomo manufatto, dotato di impianti tecnologici autonomi, che lo rendono indipendente dal preesistente fabbricato, con il quale risulta collegato tramite un essenziale "corpo ponte", onde consentire al personale in servizio maggiore agibilità all'interno degli uffici;
- che il manufatto esistente e risalente agli anni '50 del XX secolo, già sede dell'Ufficio del genio civile per le opere marittime, non è affatto abusivo.

Relativamente a quest'ultimo punto i giudici rilevano che il manufatto esistente è stato realizzato con le tecniche progettistiche e di rilievo dei luoghi dell'epoca, che possedevano una capacità di precisione, evidentemente minore rispetto a quella della strumentazione più evoluta oggi comunemente a disposizione dei tecnici nel campo dell'edilizia.

Dalla ricerca negli archivi sono stati rinvenuti diversi documenti illustrativi dell'opera, depositati nel processo dall'Avvocatura erariale, dai quali è emerso che, dopo un primo parere non favorevole del 31 luglio 1954, la costruzione fu arretrata. L'Ufficio del Genio civile per le opere marittime di Bari presentò un nuovo progetto, in relazione al quale venne quindi acclarata dall'allora Sovrintendenza regionale ai monumenti e alle gallerie la piena compatibilità con il vincolo di cui al DM 15 maggio 1930.

L'evoluzione della normativa edilizia

Ciò premesso, il TAR ha evidenziato che il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico Edilizia) è stato redatto sulla base dell'art. 7, comma 1, e dell'allegato III, lett. b), della legge 8 marzo 1999, n. 50, tra i cui criteri direttivi v'era il "*coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo*".

I giudici hanno rilevato che il TUE, ai sensi dell'art. 138, è entrato in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2002. In realtà, occorre ricordare che il TUE è rimasto efficace dall'1 al 9 gennaio 2002, poi la legge 31 dicembre 2001, n. 463 di conversione del D.L. 23/11/2001 n. 411 (G.U. 09/01/2002) ne ha differito l'efficacia al 30/06/2002 che è stata ulteriormente differita al 30 giugno 2003 dalla legge 1° agosto 2002, n. 185 di conversione del D.L. 20 giugno 2002, n. 122.

Ad ogni modo, tutte le disposizioni del TUE, nella loro interezza e contemporaneità, si applicano a partire dal 1° gennaio 2002, mentre, per le epoche precedenti, deve aversi riguardo al regime giuridico vigente e per come si è successivamente evoluto nel tempo, fino a giungere al predetto testo unico "compilativo" e alle successive modificazioni apportate.

Dalla legge urbanistica alla legge Ponte

Nel caso di specie, il manufatto è stato realizzato negli anni '50 quando era vigente la Legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica) nel suo testo pressoché originario. L'art. 26 della legge n. 1150/1942 prevedeva un procedimento di repressione dei c.d. "abusi edilizi", secondo cui le diverse autorità preposte potessero (e non già dovessero) disporre la sospensione e/o la demolizione delle opere. Mentre, lo *jus aedificandi* era ritenuto un carattere immanente del diritto di proprietà, fino alla legge 8 gennaio 1977, n. 10 (c.d. legge Bucalossi). È poi solo con la legge 28 febbraio 1985, n. 47 che i poteri repressivi assumeranno una configurazione imperativa, che è rimasta pressoché invariata fino all'attuale testo unico costituito dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Nel dettaglio, il citato art. 26 della Legge urbanistica recitava (nel testo originario): *"Quando vengono eseguite opere non rispondenti alle prescrizioni del piano regolatore comunale, il Ministro dei lavori pubblici, ove il Comune non provveda, potrà, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, disporre la sospensione o demolizione delle opere stesse"*. Il potere officioso di repressione demolitoria era, dunque, riconnesso alla presenza di un P.R.G. e veniva per lo più interpretato all'epoca come discrezionale. In tal senso depone pure il tenore delle disposizioni, di cui al testo originario dell'art. 32 ("Attribuzione del podestà per la vigilanza sulle costruzioni") sempre della legge 17 agosto 1942 n. 1150, specie con riferimento al potere officioso di demolizione e ripristino.

L'art. 6 della Legge 6 agosto 1967 n. 765 (Legge Ponte), nel modificare l'art. 26, comma 1, della Legge n. 1150/1942, disponeva (nel testo originario): *"Quando siano eseguite, senza la licenza di costruzione o in contrasto con questa, opere non rispondenti alle prescrizioni del piano regolatore, del programma di fabbricazione od alle norme del regolamento edilizio, il Ministro per i lavori pubblici per i Comuni capoluoghi di Provincia, o il provveditore regionale alle opere pubbliche, per gli altri Comuni, possono disporre la sospensione o la demolizione delle opere, ove il Comune non provveda nel termine all'uopo fissato. I provvedimenti di demolizione sono emessi, previo parere rispettivamente del*

Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Comitato tecnico amministrativo, entro cinque anni dalla dichiarazione di abitabilità o di agibilità e per le opere eseguite prima dell'entrata in vigore della presente legge entro cinque anni da quest'ultima data".

Di conseguenza, il potere di repressione fu "allargato" anche alle difformità rispetto ai (semplici) programmi di fabbricazione o ai regolamenti edilizi, ma, per le opere realizzate antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge 6 agosto 1967 n. 765, poteva procedersi "entro cinque anni".

Il principio del tempus regit actum e lo stato legittimo

La giurisprudenza del tempo (Cons. St., Ad. plen., 17 maggio 1974 n. 5) fin da subito ebbe modo di chiarire che vige in materia il fondamentale principio del **tempus regit actum** e che, quindi, i regimi "repressivi" dell'attività edilizia non già assentita, nelle forme di legge, per come via via "rafforzati" nella legislazione succedutasi nel tempo, valessero per il futuro e non già per le opere realizzate antecedentemente alla loro introduzione. Ciò nella specie coerentemente alla natura amministrativa sanzionatoria di siffatte misure repressive.

Tali considerazioni si annodano a doppio filo con la giurisprudenza sullo stato legittimo dell'immobile, secondo la quale, per gli immobili risalenti nel tempo, dal coacervo dei titoli e atti di assenso o documenti, amministrativi e tecnici, coevi alla costruzione, non già atomisticamente considerati, bensì complessivamente apprezzati, deve ricavarsi, anche in via indiziaria, il c.d. stato legittimo dell'immobile.

Lo stato legittimo, in virtù dell'art. 9-bis, comma 1-bis, ultima parte, del d.P.R. n. 380/2001, è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, ovvero 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. Detta disposizione, per espressa previsione della disposizione normativa, si applica non solo alle ipotesi in cui non era in tempi molto risalenti obbligatorio acquisire il titolo edilizio, ma anche tutte le volte in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo, del quale non sia ricostruibile una più precisa contezza.

Dunque, sia in carenza di titolo edilizio, sia nel caso di rinvenimento soltanto parziale del titolo o di altri titoli correlati all'intervento edilizio, specie se pubblici (o comunque sia prodotti al tempo ad autorità pubbliche in data certa), che descrivano, con la tecnica e la prassi dell'epoca, l'immobile in discussione nelle sue fattezze e consistenze essenziali, deve potersene ricavare lo "**stato legittimo**".

Conclusioni

Nel caso di specie, alla luce delle suddette considerazioni, non sussisterebbe alcun abuso, con riferimento all'antico plesso dell'Ufficio del genio civile per le opere marittime di Bari, che fu realizzato in loco individuato, con elementari tecniche di misurazione dell'epoca, in zona al margine estremo della zona sottoposta al vincolo solo indiretto (e cioè non preclusivo in assoluto), posto dal DM 15 maggio 1930, e comunque insistente, per quanto concerne il caso di specie, su spazi aperti. In ogni caso, il manufatto è stato realizzato in obbedienza al regime urbanistico-edilizio del tempo, per come consolidatosi, e se ne è data sufficiente contezza quanto al suo c.d. stato legittimo.

Concludendo, la domanda giudiziale è stata dichiarata inammissibile e priva di fondamento.

Legge Salva Casa: tutte le novità nella nota ANCI

L'Associazione dedica un interessante approfondimento alla Legge n. 105/2024, dando particolare rilievo alle modifiche e integrazioni di interesse specifico per i Comuni di **Redazione tecnica – 02.08.2024**

Con la conversione in **legge 24 luglio 2024, n. 105** del **Decreto Legge 29 maggio 2024, n. 69** recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica" sono state cristallizzate le modifiche al d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**).

Decreto Salva Casa: la nota ANCI sulla legge di conversione

A fare il punto sul provvedimento è l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (**ANCI**) con una **nota dedicata proprio alla legge** entrata in vigore lo scorso 28 luglio 2024.

Come confermato da più parti, il DL Salva Casa non corrisponde alla riforma complessiva ed omogenea del Testo Unico dell'Edilizia, ma l'impianto generale è condivisibile per lo sforzo nel rimuovere quegli ostacoli normativi che impedivano di superare le attuali difficoltà di compravendita di immobili, soprattutto a destinazione residenziale, legate alle certificazioni sullo stato legittimo ovvero alla presenza anche solo di parziali difformità.

La nota contiene un'approfondita disamina delle norme:

- Recupero dei sottotetti (Art. 1, comma 1, lettera 0a);
- Edilizia libera (Art. 1, comma 1 lettera a);
- Documentazione amministrativa stato legittimo immobili (Art. 1, comma 1, lettera b);
- Agevolazione cambi destinazione d'uso (Art. 1, comma 1 lettera c);
- Requisiti di altezza minima e di superficie minima (Art. 1, comma 1, lettera c-bis);
- Demolizione e ripristino dei luoghi per interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali (Art. 1, comma 1, lettera c-ter);
- Alienazioni immobili abusivi (Art. 1, comma 1, lettera d);
- Interventi eseguiti in parziale difformità (Art. 1, Comma 1, lettera e);
- Tolleranze costruttive (Art. 1, Comma 1, lettera f);

-
- Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo – regolarizzazione variante ante 1977. (Art. 1, comma 1, lettera f-bis);
 - Sanatorie (Art. 1, comma 1, lettere g), h), i);
 - Sanzioni (Art. 1, Comma 1, lett. h);
 - Destinazione di una parte dei proventi delle sanzioni (Art. 1, Comma 2);
 - Strutture amovibili Covid-19 (Art. 2);
 - Norme di coordinamento (Art. 3);
 - Autorizzazione paesaggistica (Art. 3, Comma 1);
 - Pubbliche amministrazioni (Art. 3, Comma 2);
 - Neutralità finanziaria (Art. 3, commi 3 e 4);
 - Accertamento di conformità per interventi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, scia e permesso in sanatoria (Art. 3, comma 4 bis).

Legge di conversione del DL Salva Casa: le principali novità

Tra le novità più importanti che ANCI segnala tra quelle introdotte durante l'iter parlamentare:

- l'estensione della nuova procedura per l'accertamento di conformità in sanatoria anche alle variazioni essenziali (modifica della c.d. "Doppia conformità");
- la possibilità di regolarizzare le varianti ante Bucalossi (legge n.10/77);
- l'eliminazione della previsione che considerava sempre come variazioni essenziali le difformità parziali realizzate su immobili vincolati;
- la possibilità di agevolare il recupero dei sottotetti, ferma restando la disciplina regionale più favorevole, nonché la conformità di locali che abbiano superfici e altezze ridotte;
- applicazione della tolleranza del 2% anche alle misure minime in materia di distanze e requisiti igienico-sanitari;
- introduzione della tolleranza costruttiva del 6% per immobili di quadratura inferiore ai 60 mq
- Eliminazione della previsione per cui il tecnico abilitato debba verificare la sussistenza di possibili limitazioni dei diritti dei terzi e procedere alla loro eliminazione;
- possibilità di effettuare i cambi d'uso su singole unità immobiliari anche senza opere (con precisazione di cosa debba intendersi per "senza opere") e fermi restando ulteriori livelli di semplificazione se previsti dalle Regioni.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: la nuova sanatoria particolare

La Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 ha introdotto nel d.P.R. n. 380/2001 il nuovo art. 34-ter con una nuova particolare procedura di sanatoria edilizia di **Andrea Di Leo – 06.08.2024**

Il nuovo art. 34-ter del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) è rubricato “Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo” e rappresenta la più importante (ed utile) novità introdotta dalla Legge n. 105/2024, di conversione con modificazioni del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa). Anzi, si può affermare di trovarsi di fronte a una piccola rivoluzione copernicana.

Ciò premesso, i rilievi e le riflessioni, anche critiche, che suggerisce la norma (a prima lettura) sono varie.

Art. 34-ter, d.P.R. n. 380/2001

Prima di addentrarci nell'analisi di questa disposizione, di seguito il testo definitivo:

1. Gli interventi realizzati come varianti 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, e che non sono riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis possono essere regolarizzati con le modalità di cui ai commi 2 e 3, sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore.

2. L'epoca di realizzazione delle varianti di cui al comma 1 è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

3. Nei casi di cui al comma 1, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono regolarizzare l'intervento mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5. L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche nel caso in cui accerti

l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 36-bis, commi 4 e 6. Per gli interventi di cui al comma 1 eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto dall'articolo 36-bis, comma 5-bis.

4. Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o di riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis.

La ratio “nascosta” della nuova disposizione

La norma, pur senza evocarla espressamente, è chiaramente ispirata a un principio, quello del **legittimo affidamento**, che il Legislatore statale (anche in ossequio agli insegnamenti della giurisprudenza amministrativa, in primis Cons. Stato, Ad. Plen. 8/2017) mai menziona nel d.P.R. n. 380/2001, specie con riferimento alla tematica delle “irregolarità edilizie”.

Ma che la matrice delle due fattispecie (varianti ante '77 e “agibilità sanante”, come da alcuni è stata ribattezzata) normate dall'art. 34-ter risieda in tale istituto è abbastanza pacifico, sol che si consideri che la nuova disposizione statale è mutuata da due disposizioni della L.R. Emilia Romagna 23/2004.

Si tratta, in particolare, dell'art. 19-bis, comma 2-ter, secondo cui:

“Nell'osservanza del principio di certezza delle posizioni giuridiche e di tutela dell'affidamento dei privati, costituiscono altresì tolleranze costruttive le parziali difformità, realizzate nel passato durante i lavori per l'esecuzione di un titolo abilitativo, cui sia seguita, previo sopralluogo o ispezione da parte di funzionari incaricati, la certificazione di conformità edilizia e di agibilità nelle forme previste dalla legge nonché le parziali difformità rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato, che l'amministrazione comunale abbia espressamente accertato nell'ambito di un procedimento edilizio e che non abbia contestato come abuso edilizio o che non abbia considerato rilevanti ai fini dell'agibilità dell'immobile. È fatta salva la possibilità di assumere i provvedimenti di cui all'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990, nei limiti e condizioni ivi previste”;

e dell'art. 17-bis, comma 1, in base al quale

“1. Al fine di salvaguardare il legittimo affidamento dei soggetti interessati e fatti salvi gli effetti civili e penali dell'illecito, non si procede alla demolizione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità durante i lavori per l'attuazione dei titoli abilitativi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei

suoli) e le stesse possono essere regolarizzate attraverso la presentazione di una SCIA (...)"

Senonché, il Legislatore statale, pur ricalcando (non senza riformulazioni, di dubbia utilità) le due norme della L.R. Emilia Romagna, "riunite" nel nuovo art. 34-ter, ha evitato di far riferimento al principio del legittimo affidamento (nonché dell'osservanza del principio di certezza delle posizioni giuridiche).

Si tratta di un "pudore" singolare, atteso che simili principi costituiscono ormai parte integrante del diritto amministrativo.

Ad ogni modo, pur in assenza di un formale richiamo all'interno del nuovo art. 34-ter, non pare possa negarsi che la *ratio* delle due fattispecie ivi codificate risieda nel principio del legittimo affidamento (nonché di quello, altrettanto se non più importante, di certezza delle posizioni giuridiche, ossia, del diritto).

I confini delle due fattispecie: un nodo irrisolto (anche) dal Salva Casa

Altra questione generale che merita di essere sottolineata in questa disamina a prima lettura attiene al fatto che ad essere regolarizzabili sono solo le varianti in corso d'opera qualificabili (oggi) come parziali difformità.

Il che porta - "drammaticamente" - l'attenzione sulla annosa ed irrisolta questione dell'assenza di una univoca definizione della nozione di parziale difformità in seno al d.P.R. n. 380/2001.

In particolare, come noto, il *punctum dolens* risiede nell'art. 32 del TUE dove il Legislatore statale ha scelto, per molte delle ipotesi di variazione essenziale (soglia al di sotto della quale si individua la parziale difformità), di rimettere alla legislazione regionale la definizione "puntuale" di tali ipotesi, ma con una norma di principio, il comma 2 dell'art. 32 che, in diverse fattispecie, ben può essere qualificata come una "delega in bianco" (ad avviso di chi scrive: di dubbia legittimità costituzionale, visti gli effetti di totale disomogeneità che ciò produce da regione a regione: il noto **dossier ANCE** fornisce al riguardo una riprova solare di tale criticità).

In ragione di tale irrisolta criticità (alcuni emendamenti al D.L. 69/2024 andavano nel senso di colmare questa lacuna, ma il legislatore in sede di conversione ha scelto di non intervenire sul punto), il nuovo art. 34-ter è allo stato destinato ad operare con geometria variabile da regione a regione.

A rendere il quadro ancor più incerto vi è anche la linea inaugurata dalla Corte costituzionale, con la sentenza 4 luglio 2024, n. 119, dove (per ora solo con riferimento alla legislazione del Piemonte, ma con principi facilmente estensibili ad altre normative) è emersa in modo lampante tutta l'incertezza circa fin dove possa spingersi il legislatore

regionale nel quantificare le soglie quantitative atte ad individuare il delicato confine tra parziale difformità e variazione essenziale.

Si tratta, vista l'importanza della nuova disposizione, di una condizione francamente poco tollerabile.

Passiamo, adesso, in rassegna (sommaria, si sottolinea) le due fattispecie, le regole e le questioni interpretative che pone il nuovo art. 34-ter.

Le varianti ante '77

I commi 1, 2 e 3 disciplinano la sanatoria di quegli interventi che, realizzati in parziale difformità da un titolo edilizio ante Legge n. 10/77 (Legge Bucalossi), non furono assentiti da un formale titolo in variante.

Il legislatore - riconoscendo di fatto l'ambiguità (da anni discussa e segnalata nel mondo dei tecnici) circa la necessità, prima della L. 10/77 di un titolo in corso d'opera/a fine lavori per varianti "minori" al progetto approvato - consente tale sanatoria senza collegare la stessa ad alcuna verifica di doppia (simmetrica, o meno) conformità.

La sanzione da versare è regolata tramite rinvio al regime delle "oblazioni" oggi dettato dall'art. 36-bis, comma 5.

Merita di essere segnalato che il comma 3, secondo periodo, nel regolare gli aspetti procedurali inerenti al regime della particolare SCIA in sanatoria in esame dispone che *"L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche nel caso in cui accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere"*.

In buona sostanza, il legislatore affida alle Amministrazioni uno strumento di *extrema ratio*, consentendo alle stesse di inibire (entro il termine di 30 gg dal deposito) la SCIA in sanatoria laddove, pur rispettati i requisiti individuati dalla norma (intervento assentito con titolo ante '77, variazione realizzata in corso d'opera qualificabile come parziale difformità), venga in rilievo un interesse pubblico che giustifichi la rimozione delle parziali difformità oggetto di regolarizzazione.

Appare chiaro come un simile potere abbia un contenuto altamente discrezionale e costituirà, assai probabilmente, terreno fertile per interpretazioni, giurisprudenziali e non, non univoche.

Peraltro, anche in presenza di tale valutazione, nulla esclude che il destinatario dell'atto inibitorio e, quindi, dell'ordine di ripristino, possa valutare - ricorrendone i presupposti - di ricorrere ad una fiscalizzazione ex art. 34 comma 2.

La tolleranza delle parziali difformità seguite da abitabilità “espressa”

Il quarto e ultimo comma della nuova norma prevede che *“Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o di riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis”*.

La formulazione della norma – non pienamente in linea con il “modello”, più lineare, della L.R. Emilia Romagna 23/2004 – pone alcuni interrogativi.

In primo luogo, occorre domandarsi cosa debba intendersi per avvenuto accertamento delle parziali difformità nel corso di un sopralluogo da parte dei funzionari.

Una lettura rigorosa, potrebbe portare a richiedere la verifica, **quantomeno, di una menzione della difformità in un verbale**, potendosi dubitare che possa bastare che la difformità “non poteva non essere stata visionata” dai funzionari stessi. Detto altrimenti, potrebbe ritenersi necessario quantomeno che, dalla documentazione agli atti (il verbale di sopralluogo, ad esempio) **emerga la presenza della parziale difformità, se non addirittura la espressa e specifica menzione della stessa**.

A tal proposito, alcune prassi risalenti (ancorate a particolari previsioni regolamentari locali) portavano i funzionari a verbalizzare talune difformità e a far versare un importo a mo' di fiscalizzazione *ante litteram*: qui avremmo un accertamento espresso in uno al requisito del non esser l'accertamento stesso stato seguito da un ordine di ripristino.

Da evidenziare, inoltre, come la norma non chiarisca se (come dovrebbe ritenersi, ad avviso di chi scrive) il sopralluogo dei funzionari preposti alle verifiche circa la conformità edilizia possa corrispondere al sopralluogo svolto ai fini dell'abitabilità/agibilità. Ove così non fosse – e la norma è ambigua sul punto, aprendo a tale lettura – ne deriverebbe una applicabilità piuttosto ridotta della fattispecie.

Anche in questo caso, dunque, sebbene nei limiti di una disamina per ora sommaria, appare chiaro che la fattispecie, per come formulata, **determinerà non pochi oscillamenti interpretativi**.

Il possibile “concorso” tra le due fattispecie

Infine, occorre osservare come per le varianti/parziali difformità a titoli ante L. 10/77 sussista un potenziale concorso tra le due fattispecie.

Cosicché, pur in presenza delle condizioni di cui al comma 4, **ben potrà scegliersi di presentare una SCIA in base ai commi 1-3, al fine di ottenere uno stato legittimo**

più “solido” (poiché concretizzabile in un titolo in sanatoria vero e proprio, anziché in una mera tolleranza, ancorché oggi idonea a “concorrere” nella determinazione dello stato legittimo ex art. 9-bis, TUE).

Ma è vero anche il contrario: si dia il caso di una SCIA inibita, in base al comma 3, secondo periodo, con conseguente ordine di demolizione. In tal caso, al ricorrere delle condizioni di cui al comma 4, nulla sembra impedire al privato di invocare la tolleranza e, per tale via, impedire, comunque, la rimozione della parziale difformità.

Preso da: <https://www.ingenio-web.it/articoli/salva-casa-alla-prova-dei-fatti-nella-transizione-dal-paese-virtuale-al-paese-reale/>

Salva-Casa alla prova dei fatti nella transizione dal Paese virtuale al Paese reale

In questo articolo l'Autore affronta i presumibili impatti sull'apparato pubblico e privato cui è demandata l'applicazione normativa evidenziandone la complessità interpretativa, ovvero l'"adeguatezza" della norma alla capacità di metterla in pratica. Che, al di là del merito tecnico, potranno essere condizionanti l'efficacia.

di **Ermete Dalprato**

Sui contenuti analitici del Salva-Casa molti hanno già scritto e pare superfluo ripetere l'elencazione delle "novità" ormai universalmente note.

Più formativo pare essere la disamina di merito dei singoli istituti e delle finalità che perseguono e la verifica di rispondenza delle norme alle (molte) attese.

Per questo svolgeremo riflessioni a più ampio spettro sui singoli temi cercando di coglierne di volta in volta le implicazioni sull'intero assetto e, magari, evidenziandone anche possibili implementazioni.

Habemus Salva Casa

Dopo un bimestre compulsivo di proposte, attese, smentite adesso abbiamo un testo chiaro e leggibile.

Oddio, chiaro e leggibile non tanto, perché è:

- di **difficile composizione** (fisica perché ancora sotto forma di inserto della legge di conversione nell'inserto del DPR 380/01 da comporre col fai-da-te non sempre chiarissimo)
- di **difficile lettura** (da farsi in coordinato disposto con le norme richiamate)
- di **difficile interpretazione** (sia perché pieno di incisi, di eccezioni e di rinvii – d'altra parte cosa volevi pretendere da un inserto nell'inserto? – sia perché in parte difficilmente comprensibile nella finalità di alcune disposizioni).

Però quello è, e bisogna pur applicarlo.

Diciamo subito - a scampo di equivoci - che molti sono gli aspetti positivi e condivisibili della nuova legge, anche se alcune innovazioni possono essere problematiche e creare criticità.

Qui però non si tratta di esprimere apprezzamenti o critiche nel merito: è finito il tempo delle proposte (di integrazione) ed è invece tempo di applicarla e di applicarla per bene.

E su questo aspetto – la corretta applicazione della nova legislazione – qualche perplessità sorge.

Vediamo analiticamente perché.

La norma non è definitiva. E' incompleta e ... interpretabile

Un primo punto su cui dobbiamo riflettere è che il testo uscito dal Parlamento non è definitivo.

O, meglio, è la base su cui si inseriranno:

- le **inevitabili implementazioni regionali**, in parte espressamente richieste dalla legge, in parte dovute alle iniziative autonome delle regioni in ossequio al principio di legislazione concorrente che connota la materia edilizia
- le **implementazioni regolamentari dei comuni** in base ai compiti che la legge espressamente demanda agli stessi.

Credo di essere buon profeta se ipotizzo che ci saranno Circolari interpretative che Enti di vario ordine e grado (statali, regionali, comunali, associativi, ...) certamente non vorranno far mancare sull'argomento.

Dunque, come si dice, "le bocce non sono ancora ferme" e trascorreremo un più o meno lungo periodo di assimilazione e implementazione della norma.

Un criterio interpretativo: l'orientamento al "risultato"

Al di là dei necessari approfondimenti è però fondamentale **l'atteggiamento mentale (e culturale)** che sarà posto all'interpretazione/applicazione della norma.

Ci piacerebbe che l'interpretazione applicativa fosse "sostanziale", mirata al raggiungimento degli obiettivi posti dal Legislatore, in applicazione di quel principio di "finalizzazione al risultato" che il Codice dei Contratti Pubblici ha espresso in modo esplicito, ma che deve essere comunque sotteso a qualsiasi applicazione normativa, ancor più se di natura tecnica.

Applicando cioè il "principio del risultato" al "caso concreto" nell'esercizio di quei poteri discrezionali che qualsiasi norma consente all'operatore (così ben espresso al comma 4 del citato articolo 1 del Codice) anziché il criterio formalistico che pare avere avuto il sopravvento da un po' di tempo in qua.

Sì perché – al di là di ogni valutazione di merito delle norme or ora emanate -se vogliamo che sortisca quella funzione salvifica che la titola dobbiamo pur chiederci perché siamo arrivati a questo punto e magari fare qualche riflessione sul passato utile al futuro.

Sono le norme che sono mancavano o è mancata la loro corretta applicazione?

Perché siamo arrivati a questo punto?

Dobbiamo riconoscere che se siamo a questo punto è (anche) perché sempre più ci siamo discostati da una lettura finalistica e affidati ad una interpretazione sempre più formalistica della norma.

Dimenticando spesso che – oltre alle leggi – **esiste (ed è sempre esistita) anche una “prassi”** (che pure è fonte di applicazione giuridica) che abbiamo teso a disconoscere portandoci a “leggere” il passato con gli occhi di oggi (vedasi il tema delle tolleranze e non solo).

In passato molti aspetti, oggi oggetto di “normazione specifica”, erano risolti col buon senso o con tacita interpretazione tecnica non scritta, ma universalmente condivisa.

Abbiamo fatto la ricostruzione post-bellica con poche leggi fondamentali (la n. 1150/42, la n. 765/67, il d.m. n. 1444/68, la n. 47/85, la n. 10/77, la n. 457/78 e poco altro), leggi che oggi disconosciamo e criticiamo ritenendole superate e che invece (lo abbiamo sottolineato più volte) avevano visione e respiro.

Non si può dire che le cose si siano sempre svolte per il meglio (certamente no), ma se vogliamo essere obiettivi ciò è avvenuto più per mancanza di cultura e coerenza applicativa degli operatori (politica compresa) che non per carenza legislativa.

Dall’Urbanistica all’Edilizia ... o viceversa?

Le leggi c’erano e demandavano la pianificazione alla redazione dei piani che si sono fatti malvolentieri, con ritardo e in modo spesso incompleto.

In buona sostanza il Legislatore di allora aveva demandato al Normatore Locale (e alle scelte politiche locali) l’applicazione di norme di contenuto generale in ossequio a quel principio (allora sotteso ed oggi esplicitato e richiamato espressamente) di sussidiarietà e adeguatezza.

Non aver saputo applicare coerentemente (non so se per carenza culturale o di volontà) quegli spazi regolamentari riservati ai piani ha dato motivo al Legislatore nazionale di intervenire con leggi di dettaglio togliendo spazio a quella discrezionalità che meglio avrebbe potuto (e dovuto) interpretare i bisogni.

E siamo scivolati nell’exasperazione normativa analitica come alibi rassicurante.

Cercando di fare Urbanistica tramite l’Edilizia.

Il DPR 380/01 è titolato “Testo Unico dell’Edilizia”, ma già si è occupato di urbanistica (come abbiamo già anticipato in – *InGenio* - 08/06/2022 – “**Norme edilizie e norme urbanistiche: contigue ma non fungibili. Confonderle non aiuta a riformarle**”) ed oggi ancor di più come analizzeremo specificamente.

L'incoerente applicazione passata

Sta di fatto che la mancaza di cultura e di un corretto esercizio della pianificazione ha portato ad un'esplosione normativa in edilizia sempre più dettagliata e raffinata (forse) sotto il profilo giuridico, ma sempre più distante e incomprensibile per i tecnici che devono applicarla perché estranea al loro linguaggio.

Vedo un certo impaccio da parte dei tecnici nell'applicazione di procedure sempre più complesse (percepite come "giuridichese") certo evolute in ambito teorico (fors'anche troppo evolute), ma che non fanno parte della loro formazione scolastica (né professionale).

Sulla cui utilità bisognerebbe anche interrogarsi perché quando gli obiettivi sono chiari ben si possono esporre con parole semplici ed è noto che le cose semplici si capiscono e si applicano meglio di quelle complesse.

Paese reale e Paese virtuale

E proprio qui sta *un vulnus* che mi pare di dover cogliere anche nella nuova norma. Se il Legislatore ci tiene a che le sue norme vengano poi applicate correttamente la Sua prima preoccupazione dovrebbe essere quella di usare un linguaggio chiaro e comprensibile a chi le norme le deve applicare perché "*in claris non fit interpretatio*".

Invece già sappiamo che non sarà così.

Il Paese reale – quello dei tecnici pubblici (e privati) che dovranno applicarlo – non ha (allo stato) la preparazione giuridica adeguata alla comprensione e disamina di una materia così complessa, così giuridicamente articolata come è diventata oggi l'edilizia (sì, così com'è diventata, perché una volta non era così).

Un linguaggio tecnico sempre meno tecnico

Penso con partecipata preoccupazione ai tecnici comunali che devono applicare la **nuova legge** già dal 29 luglio scorso, senza neppure il beneficio della "*vacatio legis*" (e non mi si dica che la norma era nota già da due mesi perché in quel periodo si è detto di tutto e il contrario di tutto! E quella approvata è ben diversa dalla primigenia stesura).

Penso in particolare ai tecnici dei comuni medio-piccoli (che sono la maggioranza in Italia) e che si devono occupare di edilizia, di urbanistica, di paesaggistica, di sismica, di ambiente, di opere e lavori pubblici, di patrimonio, di espropri, ...

E non si scarichi il problema sulle spalle dei tecnici (comunali e non) rinviando semplicisticamente alla necessità di una loro più approfondita professionalizzazione.

Certo c'è anche questo problema ma il (buon) Legislatore deve preoccuparsi che le Sue disposizioni siano comprese e applicabili adesso nella condizioni date (non in un mondo ideale che non c'è).

Sbaglio o recenti vicende ci raccontano che nella stessa Milano (che non è città alla periferia dell'impero) hanno avuto difficoltà interpretative delle norme (nazionali, regionali, locali)? e devo presumere che Milano abbia le meglio professionalità e specializzazioni in materia.

Il rischio è che, anche questa volta, si sconti **l'abissale distanza tra Paese reale e Paese immaginato (virtuale)** in cui il Legislatore pare disconoscere che c'è un problema di fondo costituito dalle competenze e professionalità esistenti.

Le argomentazioni finora espresse non sono un giudizio di merito dei contenuti della nuova legge, ma solo una preoccupazione sulla loro corretta applicabilità legata alle capacità professionali (e produttive) del mondo "tecnico" cui sono demandate.

Il problema dell'adeguatezza della norma

C'è dunque un problema di adeguatezza della norma (in generale).

Adeguatezza – si badi - non tanto alla complessità dei problemi, ma all'intelligibilità e complessità applicativa.

Che diventa anche **adeguatezza della norma alla finalità che si propone** perché il successo dell'esito atteso è anche (forse soprattutto) dipendente dalla comprensibilità da parte degli operatori, dalla condivisibilità e dalla semplicità della sua applicazione.

Un esempio per tutti.

Buona parte del Salva-casa è dedicato alle sanatorie.

Se ancor oggi - a più di quarant'anni di distanza dalla prima legge del condono - la sanatoria edilizia è tema di grande attualità non è certo per mancanza di una legge statale sul controllo del territorio (perché c'era ed era organica come abbiamo già detto in altro approfondimento - v. InGenio 02.10.2023 - "**Nuovo condono edilizio? Forse che sì, forse che no**"), ma piuttosto conseguenza di una inefficienza/incapacità/incomprensione dell'amministrazione locale cui spettava sia il controllo preventivo che la repressione successiva.

La nuova norma affronta un "vecchio" problema che avrebbe dovuto essere risolto (e il Legislatore pensava di avere risolto) molto tempo fa.

Ci riusciremo oggi? La domanda è lecita.

Il punto di vista di un tecnico per i Tecnici

Mentre i più sono (comprensibilmente e legittimamente) intenti a ricercare nelle pieghe della nuova legge le possibili soluzioni ai casi personali, cercheremo di astrarci dal contingente per analizzare il testo definitivo da un punto di vista meno analitico e individualistico, ma più complessivo e di merito, inquadrandolo nel generale panorama normativo e raffrontandolo con le finalità dichiarate, ritenendo che possa essere utile ad una migliore comprensione e applicazione della nuova norma.

So bene che già schiere di giuristi lo stanno vivisezionando e fornendo letture interpretative certamente raffinate, per cui lungi da me la presunzione di darne una lettura giuridicamente inoppugnabile; ciononostante – visto che è una norma tecnica che dovrà essere applicata da tecnici, mi sia consentito di darne una lettura con l'occhio del tecnico; anzi del tecnico che sente la responsabilità (pubblica e privata) dell'interpretare la legge dal punto di vista sostanziale per le finalità per cui è stata concepita (al di là anche delle possibili sbavature della sua stesura).

Che è ottica diversa da quella del Giurista puro, presumibilmente più incline all'inquadramento nel formalismo degli istituti giuridici.

Personalmente mi sono astenuto dal commentare passo-passo le evoluzioni del bimestre "di prova" del decreto-legge ed ora nella stesura definitiva e pur con le dovute cautele proveremo – non certo a darne interpretazioni inossidabili – quantomeno a leggerlo insieme, non foss'altro che per conoscerlo e prenderne consapevolezza.

Lo faremo a piccole dosi, per temi, come si conviene alle questioni innovative e complesse, per evitare approssimazioni e la perdita della visione d'insieme tentandone un inquadramento sistematico con **l'obiettivo del risultato** e, perché no, del buon senso.

Salva Casa: gli architetti sulle novità del Testo Unico Edilizia

Parte da settembre un ciclo di incontri promosso dall'Ordine degli architetti di Roma per agevolare i professionisti nell'applicazione della legge n. 105/2024

di **Redazione tecnica – 07.08.2024**

Uno strumento di analisi e di approfondimento delle nuove norme introdotte dalla **legge n. 105/2024**, di conversione del **Decreto Salva Casa**: nasce con questo obiettivo il ciclo di incontri promosso dall'**Ordine degli Architetti di Roma**, per agevolare gli iscritti nell'applicazione delle novità introdotte al Testo Unico Edilizia.

Salva Casa: l'approfondimento degli architetti sulle novità del Testo Unico Edilizia

Nel corso degli incontri saranno analizzate le tematiche di maggior interesse per gli architetti, come lo stato legittimo, le tolleranze costruttive, i cambi di destinazione d'uso, le deroghe alle norme di agibilità, il nuovo accertamento di conformità, l'iter per sanare le difformità antecedenti alla legge sull'edificabilità del 1977, le deroghe alle norme di agibilità, le facilitazioni per il recupero dei sottotetti e sottotetti e le novità che riguardano le pergole bioclimatiche.

Spiega il Presidente dell'Ordine, **Alessandro Panci**: *«Abbiamo deciso di organizzare questa serie di incontri dedicati in modo specifico alla legge 105/2024 per fornire ai nostri iscritti un ulteriore strumento di analisi e di approfondimento delle nuove norme introdotte. Mediante l'analisi del testo e il confronto con esperti delle materie interessate dalla cosiddetta legge Salva-casa, l'Ordine mira ad agevolare gli architetti nel loro lavoro quotidiano, ben sapendo che professionisti messi nelle condizioni di poter operare al meglio forniscono una maggior garanzia di soddisfazione dei committenti, che è l'obiettivo finale di tutti i nostri corsi di formazione e aggiornamento professionale».*

Il primo appuntamento da fissare in agenda è l'11 settembre, quando esperti del settore giuridico, progettisti, pianificatori e altri professionisti che si occupano a vario titolo di **edilizia e urbanistica** approfondiranno da molteplici punti di vista caratteristiche e ricadute delle nuove norme introdotte.

Una sessione sarà dedicata anche all'analisi del Testo unico dell'edilizia che, insieme alle **ulteriori responsabilità del professionista** inizialmente previste dal decreto "Salva-casa" e poi tolte in fase di conversione in legge, era stato un argomento

richiamato da Panci nella lettera inviata a presidente e segretari della Commissione Ambiente della Camera nel corso delle audizioni propedeutiche al voto in Aula.

Salva Casa: i temi degli incontri promossi dall'Ordine degli Architetti di Roma

Questi nel dettaglio i temi che saranno affrontati nell'arco degli incontri.

Stato legittimo

Ricordano gli architetti che adesso è possibile dimostrare lo stato legittimo di una singola unità immobiliare senza preoccuparsi di verificare che non vi siano difformità per le parti comuni dell'edificio e viceversa. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari, dunque, non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni. Allo stesso modo, ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari.

Cambio di destinazione d'uso più semplice anche "con opere"

Estensione delle facilitazioni per i cambi di destinazione d'uso anche per quelli che prevedono opere edilizie. Si precisa anche che, ai fini delle semplificazioni introdotte dal provvedimento, *«il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di cui all'articolo 6»*, ovvero alle attività di edilizia libera.

Tolleranze costruttive e responsabilità dei professionisti

Sottolinea l'Ordine che, come suggerito nella missiva indirizzata alla Commissione Ambiente della Camera, firmata dal presidente Alessandro Panci, è stato eliminato l'obbligo per il professionista – nel caso delle tolleranze – di verificare che l'applicazione di queste non comportasse limitazioni dei diritti dei terzi.

Il decreto ha modificato l'articolo 34-bis sulle tolleranze costruttive, andando a incrementare il limite del 2% in modo inversamente proporzionale alla superficie utile. Con una modifica approvata alla Camera, si potrà arrivare al 6% nel caso di immobili con quadratura inferiore ai 60 mq. Le facilitazioni si applicano agli interventi realizzati entro il **24 maggio 2024**. In questo caso, 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 le misure previste nel titolo abilitativo si discostano in realtà entro un limite percentuale variabile con la superficie utile.

Inoltre:

- le tolleranze del 2% di cui all'articolo 34-bis valgono anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari.
- l'attestazione che il tecnico deve produrre in riferimento alla normativa sismica va riferita al rispetto delle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della realizzazione dell'intervento.

Variazioni essenziali: le novità sull'accertamento di conformità

L'Ordine segnala che l'accertamento di conformità in sanatoria introdotto dall'art. 36bis, semplificando il requisito della cosiddetta doppia conformità, si applica non più solo alle parziali difformità ma anche alle variazioni essenziali, che includono, tra gli altri, consistenti aumenti di cubatura e di superficie.

Difformità ante Bucalossi: il nuovo iter di sanatoria

Si ricorda che con la legge n. 105/2094 è stata inserita una facilitazione che permette di sanare, seguendo un iter ad hoc, le difformità derivanti da lavori assentiti da titoli rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10/1977 che non sono sanabili con l'accertamento di conformità semplificato (art. 34-bis). È sempre il professionista ad accertare la data di realizzazione dell'intervento e ad attestarla sotto la propria responsabilità se non vi è idonea documentazione probante.

Agibilità: le deroghe al DM 5 luglio 1975

In tema di agibilità, il tecnico progettista abilitato è autorizzato ad asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie anche nell'ipotesi in cui i locali abbiano un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri fino al limite massimo di 2,40 metri; nonché nel caso in cui l'alloggio mono stanza abbia una superficie minima, comprensiva dei servizi, inferiore a 28 metri quadrati, fino al limite massimo di 20 metri quadrati, se è destinato ad una persona, e inferiore a 38 metri quadrati, fino al limite massimo di 28 metri quadrati, se è per due persone.

L'asseverazione può tener conto di tali deroghe al Dm Sanità del 1975 se è rispettato il requisito dell'adattabilità, in relazione alle specifiche funzionali e dimensionali, previsto dal DM n. 236 del 1989. Contemporaneamente, deve essere soddisfatta una delle seguenti condizioni:

- i locali devono essere situati in edifici sottoposti a interventi di **recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico sanitarie**;
- deve essere contestualmente presentato un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di

un'adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari.

Recupero dei sottotetti

Si facilita il recupero dei sottotetti che diventa possibile, nei limiti e secondo le procedure previsti dalla legge regionale, anche quando l'intervento non consenta il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini. La deroga è consentita a condizione che vengano rispettati i limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio. Inoltre, non devono essere apportate modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto, e deve essere rispettata l'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ne ha previsto la costruzione.

Pergole bioclimatiche in edilizia libera

Novità sulle attività di edilizia libera, che includono adesso anche le pergole bioclimatiche, purché non determinino la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici. Inoltre, 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.

Sanatoria edilizia, operative le novità del Salva Casa

Dal 30 maggio privati e PA possono richiedere permesso di costruire e Scia in sanatoria e possono ottenerla anche con silenzio-assenso.

31/05/2024 - La sanatoria edilizia 2024 è uno dei principali contenuti del decreto Salva Casa, che rivede la procedura per l'accertamento di conformità e le soglie delle tolleranze costruttive ed esecutive.

Dal 30 maggio 2024, cioè con l'entrata in vigore del Decreto Salva Casa (**DL 69/2024**), i privati e le Pubbliche Amministrazioni che possiedono immobili con difformità lievi possono richiedere la regolarizzazione ai Comuni.

Ma cosa sono le difformità lievi? Sono le irregolarità comprese tra i limiti delle tolleranze costruttive ed esecutive e le variazioni essenziali. Il decreto Salva Casa ha rivisto il concetto di tolleranze e di conseguenza i requisiti e le procedure per richiedere la sanatoria edilizia 2024.

Come capire se è necessaria la sanatoria edilizia 2024: le tolleranze costruttive

Il Decreto Salva Casa eleva dal 2% previgente al 3% - 4% - 5% le tolleranze costruttive ed aumenta la casistica delle tolleranze esecutive.

Per gli interventi **realizzati entro il 24 maggio**, le nuove tolleranze costruttive sono pari al:

- 2% per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 mq;
- 3% per le unità immobiliari con superficie utile tra i 300 e i 500 mq;
- 4% per le unità immobiliari con superficie utile tra i 100 e i 300 mq;
- 5% per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 mq.
- **6% per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 mq. (aggiunta dalla conversione in legge)**

Per gli interventi **realizzati entro il 24 maggio**, si allunga la casistica delle tolleranze esecutive. Alle variazioni geometriche, delle finiture, della collocazione degli impianti e delle opere interne, già previste dalla normativa precedente, si sono aggiunte:

- il minore dimensionamento dell'edificio;
- la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali;
- le irregolarità geometriche e modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e difforme ubicazione delle aperture

interne;

- la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria;
- gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.

Gli edifici con irregolarità ricomprese entro questi nuovi limiti e nuove regole godono di una sanatoria di fatto automatica. Tuttavia, per gli edifici con tolleranze entro i limiti ma situati nelle **zone a rischio sismico**, la sanatoria edilizia 2024 è subordinata alla attestazione, da parte di un tecnico abilitato, del rispetto delle disposizioni per le costruzioni in zona sismica prevista dal Testo unico dell'edilizia.

Il range di irregolarità compreso tra le nuove tolleranze e le difformità più gravi (totale difformità dal titolo abilitativo, assenza del titolo abilitativo e variazioni essenziali) costituisce il gruppo delle **difformità parziali** per le quali è consentito l'accertamento di conformità semplificato che consente di ottenere la sanatoria edilizia 2024.

L'accertamento di conformità per la sanatoria edilizia 2024

Per capire se ci sono le condizioni per richiedere la sanatoria edilizia 2024, un tecnico deve verificare se la difformità, sulla base dell'epoca della sua realizzazione, rientra nelle tolleranze costruttive ed esecutive sanate automaticamente o se, invece, è maggiore e si qualifica come difformità parziale.

Dal 30 maggio 2024 i privati e le Pubbliche Amministrazioni possono ottenere la sanatoria edilizia se le irregolarità risultano conformi:

- alla **disciplina urbanistica** vigente al **momento della presentazione della domanda**;
- ai requisiti prescritti dalla **disciplina edilizia** vigente al **momento della realizzazione dell'intervento**.

La procedura per ottenere la sanatoria edilizia 2024

Dal 30 maggio 2024 i privati e le P.A. possono presentare al Comune la domanda di permesso di costruire o Scia in sanatoria, assistiti da un tecnico abilitato che deve attestare la conformità degli interventi alle norme urbanistiche vigenti al momento della domanda e alle norme edilizie vigenti al momento della realizzazione. Il Comune può condizionare il rilascio della sanatoria alla realizzazione di opere, anche strutturali, necessarie per assicurare l'osservanza della normativa in materia di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti, superamento delle barriere architettoniche.

Il Comune può inoltre prevedere la rimozione delle opere che non possono essere sanate.

Il Comune deve pronunciarsi entro:

- 45 giorni per il permesso di costruire in sanatoria;
- 30 giorni per la Scia in sanatoria;
- 180 giorni per la richiesta del permesso di costruire o della Scia in sanatoria relativi a interventi sugli immobili sottoposti a vincolo.

Decorsi questi termini, scatta il **silenzio assenso**.

I privati che inoltrano la domanda di sanatoria edilizia 2024 devono pagare una sanzione pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi, che deve comunque essere compresa **tra 1.032 euro e 30.987 euro**. (ridotto a 10.328 euro con la conversione in legge)

Alle Pubbliche Amministrazioni non è richiesto alcun pagamento.

Varianti realizzate prima del 1977, per sanarle basta una Scia

Il Salva Casa fissa la procedura semplificata per le irregolarità che eccedono le soglie delle tolleranze costruttive

30/07/2024 - Come sanare gli abusi edilizi ante 1977? La legge di conversione del Decreto Salva Casa ha introdotto una serie di novità che semplificano la regolarizzazione di tutte quelle difformità non gravi, che però non possono essere assimilate alle nuove tolleranze costruttive.

Abusi edilizi ante 1977, cosa prevede il Salva Casa

Per gli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della legge "Bucalossi" (L. 10/1977) e che non sono riconducibili ai casi delle **nuove tolleranze costruttive ed esecutive**, la Legge Salva Casa prevede un iter di sanatoria semplificato.

Secondo la maggioranza, che ha voluto questa disposizione all'interno del Salva Casa, si tratta di interventi che potenzialmente riguardano un gran numero di immobili, per i quali la regolarizzazione può risultare complessa a causa della difficoltà nel reperire la documentazione necessaria.

Come provare la data degli abusi ante 1977

Il Decreto Salva Casa stabilisce in primo luogo un metodo di datazione delle varianti realizzate prima del 1977.

Chi intende regolarizzare un abuso realizzato prima del 1977 deve utilizzare i documenti utili a provare lo **stato legittimo dell'immobile**, cioè il titolo abilitativo che ha previsto la costruzione (o la regolarizzazione in sanatoria) dell'immobile o quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio.

Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, si possono utilizzare le informazioni catastali di primo impianto, le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, gli atti pubblici o privati.

Se non è possibile accertare l'epoca di realizzazione della variante con la documentazione disponibile, un tecnico attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità, pena l'applicazione di sanzioni penali in caso di dichiarazioni false o mendaci.

Come sanare gli abusi edilizi ante 1977

Il Decreto Salva Casa stabilisce che, per sanare gli abusi ante 1977, il responsabile degli interventi o il proprietario dell'immobile può presentare una Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) e pagare la sanzione compresa tra **1.032** euro e **10.328** euro, **prevista per l'accertamento di conformità**.

Decorso 30 giorni senza che il Comune si sia pronunciato, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile ottiene comunque la Scia in sanatoria.

Se gli interventi sono stati realizzati in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il Comune chiede il parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico, che deve pronunciarsi entro 180 giorni, previo parere della Soprintendenza da rendere entro 90 giorni. Decorso questi termini, il Comune procede autonomamente.

Salva Casa, i tecnici comunali spiegano cosa sapere prima di presentare le domande

Intervista a Salvatore Di Bacco, Unitel su: silenzio-assenso, definizione di parziale difformità e di variazione essenziale, procedimenti di regolarizzazione, coordinamento con le leggi regionali.

23/08/2024 - In vigore da fine luglio, la legge di conversione del Decreto Salva Casa è sotto la lente dei progettisti, che saranno presto chiamati a presentare le richieste di sanatoria edilizia per conto dei propri clienti, e dei tecnici comunali che dovranno istruire le pratiche.

Abbiamo chiesto a **Salvatore Di Bacco**, Responsabile dell'Area Edilizia e Urbanistica del Comune di Raiano (AQ) e Coordinatore del Comitato Scientifico dell'Unione Nazionale Italiana Tecnici Enti Locali (**UNITEL**), di indicarci le innovazioni più rilevanti del Salva Casa e le implicazioni per proprietari e progettisti.

Qual è la novità più dirompente del Salva Casa?

Le diverse sanatorie/tolleranze esplicite o implicite, e deroghe varie, inserite in modifica o in aggiunta all'attuale Testo Unico dell'Edilizia, sono tutte dirompenti. **Si contano addirittura 13 nuove procedure** amministrative e tutte hanno una valenza di rilievo sulla regolarizzazione delle difformità edilizie sulla maggior parte degli immobili italiani. Di seguito l'elenco aggiornato:

1. Accertamento di conformità dell'art. 36 bis relativo ad interventi eseguiti in variazioni essenziali e parziali difformità;
2. Accertamento di conformità dell'art. 36 relativo ad interventi eseguiti in assenza di titolo e totale difformità;
3. Interventi eseguiti in assenza o in difformità della Scia di cui all'art. 37;
4. Le tolleranze costruttive post 24 maggio 2024 di cui all'art. 34 bis comma 1;
5. Le tolleranze costruttive ed esecutive ante 24 maggio 2024 di cui all'art. 34 bis comma 1 bis;
6. Le tolleranze esecutive post 24 maggio 2024 di cui all'art. 34 bis comma 2 bis;
7. L'Agibilità sanante temporanea alle norme igienico-sanitarie di cui all'art. 24 comma 5 bis e seguenti;
8. La deroga sul recupero dei sottotetti in tema di distanze prevista dall'art. 2 bis comma 1 quater;

-
9. Le deroghe sullo stato legittimo degli immobili condominiali di cui all'art. 9 bis comma 1 ter;
 10. L'utilizzo dell'ultimo titolo abilitativo rilasciato o assentito in alternativa al titolo originario che ha previsto la costruzione al fine di tutelare il legittimo affidamento;
 11. Le varianti in corso d'opera ante 1977 su interventi eseguiti in parziale difformità di cui all'art. 34 ter comma 1;
 12. L'Agibilità sanante in tolleranza degli interventi eseguiti in parziali difformità, rilasciata a seguito di ispezione dei funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, sempre a tutela del legittimo affidamento di cui all'art. 34 ter comma 4;
 13. Inserimento nello stato legittimo di tutte le fiscalizzazioni previste dall'art. 9 bis comma 1 bis.

Ci sono aspetti sui quali i Comuni hanno dubbi? Se sì, quali?

I dubbi sono davvero tanti e le criticità che si troveranno ad affrontare i responsabili degli Sportelli Unici dell'Edilizia nell'applicazione dei tanti procedimenti che ho sopra elencato porteranno ad aumentare i tempi di attesa delle istruttorie previste ex lege, anche alla luce delle croniche carenze del personale degli uffici tecnici comunali.

Di seguito ne riporto alcuni, derivanti dalla prima applicazione del Salva Casa:
1. Silenzio assenso. Il cambio di paradigma dal silenzio rifiuto delle istanze di sanatoria (oggi in vigore non dimentichiamocelo), al silenzio assenso previsto dal decreto può instaurare una nuova forma di provvedimento implicito con probabili profili condonatori, dovuti all'impossibilità del rispetto da parte degli uffici tecnici comunali, dei nuovi termini prescrittivi per l'esame delle istanze di cui all'art. 36 bis di nuova formulazione. C'è un notevole rischio di una molteplicità di titoli "FORMATISI", dopo 45 giorni per il PdC e 30 per la SCIA di carattere non provvedimentale che potrebbe portare paradossalmente ad un aumento del contenzioso giudiziario, con rilievi, in alcuni casi anche penali. È necessaria una rimodulazione della tipologia del silenzio assenso in analogia a quanto oggi già previsto dalle norme.

2. Raccordo del nuovo decreto su tutti i procedimenti in sanatoria previsti nel corpus normativo del Testo Unico dell'Edilizia, proprio alla luce delle modifiche di estrema rilevanza determinate dal decreto. In linea generale è necessario un maggior raccordo della nuova disciplina con i restanti titoli (cila, scia e pdc in sanatoria) evidenziando quali sono i perimetri di applicazione della parziale difformità e delle variazioni essenziali in rapporto al quadro delle tante sanatorie previste all'interno del Testo Unico dell'Edilizia, ed anche in rapporto con le tolleranze costruttive ed esecutive. Ad esempio, inserire

all'interno del nuovo art. 36 bis, un "fatto salvo le preventive verifiche sulle tolleranze o sulla possibilità di attivare prioritariamente la Cila tardiva o in sanatoria dell'art. 6 bis. Infatti, molti interventi in parziale difformità potrebbero facilmente essere gestiti con le attuali CILA tardive dell'art. 6 bis, o delle Scia art. 37, senza necessariamente ricorrere all'ausilio del nuovo art. 36 bis che, se non raccordato con quanto detto sopra, vanificherebbe gran parte delle finalità indicate dal decreto consentendo una differente applicazione sulle procedure e sui costi delle sanzioni da sostenere.

3. Priorità assoluta è la **definizione della Parziale Difformità e delle Variazioni Essenziali** su cui si basa l'intero decreto, definizione che non può prescindere dalle articolazioni delle varie definizioni delle leggi regionali dotate della potestà legislativa concorrente dell'art. 117 della costituzione. Oggi non esiste all'interno del Testo Unico dell'Edilizia tale definizione se non qualche accenno sulla relazione accompagnatoria al decreto che stiamo analizzando. Tali definizioni di patologia edilizia devono avere la loro unità nazionale anche alla luce dell'urgenza sottolineata dal decreto ed è necessario che tali definizioni siano applicate in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale e non nelle variegate definizioni della legislazione regionale. È necessario evitare disparità di trattamento differenziato che potrebbe raggiungere addirittura limiti notevolmente differenti tra le stesse Regioni.

Proposte:

- Vista l'importanza della tipologia di sanatoria aggiunta con l'art. 36 bis, dedicata esclusivamente a tale fattispecie, è necessario ed urgente definirla e renderla omogenea sull'intero territorio nazionale, senza operare nessun rinvio alle norme regionali.
- Le norme regionali in questi anni hanno operato in modo molto variegato, portando ad una non coerente applicazione della definizione di parziale difformità, su tutto il territorio nazionale.
- Rimettere alla potestà legislativa concorrente delle Regioni la definizione di una tipologia di estrema rilevanza nel panorama delle patologie edilizie può portare ad una frammentazione del tessuto edilizio, economico-sociale dell'intera nazione.
- È indispensabile che il decreto, proprio perché nasce con l'urgenza di soddisfare le esigenze abitative primarie dei cittadini italiani, detti linee prescrittive, con caratteristiche di unità e di omogeneità applicative su tutto il territorio nazionale.
- Alcuni esempi di questi ultimi anni hanno portato ad evidenziare come in alcune Regioni si possa ad esempio arrivare a delineare una parziale difformità addirittura considerando ampliamenti volumetrici fino al 20% dell'esistente.
- È necessario che le definizioni di variazione essenziale e parziale difformità siano uguali su tutto il territorio nazionale. Non si possono creare sanatorie differenziate regione per regione.

- Si fa presente che alcune delle regioni italiane non hanno ancora legiferato sulle parziali difformità o addirittura qualche regione, ad esempio l'Abruzzo, ha abrogato la precedente normativa (L.R. 52 del 1989) che conteneva tale definizione rendendo paradossalmente inapplicabile il decreto "salva casa".

- Ad onore del vero la relazione illustrativa accompagnatoria al decreto, nelle identificazioni delle mere irregolarità, afferma che le parziali difformità (articoli 34 e 37 del TUE) sono comprese tra i limiti delle tolleranze costruttive (articolo 34-bis) e i limiti delle variazioni essenziali (che sono definiti dalla legislazione regionale).

4. Disciplina Urbanistica e prescrizioni tecniche della disciplina edilizia. Il confine tra le due discipline è molto labile e non ben perimetrato, con rischio di sconfinamenti nell'una e nell'altra. Di difficile definizione risulta la '*disciplina urbanistica*' che potrebbe ricomprendere tutti gli strumenti pianificatori sovraordinati, territoriali, settoriali, di ogni livello e i piani regolatori comunali ma anche le norme sull'attività costruttiva. Infatti, la legge fondamentale urbanistica la 1150/1942 è assorbente anche dell'attività edilizia e ne fa espresso riferimento. Risulta necessario chiarire il significato delle due discipline affinché tutti gli attori coinvolti nei procedimenti di sanatoria siano in grado di definirne i percorsi amministrativi e tecnici.

5. Titoli abilitativi. È necessario chiarire cosa si intende per titoli abilitativi e assentiti all'interno del corpus normativo del T.U. Se tali titoli devono essere considerati solo quelli provvedimentali espressi ovvero anche quelli depositati (vedasi Scia PdC, Scia, Cila, Cilas, o quelli aggiunti con la nuova formulazione dello stato legittimo dell'art. 9 bis comma 1 formati senza provvedimento con il pagamento delle sanzioni pecuniarie. Esempio su tutti la fiscalizzazione edilizia).

6. Stato legittimo. La nuova formulazione dell'art. 9 bis comma 1 bis propone l'alternatività della dimostrazione dello stato legittimo, prevedendo la sostituzione della "e" in "o" con evidente cambio radicale del concetto di legittimità. Tale soluzione, indica che lo stato legittimo è formato solo dal titolo che ne ha originato la costruzione escludendo i successivi, mentre dall'altro lato "trapela" la possibilità che lo stato legittimo sia costituito dall'ultimo intervento edilizio rilasciato a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi. Ma in che modo l'attuale istruttore dovrà valutare tale legittimità dei titoli pregressi? Dovrà cercare nei meandri dei vecchi fascicoli una sommaria relazione sinottica da dove si evince una analitica verifica di legittimità, o il semplice rilascio di un provvedimento autorizzativo porta ed implica implicitamente la legittimità. Voglio ricordarvi che spesso all'interno dei vecchi fascicoli non si trova nessuna relazione da parte dell'amministrazione competente. Quindi dovrà essere effettuata una adeguata istruttoria non solo di natura urbanistica/edilizia ma anche relativa ad altre amministrazioni competenti allora ad esprimersi o a rilasciare atti di assenso comunque denominati.

Elementi sui quali porre attenzione:

- Rischio di legittimazione di sanatorie “**pesanti**” diverse dalle parziali difformità, le quali possono riferirsi a tempi remoti e che potranno emergere nell’ambito dell’attività di ricerca del “procedimento idoneo alla verifica dell’esistenza del titolo che ne ha originato la costruzione”.

- L’ultimo titolo abilitativo rilasciato potrebbe rendere legittimo l’affidamento del privato nei casi in cui gli uffici tecnici comunali abbiano, nel passato, “*espressamente accertato*” parziali difformità, (così come indicato nella relazione di accompagnamento al decreto, ma tale tipologia di difformità non è indicata nella norma!) rispetto al titolo edilizio, ma non le abbiano considerate rilevanti (non procedendo alla contestazione dell’abuso).

- Pertanto, gli uffici tecnici, in sede di accertamento dello stato legittimo odierno, potrebbero trovarsi nella imbarazzante situazione di non poter contestare una difformità che nel procedimento dell’ultimo titolo abilitativo non sia stata analizzata, né sia emersa durante l’istruttoria, con conseguente rilascio di un provvedimento favorevole al privato contenente le difformità realizzate. E tutto ciò senza aver versato oblazioni o sanzioni pecuniarie.

- Come si fa a comprendere quali erano le parziali difformità all’epoca del rilascio del titolo abilitativo che ha legittimato l’intera unità immobiliare se ancora oggi la legislazione vigente ancora non è in grado di definire con univocità la ‘parziale difformità’?

Inoltre, potrebbe essere sanato un intervento che necessitava di una analisi strutturale o di adeguamenti alle normative tecniche di settore, senza le eventuali autorizzazioni di altri enti preposti al rilascio. Si aprono in tal caso scenari che devono essere adeguatamente valutati.

- Sarebbe necessario chiarire, se, quando si parla di titoli abilitativi, ci si riferisca solo ad autorizzazioni espresse, ad esempio Permessi, Concessioni, Licenze, Autorizzazioni oppure a Comunicazioni, Dia o Scia, Dia o Scia alternative al PdC, Cila, Cilas, opere interne ex art. 26 L. 47/1985, etc. o ad altre forme di assenso come quelle previste dagli artt. 33, 34, 37 e 38 e in particolare alle norme sulla fiscalizzazione degli abusi (provvedimenti non espressamente rilasciati). Tale precisazione risulta indispensabile per ricostruire lo stato legittimo degli immobili, al fine della creazione del fascicolo del fabbricato (previsto dalla bozza del nuovo testo unico delle costruzioni), della verifica di conformità edilizia/urbanistica e non ultimo dalla verifica di quanto indicato dall’art. 46 comma 1, art. 49 comma 1 del T.U. dell’edilizia.

- Si segnala che, al fine di individuare lo stato legittimo, la Scia alternativa al PdC non è citata nell’art. 9 bis, considerando che con la predetta è possibile addirittura realizzare interventi rilevanti di nuova costruzione o ristrutturazione pesante così come disciplinato dall’art. 23 comma 1 lettera a), b) e c).

- Altro esempio: al fine di individuare lo stato legittimo, la CILA non è citata nell'art. 9 bis, considerando che con la predetta è possibile addirittura realizzare interventi rilevanti con notevole aumento di carico urbanistico, di frazionamento e accorpamento di unità immobiliari di estrema importanza al fine di comprendere l'elenco degli interventi effettuati sull'immobile. Si evidenzia, a conferma di ciò, che nella casella 1.1 delle dichiarazioni del progettista in asseverazione allegato al modello unico nazionale della Cila vengono elencate una serie di tipologie di intervento soggette alla procedura.

7. Subordinazione e condizionamento. Si prevede - al comma 2 del nuovo articolo 36-bis - che in sede di esame delle richieste di permesso a costruire, lo Sportello unico edilizia possa condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi necessari ad assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, superamento delle barriere architettoniche e ordinare la rimozione delle opere che non possono essere sanate. A tal fine, lo Sportello unico edilizia individua tra gli interventi citati le misure da prescrivere, le quali costituiscono condizioni per la formazione del titolo. Nel primo periodo, quindi, il legislatore prevede una "subordinazione" alla preventiva attuazione degli interventi di cui al secondo periodo, mentre nel secondo periodo il legislatore interviene utilizzando una sorta di condizionamento del permesso all'effettuazione di adeguamento alle normative tecniche di settore ed in particolare quelle strutturali. È necessario chiarire se gli interventi devono essere realizzati prima del rilascio del PdC o SCIA, con condizioni e prescrizioni di adeguamento postumo o devono essere effettuati prima del rilascio del PdC e dell'efficacia della Scia.

Tutto ciò rischia di portare all'aumento dei contenziosi nelle sedi amministrative, giudiziarie, fiscali e penali che creeranno ancora di più situazioni di instabilità dell'intero sistema dell'indotto dell'edilizia, a partire dalle **banche** che, al fine della concessione dei mutui, chiederanno l'agibilità o l'elenco dei titoli abilitativi, al fine della loro verifica di conformità; le criticità potrebbero poi riguardare i rogiti, in quanto i **notai**, prima di ogni atto di compravendita, chiederanno ad esempio attestazioni dei titoli formati per silenzio assenso.

E il personale degli uffici tecnici, prima di rilasciare tale attestazione, verificherà la legittimità di ciò che è stato presentato, ed in alcuni casi emergerà una non conformità con conseguenze di eventuali annullamenti in autotutela per dichiarazioni false da parte dei proprietari e dei professionisti incaricati (è noto, infatti, che il limite temporale dei dodici mesi per l'annullamento d'ufficio non vale laddove vi sia stata una falsa rappresentazione della realtà da parte del privato). I funzionari comunali, nel rispetto della normativa vigente, dovranno effettuare le comunicazioni alla procura e agli ordini professionali.

Le conseguenze, in alcuni casi, potrebbero tornare a svantaggio degli stessi proprietari, ove dovesse emergere che **la pratica in sanatoria non poteva essere rilasciata**, con

possibilità di annullamento in autotutela da parte del comune nei termini prescritti, o da parte della regione.

Da non sottovalutare, inoltre, le eventuali denunce penali, in caso di dichiarazione falsa o mendace, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al DPR 445/2000.

Nei casi di compravendita immobiliare già effettuate, si potrebbe rendere nullo lo stesso atto, con conseguenze di risarcimento danni a catena.

Paradossalmente potrebbe vanificarsi se non peggiorare l'obiettivo indicato dal legislatore del Decreto Salva Casa, cioè: **“lo sblocco di tutte quelle situazioni che paralizzavano gli atti di compravendita a causa di irregolarità formali** e a tutelare anche l'affidamento dei proprietari che, avendo legittimamente acquistato immobili in assenza di irregolarità risultanti da atti pubblici, si trovano nell'impossibilità di alienarli in forza della normativa sopravvenuta”.

Chi ha una domanda di sanatoria già presentata, può passare alla nuova procedura semplificata? Se sì, cosa deve fare?

Può semplicemente adeguarsi ad oggi con i nuovi procedimenti ivi previsti ripresentando il Permesso di costruire o la Scia a seconda delle difformità da sanarsi, chiedendo o l'annullamento di ciò che è stato presentato prima della pubblicazione del decreto o la rinuncia al proseguimento dell'iter procedimentale.

I Comuni sono pronti ad accogliere le domande secondo le nuove procedure?

La maggior parte dei Comuni deve ancora attivarsi per affrontare le innumerevoli novità legislative. Inoltre, le Regioni dovranno attivarsi per la definizione e l'aggiornamento delle proprie normative necessarie e indispensabili per la completa attuazione del Salva Casa. Ad oggi solo l'Emilia Romagna ha emanato una circolare provvisoria di prima attuazione indirizzata ai comuni. Il ruolo delle Regioni diventa prioritario alla luce della potestà legislativa concorrente in capo alle stesse ai sensi dell'art. 117 della costituzione.

Ed è urgente armonizzare le patologie edilizie delle variazioni essenziali e delle parziali difformità sia per le procedure dell'accertamento di conformità sia la regolarizzazione delle varianti ante 77. Negli ultimi anni la Corte Costituzionale è intervenuta su come alcune regioni hanno perimetrato tali definizioni e in alcuni casi è stata dichiarata l'incostituzionalità per aver applicato parametri molto estensivi.

In questo quadro differenziato si rende necessario omogeneizzare con criteri puntuali e univoci tali definizioni affinché tutti gli operatori del settore abbiano chiaro quali siano i parametri da utilizzare per i vari procedimenti.

Preso da: https://www.ingenio-web.it/articoli/i-nuovi-adempimenti-comunali-nel-salva-casa/?utm_term=156120&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6813+-+3694+%282024-08-30%29

Data Pubblicazione: **20.08.2024**

I nuovi adempimenti comunali nel Salva Casa

Le innovazioni della recente legge Salva-Casa non sono a costo zero per la pubblica amministrazione chiamata (nei suoi Organi e nelle sue strutture tecniche) a nuovi compiti per i quali si dubita possa essere immediatamente dotata delle necessarie professionalità. Questo è un problema per la corretta e compiuta applicazione normativa che potrebbe vedere deluse le aspettative sorte intorno al provvedimento. L'Autore le estrapola dalle pieghe della legge in un commento cumulativo che ne evidenzia le criticità.

di **Ermete Dalprato**

Prendendo spunto dalle considerazioni del precedente commento in merito alle innovative competenze dei tecnici privati vediamo quali altre competenze vengono invece addossate alla Pubblica Amministrazione.

Non parliamo di quelle ovvie dell'istruttoria delle istanze di sanatoria (che saranno molte e complesse); quella è da sempre attività istituzionale cui gli uffici tecnici pubblici sono avvezzi e preparati.

Parlo di adempimenti nuovi.

L'accertamento di legittimità, ovvero “bisogna che tutto cambi perché tutto rimanga come prima”

Potremmo cominciare con le modifiche all'articolo 9-bis, comma 1-bis che molti hanno commentato positivamente per il fatto che la nuova norma pareva avesse limitato la verifica della corrispondenza “stato di fatto-autorizzazione” all'ultimo atto abilitativo (innovazione per la quale è bastato cambiare la congiunzione della precedente “e” con l'attuale disgiunzione “o”).

Mi pare però che ci si sia dimenticati che il Legislatore - sacrificando la “e” a favore della “o” - si è comunque cautelato precisando che la disgiunzione vale solo se l'Amministrazione in sede di rilascio dell'ultimo titolo **abbia effettivamente verificato la legittimità di tutti i pregressi**.

Il che vuol dire che la sostanza dell'accertamento di legittimità richiesto dal Legislatore resta lo stesso di prima (onestamente non poteva che essere così), solo che ne ha traslato la competenza.

E non è ben chiaro a chi.

Chi attesta l'avvenuto accertamento di legittimità dei pregressi titoli?

Non certo il privato professionista che non sa (né può sapere) come si comportava l'Amministrazione rilasciante in epoche anche remote.

Ma anche l'Amministrazione attuale, pur essendo l'unica che potrebbe farlo, non sempre è certa dei comportamenti dei predecessori e dubito che sia disposta a certificarlo.

In assenza di certezze, il progettista non può avvalersi di questa facoltà per cui mi pare che tutto resti come prima. Credo che la pretesa innovazione sia di fatto una pia illusione.

Integrazione della normazione pianificatoria comunale

Sul delicatissimo tema del mutamento di destinazione d'uso in realtà il coinvolgimento non è solo dell'apparato tecnico delle Pubbliche Amministrazioni ma anche - direi prioritariamente - dell'apparato politico.

Il comma 1-bis e 1-quater dell'articolo 23-ter consentono ai comuni tramite lo strumento urbanistico di "fissare specifiche condizioni" tra cui è anche "*inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo...*" per le singole unità immobiliari come precisa il comma 1-quater.

Non entreremo per ora nel merito di questa complessa problematica, ma - pur limitandoci al solo aspetto di rinvio della facoltà pianificatoria che il Legislatore nazionale fa - dobbiamo rilevare che la disposizione, per come è scritta, è indirizzata direttamente alle amministrazioni locali indipendentemente dalle eventuali legislazioni regionali.

Un'urgente valutazione e intervento comunale pare d'obbligo, perché, data la strategicità del tema, sarebbe inopportuno che tale adempimento (pur facoltativo) non fosse adottato per mera inerzia e non per scelta.

Alla regione (salve le competenze della legislazione concorrente) sono invece espressamente demandati i compiti di definizione del "*contributo per opere di urbanizzazione secondaria*" (articolo 23-ter, co. 1-quater) e, più in generale l'adeguamento del proprio regime legislativo al "*mutamento di destinazione d'uso*" disciplinato dall'articolo 23-ter che deve annoverarsi comunque tra i "principi" della Legislazione nazionale.

Come tali inderogabili.

Dilazione (possibile) della rimessa in pristino degli abusi

L'articolo 31, co.3 prevede la proroga del termine per l'esecuzione delle rimesse in pristino degli abusi imposti dall'Amministrazione Comunale (fissato in via ordinaria in 90 giorni sempre dallo stesso articolo al comma 3, primo periodo) "fino a un massimo di duecento quaranta giorni" per "comprovate esigenze di salute" dei residenti o "assoluto bisogno" o "gravi situazioni di disagio".

Si tratta dunque di "proroga" (e non di attribuzione iniziale) che, come tale, va richiesta entro i termini canonici e va opportunamente motivata e documentata sulla base delle limitazioni di legge che paiono circoscritte a situazioni sociali (ovvero a destinazioni residenziali?); il che necessita di una valutazione necessariamente discrezionale.

Di chi la competenza?

Dei soli tecnici dell'Ufficio Tecnico o anche dei Servizi Sociali?

Scelta discrezionale tecnica o da surrogarsi anche dalla Giunta o dal Sindaco come Autorità Sanitaria?

Valutazione delle sanzioni per violazioni paesaggistiche sanabili

Oneroso è il comma 5-bis dell'articolo 36-bis che introduce la necessità in capo all'Amministrazione Comunale della **definizione delle sanzioni in caso di violazioni paesaggistiche per difformità sanabili** (e, dunque, compatibili); sanzione da stabilirsi con perizia di stima e quantificata nel maggiore importo tra "profitto conseguito dal privato che ha commesso l'abuso e "il danno" paesaggistico" arrecato al bene oggetto di tutela.

La **quantificazione del "danno paesaggistico"** appare di complessa, difficile e assai discrezionale valutazione, esposta ad interpretazioni.

Vero è che la norma non è nuova, perché è di fatto la trascrizione della disposizione dell'articolo 167, co. 5 del d.lgs. n. 42/2004, e quindi le amministrazioni già hanno dovuto affrontare il problema, ma è altrettanto vero che si amplia lo spettro delle difformità sanabili e si arricchisce la casistica in precedenza limitata ai soli casi del comma 4 del citato articolo 167.

Termini ridotti e silenzio-assenso per l'esame delle sanatorie di difformità parziali

Rischioso poi è ancor più il comma 6 dell'articolo 36-bis che riduce a soli 45 giorni il termine per l'emanazione del provvedimento motivato del comune in mancanza del quale si dà per acquisito il silenzio-assenso.

Finora la materia della *sanatoria* era (per così dire) protetta dal silenzio-rifiuto (ex articolo 36, comma 3 alla decorrenza di sessanta giorni).

Averla ricondotta al regime del silenzio-assenso (pur se limitatamente alle parziali difformità e variazioni essenziali) vuol dire – dal punto di vista concettuale – che inequivocabilmente (in presenza dei requisiti di legge da chiunque obiettivamente riscontrabili) questo tipo di sanatoria è un atto dovuto.

Il che non è riconoscimento da poco.

Proprio per questo però poteva essere concesso un termine più congruo per l'istruttoria pubblica.

Anche perché l'istituto del silenzio-assenso sta godendo di un recente orientamento giurisprudenziale che assicura l'inverarsi dell'atto per effetto del solo decorso del tempo in assenza di contestazioni della P.A. anche a fronte di non conformità urbanistiche. (Di questo abbiamo detto in recenti commenti – v. InGenio - 18.06.2024 - "Stato legittimo, presunzione di legittimità e garanzie sostanziali degli interessi pubblici: la non abusività" e 01.07.2024 - "L'esistenza degli atti per silenzio-assenso e garanzie sostanziali degli interessi pubblici").

Il che va sicuramente a favore della certezza del diritto privato cui sono dichiaratamente orientate le norme or ora introdotte, ma a discapito dell'interesse collettivo qualora la norma sia concepita per non dare il tempo sufficiente e fisiologico alla Pubblica Amministrazione di un esame serio delle richieste.

Questo è quello che presumibilmente si verificherà nel caso in esame (il concretizzarsi del silenzio-assenso anche in caso di non conformità ai requisiti) visto che è da supporre che le Amministrazioni Locali saranno sommerse da contestuali richieste.

E questo non è un bene.

Si noti, solo per verità storica, che l'istituto del silenzio-assenso sulle pratiche di condono è già stato sperimentato (v. *articolo 35, co. 18, l. 47/85*), ma dal contezioso ancora in essere non pare sia stato risolutivo (vuoi anche per i connessi adempimenti che lo condizionavano).

Non so se la nuova norma sarà esente da ricorsi.

L'esigenza di una normazione edilizia per tende e affini

Vista la proliferazione delle tipologie di opere temporanee a protezione dagli agenti atmosferici il Legislatore ha cercato di disciplinarne le caratteristiche introducendo la lettera b-ter al comma 1 dell'articolo 6 che qualifica edilizia libera "*le opere di protezione*

dal sole e dagli agenti atmosferici ... "imponendo però che - oltre a non creare "uno spazio stabilmente chiuso con conseguenti variazioni di volumi e superfici" devono anche "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".

Sulla verifica dell'incremento di volume e superficie nulla da eccepire: sono parametri quantitativi e misurabili; quanto agli altri requisiti (impatto visivo e armonizzazione architettonica) si tratta di intento condivisibile, ma di difficile apprezzamento.

Da stabilirsi da parte di chi? E, soprattutto, da verificarsi da parte di chi e quando?

Cominciamo dal "da chi?": Non certo dall'installatore e neppure da un tecnico privato perché siamo in edilizia libera esente da qualsiasi certificazione preventiva; quindi dalla Pubblica Amministrazione ex post.

Vediamo allora "quando?"

Per iniziativa della P.A.? (ne dubito, il rilievo pubblicistico non lo merita).
Per esposto di privati? presumibilmente sì, ma in questo caso:

- quali parametri discrezionali adoterà la P.A. per contestare la violazione "del profilo estetico e dell'armonizzazione con le preesistenti linee architettoniche"?
- e poi, se non sono più edilizia libera, a cosa diventano soggette? e a quale repressione?

Prevedo probabili contenziosi, presumibilmente condominiali.

Diciamo che è una norma di belle intenzioni, che però, si sa, sono quelle che lastricano la via dell'inferno.

La norma pare appartenere a quelle di principio immediatamente vigenti. Ciononostante non va dimenticato che il comma 1 fa "salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali" per cui non è impedito un intervento regolamentare diretto del comune.

Nonostante si sappia quale travagliata vita abbia avuto la Commissione edilizia (diventata oggi meramente facoltativa proprio perché le erano state demandate valutazioni estetico-discrezionali) forse sarebbe opportuno predisporre una regolamentazione edilizia e d'ornato (come si chiamava una volta); e se non c'è già, va fatta, perché solo con un Regolamento con le relative sanzioni si può gestire questa norma.

Anche se personalmente non amo le regolamentazioni di dettaglio in questo caso condivido quanto suggerito da qualche avveduto dirigente di predisporre un "abaco" delle tipologie possibili indicante dimensioni, caratteristiche estetiche, di colore, di materiali, ... tipi di ancoraggio alle strutture principali,

Quando c'è un regolamento o lo si impugna o lo si applica e dopo "carta canta, villan dorme".

Non sottovalutiamo l'impatto edilizio (non solo estetico) di queste strutture borderline che tanta utilità rappresentano in località dal clima mite come il nostro che induce piacevoli utilizzi in esterno e che, come tali, le rende soggette a continue forzature interpretative.

In conclusione

Non mi pare irrilevante l'aggravio di compiti che la nuova norma accolla agli Uffici Tecnici della Pubblica Amministrazione (i Comuni):

- vuoi dal punto di vista dell'accelerazione dei compiti di istituto già esistenti, ma in precedenza meno cogenti
- vuoi dal punto di vista di nuove e più estese competenze professionali.

Abbiamo disponibili tutte queste professionalità qualitativamente e numericamente parlando?

Al netto di tutto il resto, non mi pare poco e forse avevo ragione quando dicevo che il Legislatore non si rende ben conto della distanza tra Paese reale e Paese virtuale.

Le deroghe igienico-sanitarie del Salva-Casa e le condizioni di applicabilità

L'articolo analizza la recente modifica dei requisiti igienico-sanitari per gli immobili esistenti, evidenziando la complessità e le contraddizioni nelle sue disposizioni. La norma consente deroghe per l'uso abitativo di unità edilizie esistenti, con restrizioni sull'altezza dei locali e la superficie minima, applicabili solo se si soddisfa il requisito di adattabilità e se sono previsti interventi di recupero o ristrutturazione.

di **Ermete Dalprato**

Annunciata come una grande innovazione foriera di possibilità di utilizzazione degli immobili esistenti fin qui insperate, la norma di modifica dei requisiti igienico-sanitari si presenta in realtà un coacervo di disposizioni di difficile e contraddittoria applicazione già a partire dalle condizioni di applicabilità delle deroghe limitate comunque solo all'esistente che l'Autore esamina in questo articolo.

Ne seguirà un secondo in cui saranno affrontate le problematiche delle procedure.

La revisione dei requisiti igienico-sanitari è una delle norme più anticipate e pubblicizzate dagli organi di informazione per cui potrebbe apparire superfluo parlarne: ormai tutti sanno tutto (o così credono).

In realtà le cose sono un po' più complicate e forse merita esaminare **le novità per quello che sono effettivamente** e non per quello che ci si poteva aspettare che fossero.

Un inquadramento gerarchico-concettuale

Vale la pena notare che sono norme aggiunte al testo originario del decreto-legge e, come si vedrà, soffrono di notevoli approssimazioni e incongruenze.

Per come si presentano si direbbe che le **disposizioni introdotte all'articolo 24 del DPR 380/01 dall'articolo 1 comma 1**, lett. c-bis della legge n. 105/2024 si pongano come "norme di principio" e come tali siano immediatamente operative sovrapponendosi all'eventuale normazione locale.

Le modalità applicative risultano dunque particolarmente importanti anche perché sul punto dobbiamo dire che molti sono gli aspetti problematici che rendono la **norma criptica e contraddittoria, di controvertibile attuazione** anche a volersi rifare a quell'interpretazione finalistica che pure abbiamo sollecitato in altri casi. E che comunque qui riprenderemo.

La finalità

Se andiamo agli obiettivi della **legge n. 105/2024** il loro inquadramento appare riconducibile al 2° obiettivo ("*recupero del patrimonio edilizio*") con un riferimento anche al 3° ("*rigenerazione urbana*").

Diciamo, in modo un po' spicciolo, che tali norme derogatorie tendono a consentire (per il solo esistente legittimo) un uso abitativo di locali o unità edilizie che con le norme a regime sarebbero esclusi.

Ne esamineremo qui le condizioni di applicabilità rinviando ad un successivo approfondimento le procedure.

Le limitazioni applicative

In commenti un po' frettolosi (o troppo entusiastici) qualcuno ha detto che le altezze degli edifici residenziali sono ridotte a 2,40 m (a fronte dei precedenti 2,70 m) e le dimensioni dei monolocali portate a 20 mq e 28 mq rispettivamente per una o due persone (a fronte dei precedenti 28 mq e 38 mq).

Questo è quanto potrebbe indurre a pensare il **comma 5-bis**, ma quando leggiamo il **comma 5-ter** ci accorgiamo che non è tutto oro quello che luccica.

Intanto le modifiche riguardano **solamente le tre misure soprariportate** (e non altro) e poi le condizioni di applicabilità di queste dimensioni ridotte sono limitate **ai soli casi in cui**:

- *sia "soddisfatto il requisito dell'adattabilità ..."* (comma 5-ter)

e soddisfatta anche una delle seguenti ulteriori condizioni

- *i "locali" siano siti "in edifici sottoposti a interventi di recupero edilizio" e "miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie"* (comma 5-ter, lett. a)

oppure, in alternativa,

- *vi sia contestuale "presentazione di un **progetto di ristrutturazione**" nel quale siano garantite "idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio" in relazione al numero degli occupanti"* (comma 5-ter, lett. b).

La questione dell'adattabilità

Prioritario e necessario è dunque che sia **soddisfatto il requisito della "adattabilità"** richiesto dall'articolo 3, comma 5 del d.m. 236/1089.

Prescrizione generale già da tempo vigente che si ritiene possa essere conseguita anche in sede degli interventi edilizi di cui diremo appresso che condizionano l'avvalersi delle deroghe. Per le specifiche tecniche si rimanda al decreto citato.

Il requisito del tipo di intervento: “recupero edilizio” o “ristrutturazione”?

Quel che è certo è che **la norma si può applicare solo all'esistente** (e non alle nuove costruzioni) **da sottoporre a intervento** *della lettera a) (recupero edilizio) o della lettera b) (ristrutturazione).*

Cominciamo dalla **lettera b)** che ci pare la più comprensibile:

L'ipotesi della ristrutturazione

Ma quale ristrutturazione?

L'interpretazione letterale ci porta ad *escludere il “risanamento e ripristino conservativo”* che invece si poteva pensare essere ammesso (secondo logica) in quanto comportante *“un insieme sistematico di opere”* (come anche la ristrutturazione) tese a ripristinare funzionalità conservando però *“l'organismo edilizio”* mentre la ristrutturazione può anche **“trasformare l'organismo edilizio”**. La distinzione è labile.

Volendo ricondurci comunque alla sola *“ristrutturazione”* è noto che la **ristrutturazione edilizia** ha oggi *un'estensione molto ampia* potendo ricomprendere la totale demo-ricostruzione ed ammettendo anche incrementi volumetrici.

Senza entrare nel merito delle evoluzioni normative ed attenendoci al dettato letterale del comma 5-ter, lett. b) direi che vanno ricompresi **tutti i tipi di ristrutturazione edilizia dell'articolo 3, lett. d) del DPR 380/01** escludendo però la ristrutturazione urbanistica della lett. f) del precitato articolo.

Ciò per coerenza non tanto al testo letterale (che è generico e incompleto e semplicemente parla di *“ristrutturazione”*), ma per coerenza con la finalità della norma che vuole evidentemente riferirsi solo all'esistente escludendo le nuove costruzioni.

Rifacendoci all'elencazione del citato articolo 3 del DPR 380/01 che inquadra le *“nuove costruzioni”* alla lettera e) e la ristrutturazione urbanistica alla lettera f) si vede come la *ristrutturazione urbanistica rappresenti il massimo della “sostituzione ex novo” del precedente tessuto* e dunque sia cosa ben diversa dal riuso dell'esistente.

Possiamo dedurre che le nuove derogatorie misure igienico-sanitarie **non si applicano ad interventi di rigenerazione urbana quando comportino sostituzioni immobiliari!**

Anche limitandoci alla sola ristrutturazione *“edilizia”* i problemi però non mancano perché è ben noto che ha molte facce e (al netto del titolo edilizio dovuto) consente anche la *demo-ricostruzione e incrementi volumetrici se previsti dai piani urbanistici.*

Chiamerei ancora una volta in soccorso interpretativo la *finalità della norma*: l'ammissibilità dei nuovi parametri derogatori **è applicabile solo alle superfici/volumi di vani legittimi preesistenti** (anche se ricostruiti ex novo in caso di obbligo di

mantenimento delle “caratteristiche planivolumetriche”) escludendola invece per eventuali nuovi volumi aggiunti. E ciò indipendentemente dalla specifica sub-tipologia (conservativa e/o ricostruttiva).

Risaliamo ora alla lettera a): il Recupero edilizio (cos'è?)

Ci imbattiamo qui in un altro dubbio interpretativo perché “*recupero edilizio*” e “*ristrutturazione*” non sono sinonimi e il fatto che il Legislatore abbia differenziato la tipologia di intervento nei due diversi e alternativi casi previsti dovrebbe voler significare che si tratti effettivamente di casistiche diverse.

La **ristrutturazione** è un tipo di intervento disciplinato per legge e come tale ben riconoscibile, il “**recupero edilizio**” è concetto ampio e dottrinario e meno definito tecnicamente.

Vero è che una definizione legislativa di “recupero edilizio” figurava nell’articolo 31 della legge n. 457/78, ma quell’articolo è stato di fatto abrogato e sostituito dall’articolo 3 del DPR 380/01 per cui non dobbiamo più ritenerlo vigente.

La **definizione della legge n. 457/78** era posta a premessa dell’elencazione di tutte le tipologie di intervento sull’esistente ed era assai ampia (troppo ampia) andando dalla manutenzione ordinaria alla ristrutturazione urbanistica.

Se la volessimo usare qui faremmo rientrare dalla finestra la “ristrutturazione urbanistica” che poc’anzi abbiamo fatto uscire dalla porta.

La genericità del contenuto tecnico della definizione di “recupero edilizio” si supera soltanto se la si interpreta alla luce delle condizioni finalistiche del recupero: “il miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie”.

E allora dobbiamo **escludere anche la manutenzione ordinaria** che può essere solo riparativa e non portare a miglioramento di alcunché.

“*En passant*” potremmo però dire invece che in questa lettera a) possiamo ricomprendere il “**restauro e risanamento conservativo**” che abbiamo ritenuto di dover escludere dall’elencazione della lettera b).

Da quanto precede possiamo concludere che il “**recupero edilizio**” di cui qui si parla potrà spaziare dalla manutenzione straordinaria alla ristrutturazione edilizia.

Quindi le due opzioni di intervento della lett. a) e della lett. b) in parte si sovrappongono e per capire perché il Legislatore le abbia considerate alternative dobbiamo fare un ulteriore approfondimento sull’estensione dell’intervento.

Intervento sull'edificio o sulla sola unità immobiliare?

Leggendo partitamente la lettera a) e la lettera b) pare congruo dedurre che:

- nella **lettera a)** il richiamo a "locali" siti "**in edifici sottoposti**" a recupero rende indubbio che **l'intervento** (pur nella diversità di tipologie di cui abbiamo detto) **debba essere esteso a tutto l'edificio**
- nella **lettera b)** la **ristrutturazione pare riferirsi anche al solo "alloggio"** e quindi essere limitata anche ad un'unica unità immobiliare.

Conclusione sui presupposti di ammissibilità della deroga

Si può così sintetizzare (cercando di essere rigorosi nel lessico giuridico) che - premessa e data per accertata l'"**adattabilità**", l'applicabilità delle nuove norme in deroga si esercita solo:

- **ai locali esistenti con destinazione abitativa** (permanenza di persone) **già di altezza inferiore a 2,70 m legittimamente acquisita** come tale all'epoca di realizzazione in quanto gli interventi cui saranno soggetti non consentono cambi di destinazione né legittimazione di eventuali abusi;
- se c'è:
 - o un **intervento di recupero** (dalla manutenzione straordinaria alla ristrutturazione) **sull'intero edificio**,
 - oppure un **intervento di ristrutturazione edilizia anche su un singolo alloggio**;
- se c'è una **motivazione di miglioramento alternativo delle condizioni igienico-sanitarie**.

Di quest'ultimo aspetto parleremo nel prossimo commento.

Il discrimine tra la lettera a) e la lettera b) pare dunque fondato solo **sull'estensione dell'intervento**: all'intero edificio o al singolo alloggio.

Magari la conclusione non soddisfa un granché, ma pare proprio che sia così.

Preso da: <https://www.ingenio-web.it/articoli/sanatoria-edilizia-le-nuove-procedure-per-regolarizzare-gli-abusi-dopo-il-salva-casa/>

Sanatoria edilizia: le nuove procedure per regolarizzare gli abusi dopo il Salva Casa

La sanatoria è una delle procedure più complesse previste dalla disciplina edilizia. Il Salva Casa ha modificato in maniera importante la norma, non senza criticità o contraddizioni. Tra le note positive la semplificazione di alcune fattispecie e più in generale l'allargamento delle maglie per la regolarizzazione. Ecco un quadro generale sulle norme e procedure applicabili per sanare le difformità edilizie.

di **Nicola Furcolo** Data Pubblicazione: **26.08.2024**

Sanatoria edilizia, caratteri generali

La disciplina sull'attività repressiva e sanzionatoria degli abusi è abbastanza complessa; ancora più complesso è il quadro procedurale della sanatoria, soprattutto dopo le norme introdotte dal Salva Casa, che ha introdotto nuove possibilità di regolarizzazione.

La sanatoria edilizia è definibile come il *rilascio di un titolo abilitativo in **sanatoria per accertamento di conformità**, quindi per la regolarizzazione postuma degli abusi c.d. formali (in assenza o in difformità dai titoli abilitativi), con effetto estintivo del reato contravvenzionale previsto.*

La prima riorganizzazione della procedura di sanatoria edilizia avviene con la famosa legge sul condono edilizio (*legge 47/1985*) che ha disciplinato organicamente i regimi sanzionatori, sia amministrativi sia penali, con l'introduzione del titolo abilitativo in sanatoria per accertamento di conformità e quindi per la regolarizzazione postuma dei soli abusi formali (assenza o difformità dai titoli), con effetto estintivo del reato contravvenzionale: sono queste le fondazioni per l'attuale impianto della doppia conformità.

Oltre a queste procedure ordinarie, vengono definite procedure straordinarie, con scadenza temporale, che consentivano di sanare difformità sostanziali, in contrasto con i piani e la disciplina urbanistica ed edilizia vigente.

In questo caso, come vedremo meglio dopo, si parla di condono edilizio, che nel nostro ordinamento è stato previsto solo da tre leggi: *legge 47/85*, *legge 724/94* e *legge 326/03*.

Oltre a questi due regimi appena visti – sanatoria ordinaria e speciale (condono) – c'era un terzo tipo di sanatoria prima della legge 47/1985, la sanatoria giurisprudenziale: la decisione di un giudice amministrativo circa la regolarizzazione di interventi edilizi, che

si basava prevalentemente sulla sopravvenuta conformità, ossia un intervento illecito in origine, ma diventato poi conforme alla disciplina urbanistica mutevole nel tempo. Le nuove norme contenute nel Salva Casa (*DL 69/2024 convertito con legge 105/2024*) allargano le maglie della sanatoria ordinaria, prevedendo alcune semplificazioni; non inseriscono alcuna procedura straordinaria di condono edilizio.

Si configura, dunque, uno scenario abbastanza complesso, fatto di procedure e intrecci che consentono, entro certi limiti, in caso di soddisfacimento di requisiti ed esistenza di presupposti, al raggiungimento del traguardo: lo **stato legittimo dell'immobile**.

In questo articolo analizziamo le procedure di sanatoria possibili dopo il Salva Casa, per attestare appunto lo stato legittimo.

Abusi edilizi

L'ordinamento giuridico distingue gli abusi edilizi in:

- **formali**, laddove l'inosservanza è limitata all'assenza o alla difformità dal titolo, posto come condizione di legittimità dell'intervento edilizio;
- **sostanziali**, nel caso in cui l'attività edilizia risulta non rispettosa delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi, delle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

Gli abusi sostanziali possiamo suddividerli in:

- **abusi primari** (o abusi totali);
 - o assenza permesso di costruire o scia alternativa ad esso;
 - o totale difformità dal permesso di costruire o dalla scia alternativa;
- **abusi secondari**;
 - o variazioni essenziali;
- **abusi lievi**;
 - o parziali difformità dal titolo;
 - o varianti non essenziali;
 - o ristrutturazione in assenza di permesso;
 - o assenza o difformità dalla SCIA;
- **abusi tollerati**;
 - o tolleranze edilizie.

Poi ci sono alcuni casi particolari definiti dal nuovo Salva Casa, come vedremo di seguito.

In caso di **abuso edilizio**, occorre sanare l'illecito o, più propriamente, procedere ad accertamento di conformità.

Tipologie difformità

- **difformità totali**, quando gli interventi eseguiti comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, plano-volumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile (cfr. art. 31, comma 1, TUE);
- **variazioni essenziali**, allorquando ricorrono le condizioni stabilite dalle leggi regionali sulla base dei criteri fissati dalla normativa nazionale (cfr. art. 32, TUE);
- **parziali difformità** (cfr. art. 34), da ritenersi tali tutte le varianti/variazioni che non sono totali, essenziali o in corso d'opera (criterio residuale).

Tipologie varianti

1. **varianti leggere** (art. 22, comma 2);
2. **varianti ordinarie**: modificazioni qualitative o quantitative di non rilevante consistenza rispetto al progetto originario che non richiedono un nuovo titolo. Il nuovo provvedimento – da rilasciarsi col medesimo procedimento previsto per il rilascio del permesso di costruire – rimane in posizione di sostanziale collegamento con quello originario, e in questo rapporto di complementarità e di accessorietà deve ravvisarsi la caratteristica distintiva del permesso di costruire in variante, che giustifica, tra l'altro, le peculiarità del regime giuridico cui esso soggiace sul piano sostanziale e procedimentale (in particolare, restano salvi tutti i diritti acquisiti, e ciò specialmente a fronte di una contrastante normativa sopravvenuta, che, se non fosse ravvisata l'anzidetta situazione di continuità, potrebbe rendere irrealizzabile l'opera);
3. **varianti essenziali**, che si configurano come nuovi titoli edilizi e tali da non poter essere considerate varianti perché realizzano nuovo organismo, da valutarsi con riferimento a: superficie coperta, il perimetro, il numero di piani, la volumetria, le distanze dalle proprietà vicine, nonché le caratteristiche funzionali e strutturali del fabbricato, complessivamente inteso.

In altri termini, le **varianti essenziali** riguardano ogni modifica incompatibile col progetto originario, sia sotto l'aspetto qualitativo sia sotto l'aspetto quantitativo.

Dette varianti non trovano definizione nel Testo Unico Edilizia ma, per la configurazione dell'ambito di tale istituto, può essere utile tenere conto della definizione (comunque non coincidente e che non ne esaurisce il concetto) di «variazione essenziale».

Le domande di esecuzione di varianti essenziali sono, dunque, come tali, da considerarsi sostanzialmente volte al rilascio di un nuovo ed autonomo permesso di costruire e, conseguentemente, assoggettate alle disposizioni vigenti nel momento in

cui sono presentate, non trattandosi, con esse, solo di modificare il progetto iniziale, ma di realizzare un'opera diversa, nelle sue caratteristiche essenziali, rispetto a quella originariamente assentita.

Condono o sanatoria?

Chiariamo la differenza concettuale tra condono e sanatoria, cercando di fugare qualsiasi dubbio:

il **condono** è una forma di sanatoria di immobili edificati in violazione della disciplina urbanistica ed edilizia, con il "perdono ex lege" per la realizzazione abusiva di interventi in contrasto con le prescrizioni urbanistiche (violazione sostanziale). La norma non consente il condono edilizio. È possibile solo in casi straordinari e con leggi speciali, per tempi limitati.

l'**accertamento di conformità** (questo è il termine corretto, sostituito molto spesso con **sanatoria**) si riferisce alla sanatoria di un intervento realizzato senza titolo ma che soddisfa e rispetta la normativa urbanistica ed edilizia (dell'epoca, del momento della richiesta o di entrambe o mista, come vedremo dopo). In pratica, si sana un abuso di tipo formale (mancanza del titolo abilitativo) e non sostanziale (gli interventi sono conformi). L'accertamento di conformità è disciplinato dalla legge ordinaria ed è sempre possibile, entro certi termini.

Il **condono edilizio** è contenuto in leggi speciali, con durata temporale definita, ovvero:

- legge 47/1985;
- legge 724/1994;
- legge 326/2003.

La **sanatoria** oggi è disciplinata da:

- **art. 36 DPR 380/2001** (doppia conformità classica);
- **art. 36 - bis DPR 380/2001** (doppia conformità semplificata), introdotta dal Salva Casa.

Doppia conformità rigida e semplificata

Fino al Salva Casa (maggio 2024), la regolarizzazione di un illecito edilizio ex post era possibile solo mediante la procedura definita dall'**art. 36**, denominata "**accertamenti di conformità**" o dall'**art. 37 co. 4 "SCIA in sanatoria"**.

Nello specifico, la disciplina statale offre la possibilità di:

- regolarizzare un intervento edilizio eseguito in assenza o in difformità dal titolo prescritto e di ottenere lo stesso in sanatoria (**permesso di costruire in sanatoria**);

-
- ottenere la sanatoria dell'intervento edilizio realizzato in assenza o in difformità dalla SCIA (ordinaria Art. 22), mediante la **SCIA in sanatoria** con l'applicazione dell'art. 37 comma 4.

Per entrambi gli accertamenti di conformità, la legislazione nazionale prevedeva che:

- **intervento conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dello stesso e al momento della presentazione della domanda** (*doppia conformità*);
- **versamento di un importo a titolo oblativo** (estinzione del reato), da determinare come vedremo a breve.

Il vero problema, molto spesso, stava nel soddisfacimento dei requisiti richiesti dalla **doppia conformità urbanistica ed edilizia**.

DISCIPLINA URBANISTICA:

- strumenti urbanistici comunali (PUC, PRG, ecc.);
- strumenti attuativi o particolareggiati;
- piani provinciali, regionali, piani paesaggistici;
- fasce di rispetto stradali, infrastrutturali, cimiteriali, fiumi;
- vincoli di vario genere (idrogeologici, idraulici, ambientali, ecc.);
- ecc.

DISCIPLINA EDILIZIA:

- norme tecniche per le costruzioni;
- norme sicurezza;
- norme antincendio;
- superamento barriere architettoniche;
- norme igienico sanitarie;
- norme su acustica degli edifici;
- efficienza energetica;
- beni culturali e paesaggio;
- ecc.

Secondo il **principio della "doppia conformità"**, occorre rispettare la conformità alla disciplina sia urbanistica che edilizia:

- **al momento dell'abuso;**
- **al momento della richiesta di sanatoria.**

Ci si rende conto facilmente quanto complesso possa essere soddisfare i requisiti della doppia conformità classica.

Si pensi a una struttura degli anni '70 che debba soddisfare i requisiti delle norme tecniche delle costruzioni al tempo di realizzazione dell'abuso e alle NTC 2018! O

ancora, che debba rispondere ai requisiti minimi per le prestazioni energetiche (DM 26 giugno 2015). Praticamente impossibile senza opere.

Di fatto la doppia conformità classica per edifici obsoleti è cosa assai complessa.

La nuova **“doppia conformità semplificata”** rende la situazione notevolmente più accessibile: *si dovrà verificare il rispetto della **disciplina edilizia del tempo** (norme tecniche dell'epoca, sicuramente meno esigenti) e quella **urbanistica attuale** (molto probabilmente più permissiva).*

Inoltre, la nuova formulazione dell'**art. 36 - bis** consente agli uffici comunali di prescrivere opere per la sicurezza, anche strutturale, ed eventualmente demolire le parti insanabili.

Tutto ciò rende, almeno in via teorica, le procedure di sanatoria accessibili ad un maggior numero di casi.

Le procedure di sanatoria aggiornate al Salva Casa

Riassumere le procedure di sanatoria possibili non è affatto un'operazione semplice o lineare.

In linea generale, gli illeciti edilizi possono essere sanati in funzione della loro gravità/tollerabilità con le procedure seguenti:

- accertamento di conformità classico (art. 36);
- accertamento di conformità semplificata (art. 36-bis);
- tolleranze costruttive;
- SCIA (art. 34-ter / art. 19 legge 241/90);
- altri casi particolari.

previo il pagamento di sanzioni a titolo di oblazione, variabili di caso in caso.

Chiariamo subito che in caso di abuso sono previste **sanzioni amministrative e sanzioni penali (non sempre)**.

In linea generale, per gli **accertamenti di conformità** (questo è il termine corretto per definire le *sanatorie ex art. 36 e 36-bis*) è possibile procedere con sanatoria fino al termine indicato nell'ordinanza di demolizione o rimessa in pristino da parte del comune e comunque prima dell'irrogazione della sanzione amministrativa.

Ante 77 e agibilità sanante dopo il Salva Casa

Dubbi e perplessità sui nuovi casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo, inseriti nel Testo Unico Edilizia dal Salva Casa.

di **Gianluca Oreto** – **28.08.2024**

Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 27 luglio 2024 della Legge n. 105/2024 di conversione con modificazioni del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), il mondo dell'edilizia si è avviato verso un meritato periodo di riposto estivo con molti dubbi e poche certezze.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: serve tempo

Le modifiche apportate al d.P.R. n. 380/2001 (*Testo Unico Edilizia o TUE*) non vanno solo "lette" ma anche comprese, condivise e applicate dai tecnici che operano all'interno della pubblica amministrazione e dai liberi professionisti. Ognuno dei quali vivrà il mese di settembre con la consueta ansia che sgorga ogni qual volta il legislatore decide di modificare un testo normativo, utilizzando la tecnica del provvedimento d'urgenza (il Decreto Legge) che non consente transitori e impone un *tour de force* di aggiornamento non facile (per utilizzare un eufemismo).

Su queste pagine abbiamo già provato a sviscerare ogni singolo comma delle nuove disposizioni contenute nel testo unico edilizia ma restiamo consapevoli che solo attraverso un serio confronto e approfondimento tra tutti i tecnici, si riuscirà a trovare una linea comune senza la quale esploderanno nuovi contenziosi.

Sono diverse le disposizioni "border line" sulle quali sarà necessario avviare un serio confronto, tra queste il nuovo articolo 34-ter del TUE, rubricato "Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo".

Casi particolari: ante '77 e agibilità sanante

Il nuovo art. 34-ter del Testo Unico Edilizia, inserito durante il percorso di conversione in legge del Decreto Salva Casa (art. 1, comma 1, lettera b-bis, del D.L. n. 69/2024), rappresenta una grande novità che dovrà essere adeguatamente compresa prima di poterla adeguatamente applicare.

Nel dettaglio, l'art. 34-ter si compone dei seguenti 4 commi:

1. Gli interventi realizzati come varianti 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, e che non sono riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis possono essere regolarizzati con

le modalità di cui ai commi 2 e 3, sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore.

2. L'epoca di realizzazione delle varianti di cui al comma 1 è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

3. Nei casi di cui al comma 1, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono regolarizzare l'intervento mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5. L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche nel caso in cui accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 36-bis, commi 4 e 6. Per gli interventi di cui al comma 1 eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto dall'articolo 36-bis, comma 5-bis.

4. Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o di riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis.

I primi 3 commi provano a risolvere la problematica legata alle varianti in corso d'opera non riconducibili a tolleranza, realizzate prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (30 gennaio 1977). Il quarto e ultimo comma, invece, entra nel merito delle difformità "accertate" e non sanzionate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia.

Il comma 1 dell'art. 34-ter dispone che gli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo possono essere regolarizzati alle seguenti condizioni:

- il titolo deve essere stato rilasciato prima del 30 gennaio 1977;
- gli interventi in questione non devono essere riconducibili ai casi previsti dal precedente art. 34-bis relativo alle nuove tolleranze costruttive.

La regolarizzazione di tali difformità può essere eseguita:

- dimostrando la data di realizzazione, utilizzando la stessa documentazione prevista per l'attestazione dello stato legittimo (art. 9-bis, comma 1-bis, TUE);
- presentando una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) che è probabile sarà definita con un modello unificato da approvare in sede di conferenza unificata Stato-Regioni (ma è già possibile "attrezzarsi" utilizzando il modello di SCIA in sanatoria opportunamente modificato);
- pagando la sanzione prevista all'art. 36-bis, comma 5, del TUE.

Relativamente alla sanzione, per gli stessi interventi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto all'art. 36-bis, comma 5-bis, del TUE che dispone:

Nelle ipotesi di cui al comma 4, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una sanzione determinata previa perizia di stima ed equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione; in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui all'articolo 167, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Attenzione. Pur rispettando le condizioni specificate da questa nuova disposizione, l'amministrazione competente, entro 60 giorni dal ricevimento della SCIA, *nel caso in cui accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere* (che non si comprende bene quali possono essere), può sempre adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa.

Su questo aspetto siamo certi che ogni singola amministrazione e ogni singolo funzionario procederà a macchia di leopardo.

Abitabilità/agibilità sanante: in cosa consiste

L'aspetto più "controverso" (e complicato da gestire) è dato dal comma 4 dell'art. 34-ter del TUE che prova, forse "goffamente", a tutelare il legittimo affidamento dei privati (mai preso in considerazione dalla giurisprudenza).

In base al nuovo comma 4, le parziali difformità realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai

funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, saranno soggette alla stessa disciplina delle tolleranze costruttive alle seguenti condizioni:

- non deve essere stato emesso un ordine di demolizione o riduzione in pristino;
- deve essere stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità non annullabile ai sensi della disciplina dell'annullamento d'ufficio (art. 21-nonies della Legge n. 241/1990).

È una disposizione controversa perché non si comprende se le parziali difformità, dovendo essere accertate all'esito di sopralluogo o ispezione, devono essere menzionate all'interno di un verbale di sopralluogo.

Il comma 1, art. 21-nonies, della Legge n. 241/1990 dispone, infatti, che *"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,..."*.

Mentre il citato comma 2 dell'art. 21-octies della Legge n. 241/1990 dispone che *"Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato"*, il precedente comma 1 prescrive che *"È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza"*.

Resta il dubbio (enorme) se l'assenza di un verbale in cui sia indicata la parziale difformità possa essere utilizzata come possibile motivo di "incompetenza" dei precedenti funzionari incaricati e, quindi, la certificazione di abitabilità o di agibilità possa essere sempre annullata d'ufficio.

Testo Unico Edilizia: come sanare gli abusi dopo il Salva Casa

Le possibilità di gestione/sanatoria delle difformità e abusi edilizi dopo la riforma del d.P.R. n. 380/2001 arrivata dalla Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024.

di **Gianluca Oreto** – **30.08.2024**

Utilizzando una metafora calcistica: è ancora un “testo unico edilizia di agosto”. Per comprendere in che modo e a quali livelli il D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), convertito con modificazioni dalla Legge n. 105/2024, avrà un impatto concreto sulle procedure di cui al d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) si dovrà attendere, come minimo, settembre/ottobre.

(omissis)

Le procedure di sanatoria

Benché l’art. 31 del TUE preveda come prima alternativa la demolizione degli interventi realizzati in assenza di titolo, in totale difformità o con variazioni essenziali, per questa tipologia di abusi edilizi “maggiori” il legislatore ha deciso di separare le procedure di sanatoria.

Per gli interventi realizzati in assenza di titolo o in totale difformità, è possibile attivare l’accertamento di conformità ai sensi dell’art. 36 del TUE, mentre per le variazioni essenziali, come anche per gli interventi in parziale difformità si potrà attivare la nuova procedura “semplificata” di cui al successivo art. 36-bis.

Per gli interventi di ristrutturazione edilizia che costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio (art. 10, comma 1, lettera a), TUE) realizzati in assenza di permesso di costruire o in totale, la norma (art. 33, TUE) prevede la loro rimozione o demolizione in modo da rendere l’edificio conforme alle prescrizioni degli strumenti urbanistico-edilizi.

Nel caso sulla base di motivato accertamento dell’ufficio tecnico comunale e a valle dell’ordinanza, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, il dirigente o il responsabile dell’ufficio irroga una sanzione alternativa alla demolizione che concorre allo stato legittimo dell’immobile (pur non essendo stato previsto espressamente un titolo in sanatoria).

Per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire la norma (art. 34) prevede:

- la rimozione/demolizione;

-
- la sanzione alternativa che concorre allo stato legittimo (con le stesse problematiche di quella di cui al precedente art. 33);
 - la sanatoria semplificata di cui all'art. 36-bis.

Con l'introduzione del nuovo art. 34-ter (sul quale il confronto porterà certamente nuovi elementi alla discussione), è stata prevista la regolarizzazione:

- degli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della Legge n. 10/1977 (ovvero il 30 gennaio 1977), e che non sono riconducibili ai casi di tolleranza;
- delle parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o di riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nel primo caso (varianti ante '77), è possibile regolarizzare l'intervento:

- dimostrando l'epoca di realizzazione mediante la stessa asseverazione tecnica prevista per lo stato legittimo;
- presentando una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);
- pagando, a titolo di oblazione, una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5, del TUE.

Il tutto *"sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore"*.

Nel secondo caso, l'intervento, in deroga a quanto previsto dall'art. 34, è soggetto alla disciplina delle tolleranze costruttive ed è, quindi, **regolarizzabile mediante attestazione del tecnico abilitato**.

Sanatoria abusi maggiori e parziali

In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in totale difformità ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività alternativa al PdC o in totale difformità da essa, è possibile attivare l'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del TUE che consente di ottenere il permesso di costruire in sanatoria a condizione che:

- l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda (doppia conformità simmetrica);
- si paghi, a titolo di oblazione, il contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'art. 16 del TUE.

Nel caso di sanatoria ai sensi dell'art. 36 è previsto il silenzio-rigetto se entro 60 giorni dall'istanza il comune non risponde.

Per quanto riguarda gli interventi realizzati in **parziale difformità** dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività, in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata o con **variazione essenziale** è possibile attivare l'accertamento di conformità di cui all'art. 36-bis del TUE che consente la sanatoria (PdC o SCIA) a condizione che:

- l'intervento risulti conforme:
 - alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda;
 - alla normativa edilizia vigente al momento della realizzazione dello stesso (doppia conformità asimmetrica);
- si paghi, a titolo di oblazione, una sanzione calcolata ai sensi del comma 5, art. 36-bis, del TUE.

Le particolarità di questa sanatoria semplificata sono due:

- viene prevista la possibilità per lo Sportello Unico Edilizia di condizionare la sanatoria alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate;
- il silenzio-assenso se dopo 45 giorni il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale non si è pronunciato con provvedimento motivato.

Permesso di costruire annullato

Nel caso di intervento realizzato sulla base di un permesso di costruire annullato, l'art. 38 del TUE consente, qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, l'applicazione di una sanzione alternativa il cui pagamento produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'art. 36.

Su questa tipologia di intervento si è espressa l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 14 del 30 luglio 2024) con una condivisibile pronuncia che ha fornito i seguenti chiarimenti:

- in caso di realizzazione, prima della decadenza del permesso di costruire, di opere non completate, occorre distinguere a seconda se le opere incomplete siano autonome e funzionali oppure no;
- nel caso di costruzioni prive dei suddetti requisiti di autonomia e funzionalità, il Comune deve disporre la demolizione e la riduzione in pristino ai sensi dell'art.

31 del d.P.R. n. 380/2001, in quanto eseguite in totale difformità rispetto al permesso di costruire;

- qualora il permesso di costruire abbia previsto la realizzazione di una pluralità di costruzioni funzionalmente autonome (ad esempio villette) che siano rispondenti al permesso di costruire considerando il titolo edificatorio in modo frazionato, gli immobili edificati – ferma restando l'esigenza di verificare se siano state realizzate le opere di urbanizzazione e ferma restando la necessità che esse siano comunque realizzate - devono intendersi supportati da un titolo idoneo, anche se i manufatti realizzati non siano totalmente completati, ma – in quanto caratterizzati da tutti gli elementi costitutivi ed essenziali - necessitino solo di opere minori che non richiedono il rilascio di un nuovo permesso di costruire;
- qualora invece, le opere incomplete, ma funzionalmente autonome, presentino difformità non qualificabili come gravi, l'Amministrazione potrà adottare la sanzione recata dall'art. 34 del T.U.;
- è fatta salva la possibilità per la parte interessata, ove ne sussistano tutti i presupposti, di ottenere un titolo che consenta di conservare l'esistente e di chiedere l'accertamento di conformità ex art. 36 del T.U. nel caso di opere "minori" (quanto a perimetro, volumi, altezze) rispetto a quelle assentite, in modo da dotare il manufatto – di per sé funzionale e fruibile - di un titolo idoneo, quanto alla sua regolarità urbanistica.

data Pubblicazione: **02.09.2024**

Presa da: <https://www.ingenio-web.it/articoli/edifici-ante-1967-le-prove-sulla-datazione-delle-opere-sono-a-carico-del-privato/>

Edifici ante 1967: le prove sulla datazione delle opere sono a carico del privato

L'onere della prova dell'epoca di ultimazione di opere edilizie, allo scopo di dimostrare che esse rientrino fra quelle per cui non era richiesto un titolo *ratione temporis* e quindi realizzate legittimamente senza titolo, incombe sul privato a ciò interessato.

di **Matteo Peppucci**

Per dimostrare la **datazione** di un abuso edilizio risalente nel tempo e quindi 'legittimo' anche senza titolo abilitativo, servono prove concrete che devono essere presentate dal privato.

Lo ribadisce il TAR Lazio nella sentenza 11784/2024 del 10 giugno, inerente il ricorso contro un'ordinanza di demolizione per alcune opere abusive con destinazione abitativa.

Opere risalenti nel tempo (pre-1967): il ricorso

Secondo i ricorrenti, il decorrere di un lungo lasso di tempo dalla realizzazione dell'abuso edilizio è un'ipotesi tipica che induce a ritenere che la situazione in concreto posta in essere non sia più soggetta a sanzione.

Abusi edilizi ante 1967: le prove sono a carico del privato. Ma come devono essere?

Secondo il TAR, che respinge il ricorso, viene affidata ad una "*apodittica ed indimostrata asserzione l'affermata illegittimità del gravato ordine di demolizione alla luce della risalenza nel tempo delle opere in contestazione, lamentando, su tale base, la mancata verifica da parte dell'Amministrazione della loro datazione, rispetto alle quali parte i ricorrenti avrebbe posto in essere ulteriori interventi ascrivibili alla categoria delle manutenzione straordinaria e di restauro conservativo, come tali non necessitanti di alcun titolo edilizio*".

Questi i 'paletti' in materia ribaditi dal TAR:

- **l'onere della relativa prova ricade sulla parte che lo afferma**, rientrando il reperimento degli elementi di prova nella relativa sfera di disponibilità;

-
- l'onere della prova dell'**epoca di ultimazione di opere edilizie**, allo scopo di dimostrare che esse rientrino fra quelle per cui non era richiesto un titolo *ratione temporis* e quindi realizzate legittimamente senza titolo, **incombe sul privato a ciò interessato, unico soggetto ad essere nella disponibilità di documenti e di elementi di prova ed in grado di dimostrare con ragionevole certezza l'epoca di realizzazione del manufatto**. Tale principio costituisce peraltro espressione della regola generale in materia di distribuzione dell'onere della prova, declinata sulla base del criterio della vicinanza della prova e della conseguente maggior facilità nel reperimento dei necessari elementi di supporto, e sulla base del criterio dell'interesse, in base al quale **incombe su chi intende avvalersi di un fatto l'onere di provarlo**. La prova può essere data anche per presunzioni che devono essere però **precise, gravi e concordanti**.

Le prove fornite non sono sufficienti

In questo caso, però, parte ricorrente **non ha allegato alcun elemento o documento idoneo a dimostrare la realizzazione di parte delle opere in epoca antecedente** l'entrata in vigore della legge 765/1967, né alcun elemento che possa assumere valenza indiziaria in tal senso.

Ne discende che la censura in esame è basata su di una **apodittica, generica ed indimostrata circostanza** - ovvero l'epoca di realizzazione di parte delle opere sotto la vigenza della legge 1150/1940 - come tale del tutto irrilevante sotto il profilo giuridico e fattuale.

L'amministrazione non è tenuta a verifiche

Nella sentenza infine, si ricorda che l'amministrazione comunale non è tenuta a nessun tipo di verifica sulla datazione delle opere: non c'è alcun onere in tal senso.

Letteralmente, la PA non è "*in alcun modo onerata di procedere a verifiche d'ufficio circa l'epoca di realizzazione delle opere di cui assume il carattere abusivo, essendo sufficiente a tal fine il riscontro della mancanza di un titolo edilizio legittimante*".

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: dubbi e perplessità sulle nuove tolleranze

Per l'applicazione delle nuove tolleranze è necessario considerare la superficie assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto di eventuali frazionamenti. Cosa significa?

di **Gianluca Oreto** – **03.09.2024**

Benché il Parlamento italiano sia riuscito a colmare alcune criticità, sono ancora diversi i dubbi operativi che riguardano le nuove procedure inserite nel d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) dalla Legge n. 105/2024 di conversione del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa).

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: le nuove tolleranze

Nella conversione in legge del Decreto Salva Casa, il Parlamento ha leggermente modificato l'art. 34-bis del Testo Unico Edilizia:

- aggiungendo una nuova percentuale di tolleranza per i mini-appartamenti (unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 metri quadrati);
- recependo alcune considerazioni da parte del mondo dei tecnici relativamente alla verifica della sussistenza di possibili limitazioni dei diritti dei terzi presente al comma 3-ter (eliminata nel processo di conversione).

Molti dubbi rimangono, invece, su altre questioni tra le quali:

- la superficie utile da considerare in caso di fusioni di più unità immobiliari;
- la sanatoria strutturale che fa riferimento all'art. 93 del Testo Unico Edilizia relativo agli interventi ancora da realizzare, alle norme tecniche per le costruzioni (NTC) vigenti al momento della realizzazione dell'intervento, senza specificare, però, se occorre far riferimento alla classificazione sismica vigente al tempo dell'abuso o alla presentazione della domanda.

Di seguito le versioni dell'art. 34-bis del Testo Unico Edilizia vigenti:

- fino al 29 maggio 2024 (pre Salva Casa);
 - tra il 30 maggio e il 27 luglio 2024 (in vigore del D.L. n. 69/2024);
 - dal 28 luglio 2024 (post conversione in legge del Salva Casa).
- (omissis)

Le nuove tolleranze e la superficie utile

Il nuovo comma 1-bis, nel fissare una disciplina speciale per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, 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. In particolare, le difformità dal parametro previsto dal titolo abilitativo non costituiscono violazione edilizia, purché la differenza rientri nel limite del:

- 2% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 mq;
- 3% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 mq;
- 4% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 mq;
- 5% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 mq;
- 6% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 metri mq.

Con il comma 1-ter si specifica che, ai fini del computo della superficie utile per l'applicazione del comma 1-bis, si tiene conto della sola superficie assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto di eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo.

Questa disposizione è stata prevista al fine di evitare che eventuali frazionamenti realizzati nel corso del tempo possano aumentare la percentuale da considerare ai fini dell'applicazione delle nuove tolleranze.

Ciò significa che se la superficie utile assentita dal titolo che ha abilitato la realizzazione dell'intervento era di 600 mq ma nel corso del tempo (fino al 24 maggio 2024) l'unità immobiliare è stata frazionata (ad esempio) in tre unità da 200 mq/cad, occorrerà considerare sempre una tolleranza "complessiva" del 2% e non del 4% ad ogni singola nuova unità.

La formulazione del comma 1-ter, art. 34-bis, del TUE è, infatti, chiara nel non ammettere eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo. Restano, però, almeno due grandi interrogativi:

1. nel caso l'immobile sia stato frazionato, in che modo va utilizzata la tolleranza tra le diverse unità immobiliari)?
2. nel caso di fusione di più unità immobiliari, va considerata la superficie utile di partenza o quella finale?

La risposta al primo quesito potrebbe essere soggetta a diverse ipotesi che possono variare di molto in funzione della difformità da analizzare. Anche la seconda domanda si presta a diverse interpretazioni. Il dizionario Treccani definisce frazionamento *“In senso attivo, il fatto di frazionare, cioè separare, suddividere, o anche ripartire in più parti o frazioni”*. *“Dovrebbe”, dunque, essere pacifico che le fusioni (accorpamenti tra più u.i.) debbano essere considerate e che nel caso in cui tre unità (per restare nell’esempio fatto in precedenza) da 200 mq/cad siano state fuse in un’unica da 600 mq, sia necessario utilizzare la tolleranza del 2% e non quella del 4% (ma questa è una interpretazione “cautelativa” di chi scrive).*

Al momento, purtroppo, si naviga a vista con posizioni diverse sulle quali occorrerà un chiarimento da parte del Ministero competente o, meglio ancora, una interpretazione autentica del legislatore senza le quali il contenzioso è sempre dietro l’angolo.

Tolleranze e sanatoria strutturale

Il nuovo comma 3-bis dell’art. 34-bis prevede disposizioni specifiche per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche disciplinate all’articolo 83 del TUE (che disciplina le opere interessate dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e i gradi di sismicità) ad eccezione di quelle a bassa sismicità all’uopo indicate nei decreti ministeriali contenenti le norme tecniche di costruzione in zone sismiche.

Viene previsto che in tali zone il tecnico attesti che gli interventi rispettano le prescrizioni del TUE per le costruzioni in zone sismiche (contenute nella sezione I del Capo IV della Parte II del medesimo TUE). Tale attestazione è:

- riferita al rispetto delle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della realizzazione dell’intervento, fermo restando quanto previsto dall’art. 36-bis, comma 2, sull’accertamento di conformità;
- corredata della documentazione tecnica sull’intervento predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall’articolo 93, comma 3, del TUE (il progetto deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni, relazione tecnica e accompagnato dagli altri elaborati previsti dalle norme tecniche, salvo più ampia normativa determinata dal competente ufficio tecnico della regione);
- trasmessa allo sportello unico:
 - per l’acquisizione dell’autorizzazione dell’ufficio tecnico regionale secondo la disciplina prevista all’articolo 94 del TUE;
 - ovvero, per le difformità che costituiscono interventi privi di rilevanza o di minore rilevanza previsti dall’art. 94-bis TUE, per l’esercizio delle modalità di controllo delle regioni disciplinato al comma 5 del medesimo articolo.

Come scritto in premessa permangono almeno due grandi criticità:

1. la prima è relativa proprio alle zone sismiche che nel corso degli anni hanno subito copiosi aggiornamenti: va considerata la zona sismica al tempo di

realizzazione dell'intervento o quella al tempo della presentazione dell'attestazione da parte del tecnico (la differenza è sostanziale)?

2. la seconda fa riferimento al contenuto minimo richiesto dall'articolo 93, comma 3, del TUE che riguarda gli interventi da realizzare e non già eseguiti: le piattaforme telematiche regionali, al momento, non sono pronte per le nuove procedure.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: a che punto siamo?

La conversione in legge del Decreto Salva Casa non ha terminato il percorso di aggiornamento delle disposizioni che regolano l'edilizia. Cosa manca?

di **Gianluca Oreto** – 03.09.2024

La pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge di conversione n. 105/2024 ha completato il processo di riforma del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) avviato dal Governo con il Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), ma non l'aggiornamento delle competenze e delle procedure necessarie affinché le nuove disposizioni non si traducano in una selva di criticità e nuovi contenziosi.

Il testo unico edilizia dopo il Salva Casa

Sono tante e rilevanti le novità arrivate dal Salva Casa, presentate dalla politica come nuove semplificazioni necessarie per allineare la normativa edilizia allo stato di fatto del patrimonio immobiliare. Novità immediatamente in vigore dal 30 maggio 2024 (data di entrata in vigore del D.L. n. 69/2024) e dal 28 luglio 2024 (data di entrata in vigore della L. n. 105/2024) che riguardano:

- le deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati;
- l'inserimento di nuovi interventi di edilizia libera;
- la nuova definizione di stato legittimo;
- le possibilità per le Regioni di stabilire quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività;
- le modifiche al cambio di destinazione d'uso;
- le deroghe all'agibilità per i mini-appartamenti;
- le modifiche al procedimento di demolizione e alienazione degli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali;
- le modifiche alla determinazione delle variazioni essenziali;
- le nuove tolleranze costruttive-esecutive per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024;
- i nuovi casi "particolari" di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo;

-
- le nuove procedure di sanatoria delle parziali difformità e delle variazioni essenziali.

Nei giorni scorsi abbiamo già segnalato alcuni dubbi e perplessità sui nuovi casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo, ma sono davvero tante le complessità che si stanno palesando in questi giorni tra i tecnici che operano all'interno della pubblica amministrazione e i liberi professionisti.

Modulistica edilizia: a quando l'aggiornamento?

Tra queste, la necessità (non vincolante ma, appunto, necessaria) che il Governo si adoperi per l'aggiornamento della modulistica unificata ormai presente e utilizzata da anni per le varie procedure edilizie. All'aggiornamento della modulistica seguirà poi il recepimento da parte delle Regioni (come già fatto per il permesso di costruire, la SCIA, la CILA, la SCA,...).

La necessità è stata segnalata da Salvatore Di Bacco, Responsabile dell'Area Edilizia e Urbanistica del Comune di Raiano (AQ) e Coordinatore del Comitato Scientifico dell'Unione Nazionale Italiani Tecnici Enti Locali (UNITEL), che non ha nascosto le sue aspettative in merito all'attesa modulistica. *"Ci si aspettava che in fase di conversione in legge del decreto "d'urgenza" Salva Casa fosse allegata anche la modulistica unica standardizzata. Invece, anche questa aspettativa è stata vana"*.

Benché sia chiaro che le nuove procedure siano già immediatamente applicabili dalla loro entrata in vigore, è altrettanto evidente che alcune di queste (considerate le difficoltà interpretative) necessiteranno di un coordinamento nazionale che parta proprio dalla modulistica da utilizzare per la presentazione e la ricezione delle nuove pratiche edilizie.

"Ci duole constatare – continua Di Bacco - che, ancora una volta, ci ritroviamo in situazione imbarazzante. La solita applicazione "paludosa" delle norme d'urgenza. Si ricorda che l'Accordo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in Conferenza Unificata stato, regioni, comuni del 4 maggio 2017, con il quale sono stati adottati i moduli unificati e standardizzati in materia di attività edilizia (allegato 2 all'accordo), nonché le relative istruzioni operative sull'utilizzo della nuova modulistica, li ha resi obbligatori ex lege".

"Come previsto dallo stesso accordo – ricorda il responsabile UNITEL - le Regioni successivamente devono provvedere all'adeguamento, in relazione alle specifiche normative regionali. In ultimo, le amministrazioni comunali, alle quali sono rivolte domande, segnalazioni, certificazioni e comunicazioni, hanno l'obbligo di recepirli e pubblicarli sul loro sito istituzionale dopo la revisione regionale, adattati, con il recepimento delle nuove normative del Salva Casa. L'obbligo di pubblicazione della modulistica è assolto, naturalmente, anche attraverso il rinvio alle piattaforme sulle quali è disponibile la modulistica informatizzata".

“Senza la modulistica aggiornata – conclude Di Bacco - i Comuni si trovano nell'impossibilità di accettare le pratiche relative ai nuovi procedimenti edilizi previsti nel Salva Casa. L'importanza dell'utilizzo di tale modulistica e della sua valenza giuridica, anche alla luce delle attestazioni e asseverazione di legge da parte dei richiedenti e dei professionisti, ivi inserite, è confermata dalla giurisprudenza recente. Ci si meraviglia, quindi come a distanza di oltre un mese dalla sua conversione in legge, non si vede nessuna traccia sulla di tale modulistica”.

Data Pubblicazione: **03.09.2024**

Preso da: https://www.ingenio-web.it/articoli/solo-incertezze-sul-futuro-delle-norme-igienico-sanitarie/?utm_term=158433&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6825+-+3700+%282024-09-06%29

Solo incertezze sul futuro delle norme igienico-sanitarie

L'articolo analizza le recenti modifiche alle norme igienico-sanitarie in edilizia, evidenziando l'incertezza e le contraddizioni presenti nel nuovo quadro normativo. Il Salva-casa ha introdotto deroghe temporanee, ma la direzione futura è poco chiara. Si passa da una promessa di requisiti prestazionali più flessibili a una realtà di parametri ridotti e poco motivati. L'autore sottolinea la necessità di una normativa chiara e oggettiva, che definisca requisiti minimi di salubrità, lasciando spazio alla creatività progettuale per migliorare il comfort abitativo.

di **Ermete Dalprato**

Le previsioni derogatorie in materia igienico-sanitaria introdotte – pur se in via temporanea – dal **Salva-Casa** fanno sorgere legittime perplessità sull'evoluzione prossima ventura di tale normativa, sia sulla presumibile data di effettiva emanazione che, ancor più, sulla metodica che ne dovrà presiedere la formulazione.

Anche perché proprio su quest'ultima – come sottolinea l'Autore – parrebbe profilarsi un ripensamento in controtendenza.

L'esito è quello di una generalizzata incertezza che ha indubbe ricadute sulla fruibilità del patrimonio immobiliare.

La promessa dell'innovazione

Il *d.lgs. n. 222 già nel 2016*, inserendo il **comma 1-bis all'articolo 20**, del **DPR 380/01** aveva promesso entro novanta giorni che il Ministero della Salute avrebbe rivisto i parametri igienico-sanitari degli edifici basandoli su requisiti di carattere "prestazionale".

Al di là del termine temporale – oggi ampiamente trascorso – la novità consisteva nell'annunciata **volontà del Legislatore di sostituire i parametri dimensionali/metrici della previgente normativa con l'introduzione di requisiti prestazionali**, certamente più evoluti e più aderenti alle realtà di volta in volta esaminate.

Certamente però di più difficile individuazione e verifica di rispondenza.

La metodologia del passato (ancora attuale)

Per molto tempo i requisiti igienico-sanitari sono stati espressi dalle comunità locali nel rispetto delle **norme statali costituite dal r.d. n. 1265 del 1934** e dalle **Istruzioni Ministeriali del 20 giugno 1896** finché il Ministero della Sanità, il 5 luglio 1975, ha ritenuto di intervenire con un decreto per dettare una disciplina nazionale che fissasse i limiti minimi di accettabilità.

Norma emanata – neanche a dirlo – “Considerata la necessità di apportare d’urgenza modifiche alle predette istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 (!) ... in attesa di procedere all’aggiornamento della restante parte ...” (v. G.U. 18.07.1975, n.190 - pagg. 4892-4893). Necessità e urgenza. Con impegno a completare l’opera.

Erano limiti minimi tesi ad assicurare un omogeneo livello di prestazioni su tutto il territorio nazionale **al di sotto dei quali le regolamentazioni locali non potevano scendere** (potevano evidentemente incrementarli per migliorare le prestazioni).

Un po’ come con gli standards edilizi e urbanistici.

Lo **scopo** dunque era evidente: **omogeneità e miglioramento delle prestazioni al di sotto delle quali la “salubrità” era messa a pregiudizio**.

Il **metodo** per raggiungere lo scopo era (ed è ancora) quello di **fissare limiti metrici oggettivi “minimi”**.

Questo può anche essere considerato un metodo grezzo, ma tutte le volte che il Legislatore nazionale interviene lo fa in astratto e, dunque, con imposizioni parametriche come tali discutibili nel merito specifico.

Proprio perché ritenuti **limiti vitali minimi**, sono stati considerati aventi **valore di legge** e **principi inderogabili**. La tutela della salute è bene non fungibile.

Limiti minimi inderogabili

Tanto che le aspettative derogatorie che la legge del primo condono aveva suscitato – quando all’articolo 35, comma 19 disponeva che “A seguito della concessione o autorizzazione in sanatoria viene altresì rilasciato il certificato di abitabilità o agibilità anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari, ...” sono poi state smentite dalla Giurisprudenza che ha ritenuto le disposizioni del d.m. del 1975 inderogabili (ancorché espresse con decreto).

Cosa bolle in pentola e cosa ci si aspettava

Certamente questo non vuol dire che il Legislatore con una norma dedicata – e non occasionale – non possa modificare anche i parametri base della salubrità e intervenire sui principi. Magari introducendo metodologie più raffinate come appunto quelle basate sulle *“prestazioni”* richieste.

Vista la promessa del comma 1-bis dell'articolo 20 sopra citato l'attesa era dunque quella di un intervento organico che sostituisse i parametri "metrici" del d.m. del 1975, con requisiti prestazionali meglio aderenti alle situazioni specifiche e, comunque, migliorativi di quelli in essere.

Dopo ben otto anni è stata finalmente redatta una Bozza di nuova regolamentazione che abbiamo ampiamente commentato in un precedente scritto che però ci ha lasciato onestamente molto perplessi sull'effettiva applicabilità perché le indicazioni paiono poco utilizzabili per la definizione di una nuova normativa cogente (*"La bozza di Decreto dei nuovi requisiti igienico-sanitari in edilizia pone qualche criticità"*).

E' vero che la metodologia di base adottata è quella della introduzione di requisiti prestazionali ma la loro applicazione appare problematica e ancor più problematici la verifica e il controllo.

Al di là delle buone intenzioni, la bozza attualmente all'esame sembra più un manuale di "buona progettazione" che una norma.

Cosa è arrivato

Nelle more dell'adozione della nuova normativa "più evoluta" il **Salva-Casa** ha apportato delle **modifiche "temporanee"**.

Era logico aspettarsi che fossero un'anticipazione della nuova metodologia già in corso d'esame e invece no; è un misto di dati metrici (ridotti) integrati da prescrizioni pseudo-prestazionali assolutamente generiche, aleatorie e incontrollabili.

Le richieste di "**miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie**", di "soluzioni alternative atte a garantire ... idonee condizioni igienico-sanitarie ..." infatti non sono "prescrizioni" di "requisiti essenziali", ma non vanno oltre il suggerimento di una generica "raccomandazione".

Essendo i parametri prestazionali di fatto inesistenti la norma temporanea si traduce in sostanza in una riduzione generalizzata dei parametri precedenti per lungo tempo dichiarati imprescindibili e "minimi" vitali.

Non erano vitali?

Qual è allora la logica delle nuove norme?

Anticipazione o controtendenza?

La modifica ora introdotta con la legge Salva-Casa è dunque un fulmine a ciel sereno e sottende di fatto una variazione di rotta?

Un ritorno alla vecchia metodologia parametrica indubbiamente più semplicistica, magari poco giustificata sotto il profilo del merito, ma anche di più semplice comprensione e verifica?

Se è vero che i precedenti parametri dimensionali erano i minimi che garantivano la **salubrità**, **diminuirli necessiterebbe almeno di una motivazione "sanitaria"** della non compromissione dei parametri vitali che erano in precedenza garantiti, o, quantomeno, di una comparazione tra esigenze salutistiche ed esigenze economiche.

Infatti è vero – lo abbiamo già detto – che il **parametro igienico-sanitario** non risponde solo ad esigenze sanitarie in senso stretto, ma è **frutto di un "compromesso"** (rectius: "ottimizzazione" che è termine più elegante) con le esigenze economico-sociali del contesto, ma la sostanziale e generalizzata riduzione dei parametri del Salva-casa non pare sufficientemente motivata nel merito sanitario e neppure su quello economico sociale; per di più, dal punto di vista urbanistico porta alcune sostanziali incongruenze o vere e proprie violazioni di leggi (di cui già abbiamo detto su INGENIO – "La procedura e i requisiti migliorativi sostitutivi per le deroghe igienico-sanitarie del Salva-Casa").

E allora qualche dubbio è legittimo

La norma del Salva-Casa è transitoria, lo abbiamo detto, ma questo non tranquillizza sulla sua durata "temporanea" che intanto alcuni effetti li produrrà comunque e quelli saranno permanenti. E non saranno migliorativi della qualità della vita.

Effetti che, come abbiamo già analizzato, non si possono spacciare come un'anticipazione dell'"introduzione della nuova metodologia prestazionale" al posto di quella "parametrico-quantitativa".

Si tratta di una deregolamentazione lasciata alla discrezionalità dei singoli e, peggio, del mercato immobiliare che opera in funzione del profitto e non mi pare privilegi sempre la qualità del prodotto.

Occorre chiarire obiettivi e funzione (ma, soprattutto, la metodologia)

Allora dobbiamo chiarire se vogliamo davvero una norma prestazionale o se privilegiamo una norma di tipo tradizionale, certamente meno raffinata, ma indubbiamente più oggettiva e, come tale, verificabile da tutti ed esente da interpretazioni/contestazioni (le misure sono misure ... al netto delle tolleranze ovviamente).

Personalmente opterei perché la norma sia inequivocabile e non esposta ad apprezzamenti discrezionali (quelli che poi danno lavoro agli avvocati), che ponga i requisiti minimi di accettabilità (agibilità) lasciando alla capacità professionale individuale dei progettisti il raggiungimento di livelli più elevati di prestazioni.

La "*scienza dell'abitare*" è complessa e bisogna stare attenti a tradurre in normativa vincolante criteri di buona progettazione.

A maggior ragione se le norme saranno – come è giusto che siano in materia di salute – principi inderogabili che fissano i minimi imprescindibili e necessari.

Salubrità e benessere non sono sinonimi; lascerei la prima alla norma, il secondo alla qualità progettuale (che la norma non può sostituire).

Covid insegna

Lo abbiamo visto anche recentissimamente con la pandemia del Covid quando da più parti progettisti e cultori dell'abitare hanno immediatamente teorizzato la revisione dei criteri progettuali degli alloggi ritenendo che ne **andassero aumentate le dimensioni** anziché ridotte per favorire la vita di relazione domestica.

Anche rispetto a questi orientamenti la norma del Salva-casa appare in controtendenza.

Siamo nell'indeterminatezza e, quel che è peggio, nell'indecisione

Abbiamo sottolineato in esordio che anche le norme del decreto ministeriale del 1975 furono assunte "per l'urgenza" e sono ancora lì, così anche il Salva-Casa è norma urgente e contingente, mentre le norme a regime stentano ad affermarsi.

Non possiamo pensare che siamo capaci di fare solo norme d'urgenza in materia igienico-sanitaria, però pare proprio che sia così.

Sta di fatto che, da quanto abbiamo analizzato fin qui (promesse/anticipazioni non mantenute, norme provvisorie contraddittorie e in controtendenza), pare doversi cogliere una difficoltà ad elaborare una nuova normativa sostitutiva di quella vigente, anche (e forse soprattutto) in merito alla metodologia sulla cui base redigerla.

Anche per l'agibilità postuma si è ancora in attesa delle regole applicative

Solo per completezza di argomentazione diremo che siamo ancora in attesa delle norme transitorie (anch'esse in materia igienico-sanitaria) annunciate nel 2020 con un decreto-legge che ne sottolineava l'urgenza per poter acquisire l'agibilità postuma senza opere, così come disposto dal comma 7-bis dell'articolo 24 del DPR 380/01.

Anche se **l'agibilità** non è documento indispensabile per le compravendite, è però opportuno e rassicurante e dovremo pur dare utili riferimenti per regolarizzare il passato.

Anche questo andrebbe a favore della "commerciabilità" degli immobili che era uno degli obiettivi precipui del Salva-casa.

E dire che non sembrerebbe tema così difficile: basterebbe usare lo stesso criterio retrospettivo (del buon senso *ratione temporis*) dell'applicazione della norma vigente al

momento di realizzazione delle opere, applicando il principio adottato per le tolleranze e le opere difformi ma comunque accettabili, di cui abbiamo suggerito l'estensione in un precedente commento (*"La Tollerabilità nel Salva-Casa tradotta in due articoli apparentemente diversi ma contigui fisicamente e concettualmente"*).

Preso da: [https://www.ingenio-web.it/articoli/decreto-salva-casa-i-segreti-della-sanatoria-](https://www.ingenio-web.it/articoli/decreto-salva-casa-i-segreti-della-sanatoria-condizionata/?utm_term=157961&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6823+-+3699+%282024-09-05%29)

[condizionata/?utm_term=157961&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6823+-+3699+%282024-09-05%29](https://www.ingenio-web.it/articoli/decreto-salva-casa-i-segreti-della-sanatoria-condizionata/?utm_term=157961&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6823+-+3699+%282024-09-05%29)

Data Pubblicazione: **03.09.2024**

Decreto Salva Casa: i segreti della sanatoria condizionata

Lo sportello unico per l'edilizia può condizionare il rilascio del provvedimento di sanatoria alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi necessari ad assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e rimozione delle opere che non possono essere sanate.

di **Matteo Peppucci**

Abbiamo visto come funziona la sanatoria nel nuovo Decreto Salva Casa, ma c'è una **nuova fattispecie molto interessante** all'interno del DL 69/2024, convertito in legge 105/2024, che riguarda la **sanatoria 'condizionata' delle irregolarità edilizie**, istituto che in precedenza non esisteva.

Per 'condizionata' si intende la **possibilità di ottenere la sanatoria**, alle regole prescritte dal Testo Unico Edilizia 'riformulato' dal Salva Casa, alla **realizzazione di precisi interventi edilizi** indicati dallo sportello unico per l'edilizia del comune.

Ma vediamo tutto, partendo con un breve riepilogo delle novità sulla sanatoria previste dal Salva Casa.

La nuova sanatoria delle difformità parziali e totali

Come evidenziato nel dossier ufficiale del Parlamento, il Salva Casa ha apportato modifiche all'articolo 36 del Testo Unico Edilizia, in materia di accertamento di conformità, con la finalità di limitarne l'applicazione alle ipotesi di assenza di permesso di costruire, o in totale difformità nelle ipotesi di cui all'articolo 31, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in totale difformità da essa.

Viene quindi **superato 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, nonché alle **ipotesi di assenza o difformità dalla segnalazione certificata** di inizio attività di cui all'articolo 37.

Come viene superato l'istituto della doppia conformità

Quindi, in caso di interventi realizzati nelle ipotesi di cui sopra, fino alla scadenza dei termini previsti per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire (di cui all'articolo 34, comma 1 – termine fissato dalla relativa ordinanza del dirigente o del responsabile dell'ufficio) e comunque fino all'irrogazione delle relative sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, può ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme:

- alla **disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda;**
- ai requisiti prescritti dalla **disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento.**

Importante: è stata estesa l'applicabilità delle disposizioni di cui sopra anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32 del Testo Unico Edilizia.

La sanatoria condizionata: come funziona

Veniamo quindi alla nuova sanatoria condizionata: il comma 2 dell'art.36 prevede che il permesso di costruire possa essere rilasciato dallo sportello unico per l'edilizia.

In sede di esame delle richieste di permesso, lo sportello unico per l'edilizia può condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi necessari ad assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e rimozione delle opere che non possono essere sanate.

A tal fine, lo sportello unico per l'edilizia individua tra gli interventi citati le misure da prescrivere, le quali costituiscono condizioni per la formazione del titolo.

Da rimarcare che durante l'esame parlamentare per la conversione in legge è stato espunto il riferimento ai requisiti di igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati e per il superamento delle barriere architettoniche per il rilascio del permesso di costruire.

Con particolare riferimento agli interventi con segnalazione certificata di inizio attività, lo sportello unico per l'edilizia individua le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo, della legge 241/1990, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo.

Le dichiarazioni del professionista tecnico devono attestare la conformità

E' importante osservare che la richiesta del permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesti le necessarie conformità (per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento).

Carlo Pagliai - Ingegnere urbanista – Data Pubblicazione: **04.09.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Fiscalizzazione non è Sanatoria edilizia, neanche dopo Salva Casa

Nello Stato Legittimo sono state inserite le sanzioni pecuniarie per indemolibilità senza assumere valore sanante

Anche prima dell'entrata in vigore del *Decreto Salva Casa 2024*, normativa e giurisprudenza si erano ampiamente consolidate sul valore non sanante delle rispettive fiscalizzazioni edilizie vigenti nel D.P.R. 380/01. E tale aspetto è stato specificato meglio in fase di conversione di legge n. 105/2024, come spiegato di seguito (o anche nel mio video).

Partiamo innanzitutto dalla nuova **definizione di Stato Legittimo** contenuta nell'articolo 9-bis c.1-bis del Testo Unico Edilizia, riformata dalla versione definitiva del Decreto Salva Casa n. 69/2024 convertito in L. 105/2024. In particolar modo occorre considerare le prime tre frasi di tale norma, di cui si riporta un estratto:

*-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, 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, 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 disposizioni 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 concorrono altresì il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli **33**, **34**, **37**, commi 1, 3, 5 e 6 e **38**, e la dichiarazione di cui all'articolo **34-bis**.**(omissis).*

In linea generale da questa nuova definizione **non emerge l'equivalenza o equiparazione a titolo abilitativo sanante a favore delle sanzioni pecuniarie sostitutive alla demolizione**, perché non contrasterebbe con la natura sostanziale e formale delle rispettive "**fiscalizzazioni**", cioè abusi non demolibili e non sanabili ai sensi degli articoli:

- 33 (ambito ristrutturazioni "pesanti");

-
- 34 c.2 (ambito parziali difformità al permesso di costruire);
 - 37 commi 1, 3, 5 e 6 (manca però la menzione anche dell'ipotesi al comma 2);
 - 38, per annullamento permesso di costruire emendabile, però ha natura duale come meglio evidenziato in seguito;

Per come è stata scritta la nuova versione di Stato Legittimo, le prime tre forme di fiscalizzazione edilizia *"concorrono altresì a determinare"* lo Stato Legittimo, ma **non sono ricomprese tra i titoli di cui alla prima frase** (definizione generale di S.L.). Ergo, non essendo titoli o equiparati ad essi in alcun modo, **non consentono di assegnare alla fiscalizzazione edilizia un valore sanante o legittimante a posteriori.**

In altre parole la terza frase dello Stato Legittimo, riguardante le (prime tre) fiscalizzazioni, intende assegnare un metodo operativo con cui **rappresentare e individuare le parti fiscalizzate degli edifici rispetto a quelle legittimate con titoli rilasciati**, legittimanti o assentiti.

Per essere più chiari, indica una modalità con cui **coordinare le varie "provenienze" di legittimità o giustificazione ad esistere per ciascuna porzione dell'edificio**, compreso quelle porzioni lievemente discordanti che qualificano tolleranze edilizie.

Esiste anche l'eccezione che conferma la regola: l'articolo 38 T.U.E. per annullamento permesso di Costruire. Quest'ultima ipotesi di sanzionamento pecuniario assume anche un duale valore di titolo in sanatoria, secondo quanto disposto da:

1. **articolo 38 c.2**, con cui l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'articolo 36.
2. **articolo 9-bis c.1-bis**, in cui la definizione di Stato Legittimo (seconda frase), ricomprende tra i vari titoli rilasciati o formati anche ai sensi dell'articolo 38, previo pagamento delle sanzioni/oblazioni.

Quindi, al netto di questa particolare **"fiscalizzazione sanante"** disposta espressamente dall'articolo 38 del Testo Unico edilizia, attualmente **la fiscalizzazione degli illeciti indemolibili e insanabili non comporta sanatoria edilizia, e neppure condono.**

Data Pubblicazione: **05.09.2024**

Presa da: https://www.ingenio-web.it/articoli/recupero-del-sottotetto-bisogna-rispettare-le-distanze-tra-edifici/?utm_term=158623&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6828+-+3701+%282024-09-09%29

Recupero del sottotetto: bisogna rispettare le distanze tra edifici

In caso di recupero del sottotetto vanno rispettate le distanze tra costruzioni anche se le due abitazioni sono nello stesso stabile, essendo le distanze minime prescritte dall'art. 9 del DM 1444/1968 riferibili a tutte le pareti (di cui almeno una finestrata) che si fronteggiano, anche se riferite a diverse porzioni di un edificio nel complesso unitario.

di **Matteo Peppucci**

Il **recupero del sottotetto** con trasformazione del medesimo in locali a uso abitativo deve rispettare le regole sulle distanze tra costruzioni ex art.9 del DM 1444/1968, anche se si tratta di due abitazioni facenti parte dello stesso stabile.

Il sottotetto del contendere

Lo ha chiarito il Tar Lombardia nella *sentenza 2087/2024 dell'8 luglio 2024*, riferita al ricorso contro il rigetto della domanda di permesso di costruire presentata per un **intervento di ristrutturazione edilizia avente ad oggetto il recupero del sottotetto di un'abitazione**, inserita all'interno di un **unico edificio ricomprendente più autonome unità immobiliari, insistente su un comune mappale e contraddistinto dallo stesso numero civico**.

L'intervento in progetto prevede la modifica delle altezze di colmo e di gronda, con un'altezza media ponderale non eccedente la quota di 2,40 metri, ed è finalizzato alla creazione di una nuova stanza abitabile.

Distanze tra edifici per il recupero del sottotetto: la querelle

Secondo l'amministrazione, l'intervento edilizio violerebbe l'art.9 del DM 1444/1968 in materia di distanze tra pareti finestrate, che troverebbe applicazione anche nel caso di specie in cui l'edificio, seppur unitario, risulta composto da diverse proprietà immobiliari funzionalmente indipendenti, dotate di accessi autonomi e destinate all'abitazione di singoli nuclei familiari.

I ricorrenti lamentano invece l'inapplicabilità della disciplina delle distanze minime legali di cui all'art.9 del DM 1444/1968 al caso di specie, in cui si discute del recupero del sottotetto di un'unità abitativa inserita in unico edificio, cioè una tipica vecchia cascina lombarda, insistente sul medesimo mappale e sviluppato strutturalmente in senso orizzontale.

Recupero del sottotetto: deve rispettare le norme sulle distanze. Ecco perché

Interviene quindi a dirimere la questione il Tar, che da ragione all'amministrazione, partendo dal presupposto che è necessario stabilire se, in considerazione della particolare conformazione dei luoghi (immobili facenti parte di un unico fabbricato) e tenuto conto della natura dell'intervento edilizio in progetto (**recupero del sottotetto a fini abitativi**), **si applichi o meno la normativa sulle distanze tra pareti finestrate, segnatamente l'art. 9 del D.M. n. 1444/1968.**

Chiarito tale aspetto, occorrerà valutare se la parete dell'edificio degli odierni ricorrenti oggetto di sopraelevazione sia o meno frontistante alla parete dell'edificio dei controinteressati e se almeno una delle due risulti finestrata.

Infine, in caso di risposta positiva, occorre accertare se la realizzazione dell'intervento costruttivo richiesto dai ricorrenti con il permesso di costruire rigettato dall'amministrazione violi o meno la suddetta disciplina legale.

Sul primo tema, secondo il TAR, non c'è dubbio che la disciplina relativa alle distanze rientri nella 'questione', visto che **«laddove vi sia una modifica anche solo dell'altezza dell'edificio (come nel caso di specie) sono ravvisabili gli estremi della nuova costruzione, da considerare tale anche ai fini del computo delle distanze, rispetto agli edifici contigui»** e che **“la regola delle distanze legali tra costruzioni di cui al comma 2 dell'art. 9 cit. è applicabile anche alle sopraelevazioni”, dovendo essere rispettata anche in caso di recupero dei sottotetti».**

Il fatto che i due edifici siano nello stesso stabile non conta: i 10 metri vanno rispettati

Interessante anche la parte dove il TAR chiarisce che **non conta, per disattendere il rispetto del limite delle distanze tra costruzioni (10 metri), che l'unità immobiliare dei controinteressati e quella dei ricorrenti facciano parte dello stesso stabile** ricomprensive più abitazioni autonome, essendo le distanze minime prescritte dall'art. 9 del DM 1444/1968 **riferibili a tutte le pareti** (di cui almeno una finestrata) **che si fronteggiano**, anche se riferite a **diverse porzioni di un edificio nel complesso unitario.**

Sul punto, infatti, la giurisprudenza ha chiarito che **non può escludersi la riferibilità della predetta disposizione all'ipotesi di due corpi di fabbrica facenti parte dello stesso immobile**, poiché la **finalità igienico-sanitaria** della disciplina normativa ne impone l'applicazione anche in simili casi.

In realtà, poiché l'art. 9 del DM 1444/1968 è finalizzato a *"stabilire un'idonea intercapedine tra edifici nell'interesse pubblico, e non a salvaguardare l'interesse privato del frontista alla riservatezza (cfr. Cass. Civ., Sez. II, 261.2001 n. 1108)*, **non può dispiegare alcun effetto distintivo la circostanza che si tratti di corpi di uno stesso edificio ovvero di edifici distinti".**

Le distanze minime, pertanto, trovano applicazione – siccome funzionali alla tutela di interessi generali connessi ai bisogni collettivi di igiene e di sicurezza e non del diritto individuale di proprietà – anche nel caso in cui i due edifici frontistanti appartengano al medesimo proprietario, ovvero nell'ipotesi in cui le pareti finestrate contrapposte appartengano ai due corpi di un'unica costruzione.

Pareti finestrate: le caratteristiche

Altra questione da risolvere: almeno una delle due pareti in questione è finestrata? Tra le stesse sussiste o no un rapporto di frontistanza nei termini richiesti dall'art. 9, n. 2) del DM 1444/1968?

Secondo un condivisibile orientamento giurisprudenziale, **deve intendersi come "finestrata" ogni parete interessata da qualsivoglia tipo di apertura**, a prescindere da come quest'ultima sia considerata sotto il profilo civilistico.

La giurisprudenza ha infatti chiarito che, ai sensi dell'art. 9 del dm 1444/1968, **per "pareti finestrate" devono intendersi non soltanto le pareti munite di "vedute" ma, più in generale, tutte le pareti munite di aperture di qualsiasi genere** verso l'esterno, quali **porte, balconi, finestre di ogni tipo (di veduta o di luce)** (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 11.09.2019, n.6136).

La **medesima parete antistante l'immobile dei ricorrenti**, nella sua estensione complessiva, è poi interessata anche dalla presenza di due ulteriori finestre, per cui, a tutti gli effetti, deve essere **considerata come "parete finestrata"**.

Pareti frontistanti: ecco quando

In ultimo, si evidenzia come l'art. 9 del DM 1444/1968, a mente del quale è prevista, per i nuovi edifici ricadenti zone diverse dalla A e dalla C, una *"distanza minima assoluta di m. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti"*, **è applicabile anche nel caso in cui una sola delle due pareti fronteggianti sia finestrata**, indipendentemente dalla circostanza che tale parete sia quella del nuovo edificio o dell'edificio preesistente o che siano perfettamente parallele (cfr. Cass. Civ., Sez. II, 1.10.2019 n. 24471), purché, proiettando idealmente l'una verso l'altra, almeno per un tratto esse si sovrappongano.

Nel caso di specie, a seguito dell'istruttoria disposta dal Collegio, l'amministrazione comunale ha effettuato un sopralluogo presso l'immobile dei ricorrenti e ha verificato che *"i due fronti, dei quali uno finestrato, di proprietà differenti, in caso di avanzamento lineare **si incontrerebbero ad una distanza minore di 10,00 metri (vedi allegati) e precisamente ad una distanza media di 4,13 m. (minimo 4,03 m. e massimo 4,23 m.)** più lo spessore del muro di 0,27 m. per un totale di 4,40 m"*.

Dalla documentazione allegata alla relazione di sopralluogo emerge che, sebbene i due corpi di fabbrica in questione non siano paralleli per la loro intera lunghezza – poiché collocati in modo da risultare parzialmente sfalsati (come dimostra il non perfetto allineamento delle rette di colmo degli edifici) – l'avanzamento ideale di una delle due pareti porterebbe a incontrare l'altra posta di fronte almeno per un segmento: nella specie, peraltro, le due pareti sono separate dal terrazzo dei controinteressati, cui questi accedono tramite porta-finestra, sicché l'avanzamento ideale delle stesse porterebbe alla loro sovrapposizione in corrispondenza della predetta apertura, anche senza considerare le altre finestre pur presenti sulla parete dei controinteressati.

Ciò significa, in definitiva, che **la parete dell'immobile dei ricorrenti e quella dell'edificio dei controinteressati sono tra loro antistanti** con conseguente **applicazione della distanza minima** prevista dall'art. 9 del DM 1444/1968.

Il cambio di destinazione d'uso orizzontale e verticale dopo la Legge n. 105/2024

Il Decreto Salva Casa ha previsto una nuova disciplina per i cambi di destinazione d'uso con o senza opere, rilevanti e non rilevanti. Vediamo come

di **Gianluca Oreto** – 05.09.2024

Con la pubblicazione della Legge n. 105/2024, il Parlamento ha completato il processo di riforma del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia o TUE) avviato dal Governo con il Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), apportando significative modifiche e integrazioni come ad esempio quella relativa al cambio di destinazione d'uso.

Il cambio di destinazione d'uso

Da articolo "generale" che si limitava ad inquadrare il mutamento d'uso urbanisticamente rilevante, rimandandone il dettaglio alle leggi regionali e agli strumenti urbanistici comunali, il nuovo art. 23-ter (la cui rubrica andrebbe certamente aggiornata) si eleva adesso a vera disciplina dei cambi di destinazione d'uso orizzontali (all'interno della stessa categoria) e verticali (tra categorie diverse), con o senza opere edilizie.

(omissis)

Il cambio di destinazione d'uso senza opere

Preliminarmente occorre osservare che, tra le modifiche apportate in sede di conversione in legge, il Parlamento ha ritenuto di dover specificare cosa si intenda per cambio di destinazione d'uso di "un immobile" o di una "singola unità immobiliare" senza opere.

In particolare, si considera "senza opere" il cambio di destinazione d'uso che prevede degli interventi di "edilizia libera" ovvero quelli indicati all'art. 6 del Testo Unico Edilizia (TUE).

A questo punto, il comma 1, art. 23-ter, del TUE conferma le categorie funzionali che già conosciamo ovvero:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;

-
- d) rurale;

ammettendo che il cambio è rilevante (verticale) quando comporta l'assegnazione di una categoria funzionale diversa da quella originaria.

Benché il comma 1 specifichi cosa si intenda per cambio di destinazione d'uso "senza opere", i successivi commi 1-bis e 1-ter, in sede di conversione in legge, sono stati depurati proprio dalla dicitura "senza opere", con la conseguenza che le disposizioni ivi previste sono vevoli nel caso di cambio con o senza opere.

Il cambio di destinazione d'uso orizzontale e verticale

Il nuovo comma 1-bis definisce il cosiddetto "**cambio di destinazione d'uso orizzontale**" ovvero mutamenti della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale. In questi casi (e sempre con riferimento alla "singola unità immobiliare"), il cambio è sempre consentito, restando però nelle possibilità dei comuni di fissare specifiche condizioni tramite gli strumenti urbanistici comunali.

I successivi commi 1-ter e 1-quater definiscono il "**cambio di destinazione d'uso verticale**" ovvero mutamenti (sempre delle singole unità immobiliari) tra le tutte le categorie funzionali *ad esclusione di quella rurale* (d)) ma:

- unicamente per gli immobili ricadenti nelle zone A), B) e C) di cui all'art. 2 del DM n. 1444/1968, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia;
- nel rispetto delle condizioni indicate al comma 1-quater e delle normative di settore;
- ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

Il comma 1-quater specifica le condizioni da rispettare per questi cambi che sono sempre consentiti *"ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile"*.

Lo stesso comma 1-quater specifica che il mutamento di destinazione d'uso verticale non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal DM n. 1444/1968 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi di cui alla Legge urbanistica n. 1150/1942. Viene, però, previsto che "Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria"².

² riferimento improprio, urbanisticamente non ha senso la corresponsione dell'onere secondario, se prima non reperisci le correlate aree per servizi. Può avere senso solo in ambiti già adeguatamente attrezzati.

L'ultimo periodo del comma 1-quater prevede una disciplina speciale per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate. In questi casi il cambio di destinazione d'uso verticale è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni si applicano anche a queste unità immobiliari.

Titolo edilizio e modulistica

Relativamente ai titoli edilizi da presentare, il nuovo comma 1-quinquies dell'art. 23-ter va letto unitamente alla integrazione all'art. 10, comma 2, del TUE a mente della quale ***"Fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-ter, comma 1-quinquies, le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività"***.

Il comma 1-quinquies, pur con alcune criticità, rappresenta una importante innovazione (certamente gradita ai tecnici) che definisce il titolo edilizio necessario a seconda che si tratti di cambio di destinazione d'suo:

- senza opere, in questo caso occorre presentare una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);
- con opere, in questo caso il titolo richiesto è lo stesso di quello necessario per l'esecuzione delle opere stesse (nel caso di interventi soggetti a CILA, si dovrà procedere comunque con SCIA).

Anche in questo caso, come per la maggior parte delle innovazioni apportate dal Salva Casa, si dovrà attendere il recepimento delle Regioni *oltre ad una modifica della modulistica*.

Guida alle deroghe per l'agibilità dopo il Salva Casa

L'integrazione all'art. 24 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) inserita con il D.L. n. 69/2024 (Salva Casa), convertito in L. n. 105/2024, prevede delle deroghe per l'agibilità. Vediamo quali e le criticità applicative

di **Gianluca Oreto** – **09.09.2024**

Con la Legge n. 105/2024 di conversione del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), il Parlamento italiano ha deciso di aggiungere alcuni commi all'art. 24 (agibilità) del d.P.R. n. 380/2001, sui quali è opportuno chiarirne la portata applicativa.

(omissis)

Le deroghe per i mini-appartamenti

Entriamo adesso nel dettaglio delle nuove disposizioni, cominciando dal comma 5-bis e precisando che il Salva Casa non modifica i precedenti commi da 1 a 5 relativi alle condizioni, alle modalità, alle sanzioni e alla documentazione necessaria per dimostrare l'agibilità che, come è ormai noto, passa da una segnalazione certificata in cui il tecnico abilitato, oltre alla sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, e, ove previsto, di rispetto degli obblighi di infrastrutturazione digitale valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, attesta anche la conformità dell'opera al progetto presentato.

Il citato comma 5-bis prevede delle deroghe (come anticipato a tempo perché valevoli fino all'aggiornamento del Decreto Sanità) che riguardano esclusivamente:

- l'altezza minima dei locali che può essere inferiore a 2,70 metri, fino al limite massimo di 2,40 metri;
- gli alloggi a singola stanza:
 - per una persona, con una superficie minima comprensiva dei servizi, inferiore agli attuali 28 metri quadrati, fino al limite minimo di 20 metri quadrati;
 - per due persone, inferiore agli attuali 38 metri quadrati, fino al limite minimo di 28 metri quadrati.

Restano fermi, invece, tutti gli altri requisiti igienico-sanitari previsti dalla normativa vigente (ad oggi il Decreto Sanità).

Agibilità e asseverazione tecnica: il requisito dell'adattabilità

Il successivo comma 5-ter definisce le altre condizioni necessarie affinché il tecnico abilitato possa asseverare l'agibilità per i suddetti locali. In particolare, viene previsto che l'asseverazione di agibilità possa essere resa:

- ove sia soddisfatto il requisito dell'adattabilità, in relazione alle specifiche funzionali e dimensionali, previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236;
- sia soddisfatta almeno una delle seguenti condizioni:
 - i locali siano situati in edifici sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie;
 - sia contestualmente presentato un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di un'adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari.

Per quanto riguarda il requisito di "adattabilità", il DM n. 236/1989 la definisce come *"la possibilità di modificare nel tempo lo spazio costruito a costi limitati, allo scopo di renderlo completamente e agevolmente fruibile anche da parte di persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale"*.

L'art. 3, comma 4, del DM n. 236/1989 dispone che *"Ogni unità immobiliare, qualunque sia la sua destinazione, deve essere adattabile per tutte le parti e componenti per le quali non è già richiesta l'accessibilità e/o la visitabilità, fatte salve le deroghe consentite dal presente decreto"*.

L'art. 6 del DM n. 236/1989 definisce i criteri di progettazione per l'adattabilità suddividendoli tra:

- interventi di nuova edificazione;
- interventi di ristrutturazione.

Per questi ultimi dispone *"Negli interventi di ristrutturazione si deve garantire il soddisfacimento di requisiti analoghi a quelli descritti per la nuova edificazione, fermo restando il rispetto della normativa vigente a tutela dei beni ambientali, artistici, archeologici, storici e culturali. L'installazione dell'ascensore all'interno del vano scala non deve compromettere la fruibilità delle rampe e dei ripiani orizzontali, soprattutto in relazione*

alla necessità di garantire un adeguato deflusso in caso di evacuazione in situazione di emergenza".

Per le nuove costruzioni dispone "Gli edifici di nuova edificazione e le loro parti si considerano adattabili quando, tramite l'esecuzione differita nel tempo di lavori che non modificano né la struttura portante, né la rete degli impianti comuni, possono essere resi idonei, a costi contenuti, alle necessità delle persone con ridotta o impedita capacità motoria, garantendo il soddisfacimento dei requisiti previsti dalle norme relative alla accessibilità. La progettazione deve garantire l'obiettivo che precede con una particolare considerazione sia del posizionamento e dimensionamento dei servizi ed ambienti limitrofi, dei disimpegni e delle porte, sia della futura eventuale dotazione dei sistemi di sollevamento. A tale proposito quando all'interno di unità immobiliari a più livelli, per particolari conformazioni della scala non è possibile ipotizzare l'inserimento di un servoscala con piattaforma, deve essere previsto uno spazio idoneo per l'inserimento di una piattaforma elevatrice".

Agibilità e asseverazione tecnica: le altre condizioni

Oltre al citato requisito di adattabilità, il comma 5-ter dispone che l'asseverazione della conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie possa essere resa se si soddisfa "almeno una" delle seguenti condizioni:

- i locali siano situati in edifici sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie;
- sia contestualmente presentato un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di un'adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari.

Relativamente al primo punto, l'art. 31 della Legge n. 457/1978 inserisce tra gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente i seguenti:

- manutenzione ordinaria;
- manutenzione straordinaria;
- restauro e di risanamento conservativo;
- ristrutturazione edilizia;
- ristrutturazione urbanistica.

Tali interventi dovranno essere finalizzati oltre che al recupero anche al miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie. *Si dovrà chiarire se tale deroga, non essendo applicabile alle nuove costruzioni, possa riguardare gli interventi di demolizione e*

ricostruzione che rientrano nella definizione di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380/2001 (**possibilità non chiarissima e sulla quale esistono posizioni differenti**).

Relativamente al secondo punto, questo indica delle condizioni alternative (o integrative) relative alla presentazione contestuale di *“un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di un'adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari”*.

Concludiamo con il comma 5-quater per il quale *“Restano ferme le deroghe ai limiti di altezza minima e superficie minima dei locali previste a legislazione vigente”*. Sul punto si ricorda che il Decreto Legge n. 76/2020 (Decreto Semplificazioni) ha previsto:

- all'art. 10, comma 2, che *“Nelle more dell'approvazione del decreto del Ministro della salute di cui all'articolo 20, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le disposizioni di cui al decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 190 del 18 luglio 1975, si interpretano nel senso che i requisiti relativi all'altezza minima e i requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione ivi previsti non si considerano riferiti agli immobili che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto e che siano ubicati nelle zone A o B, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili, in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali. Ai fini della presentazione e del rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e la qualificazione edilizia dei medesimi immobili e della segnalazione certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti”*
- all'art. 10, comma 2-bis, che *“In deroga alle disposizioni del decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 190 del 18 luglio 1975, con riferimento agli immobili di interesse culturale, sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42:*
 - a) l'altezza minima interna utile dei locali adibiti ad abitazione è fissata in 2,4 metri, riducibili a 2,2 metri per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti e i ripostigli;*
 - b) per ciascun locale adibito ad abitazione, l'ampiezza della finestra deve essere proporzionata in modo da assicurare un valore di fattore luce diurna medio non inferiore all'1 per cento e, comunque, la superficie finestrata apribile non deve essere inferiore a un sedicesimo della superficie del pavimento;*
 - c) ai fini della presentazione e del rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e per la qualificazione edilizia degli immobili di cui al presente comma e della segnalazione*

certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti anche nel caso di interventi di ristrutturazione e di modifica di destinazione d'uso."

Immobile ante '67: quando l'onere della prova spetta alla PA

Il privato può ricorrere anche a presunzioni e principi valutabili secondo la regola probatoria del "più probabile che non", attribuendo così l'onere della prova alla P.A.

di **Redazione tecnica – 10.09.2024**

Di prassi, l'individuazione dell'epoca di costruzione di un manufatto per comprovare la sua legittima edificazione senza che sia necessario il rilascio di un titolo edilizio spetta al privato, su cui grava l'onere della prova.

C'è però un caso particolare in cui l'onere viene invertito e ricade sulla PA: si tratta della regola del "*più probabile che non*", che ricorre in assenza di certezza assoluta sulla datazione, nonostante il privato abbia fornito delle prove plausibili ma non definitive.

Ante'67: la prova sulla datazione dell'immobile può ricadere sulla PA

Ed è proprio sulla base di questa inversione che il Consiglio di Giustizia amministrativa Siciliana, con la **sentenza del 19 agosto 2024, n. 654** ha accolto l'appello e annullato l'ordine per la demolizione di un fabbricato situato su terreno agricolo che, secondo il Comune sarebbe stato costruito dopo l'entrata in vigore della legge 1 settembre 1967, n. 765, e quindi privo della necessaria licenza edilizia.

Il ricorrente invece sosteneva che l'immobile fosse antichissimo, già menzionato in un atto di divisione del terreno del 1974 e in un atto di compravendita del 1945. Non solo: in un'aerofotogrammetria del 1968, emergeva inequivocabilmente che già a quell'epoca il magazzino era già esistente e nelle stesse condizioni in cui si trova adesso. In primo grado, il TAR aveva respinto il ricorso specificando che il proprietario non avrebbe depositato una documentazione in grado di confortare l'assunto che l'immobile fosse ante '67.

La sentenza del CGARS: la regola del "più probabile che non"

Di diverso avviso invece il CGARS: come affermato dallo stesso Comune dall'esame delle due foto aeree agli atti, una risalente al 1955 ed una eseguita nel 1968, emerge che nel luglio 1955 il fabbricato non esisteva, essendo invece presente nell'altra foto del 1968.

Spiega il TAR che benché sia vero che la foto del 1968 e il successivo atto di divisione del 1974 non siano idonei a dimostrare con certezza la data esatta di realizzazione del manufatto edilizio in questione, è altrettanto vero, tuttavia, che questi documenti costituiscono chiari principi di prova, almeno in ordine al fatto che – secondo la regola

probatoria del “*più probabile che non*” – risulta più probabile che il manufatto edilizio in questione fosse stato realizzato nel lasso di tempo ultradecennale dal 1955 al 1967, piuttosto che nel periodo biennale 1967-1968.

Ciò significa che, risultando comprovata in modo certo (mediante aerofotogrammetria) l'esistenza dell'immobile al 1968, in questo è insito altresì un principio di prova di preesistenza dell'immobile *anche* al 1967, a fronte del quale deve considerarsi ribaltato sul Comune l'onere probatorio (altrimenti gravante sul proprietario) di dimostrare il contrario.

Ordine di demolizione e ante '67: nel provvedimento specificata la datazione dell'immobile

Ne consegue che l'onere della prova è a carico del Comune, tenuto a dimostrare nell'eventuale seguito del procedimento che il fabbricato in questione sia stato realizzato in data successiva al 1° settembre 1967 (data di entrata in vigore dell'art. 10 della legge n. 765/1967, che ha sostituito l'art. 31 della legge n. 1150/1942, introducendo l'obbligo del rilascio della licenza edilizia per tutte le costruzioni, anche realizzate al di fuori del perimetro del centro urbano).

Considerato però che nell'ordine di demolizione non risulta adeguatamente provato dal Comune che il manufatto, al momento della sua realizzazione, fosse inserito all'interno del centro urbano, non essendo ovviamente sufficiente la mera presenza di alcune o anche di molte costruzioni per ampliare *sic et simpliciter* il relativo perimetro, il provvedimento sanzionatorio ex art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) è illegittimo, con conseguente suo annullamento e accoglimento dell'appello.

data Pubblicazione: **10.09.2024**

Presa da: https://www.ingenio-web.it/articoli/salva-casa-per-le-tolleranze-costruttive-in-zona-sismica-servono-specifiche-attezzazioni-tecniche/?utm_term=160854&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6859+-+3713+%282024-09-17%29

Salva Casa: per le tolleranze costruttive in zona sismica servono specifiche attestazioni tecniche

Per beneficiare del nuovo regime sulle tolleranze costruttive ed esecutive della Legge Salva Casa in zona sismica, il professionista tecnico deve produrre un'attestazione corredata della documentazione tecnica sull'intervento predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall'articolo 93, comma 3, del Testo Unico Edilizia.

di **Matteo Peppucci**

La Legge Salva Casa ha introdotto importanti novità in materia di tolleranze costruttive, allargando il perimetro per il quale sono 'sanabili' le difformità edilizie - contenute entro certe percentuali - rispetto al progetto originariamente assentito.

(omissis)

Tolleranze costruttive: nelle zone sismiche serve l'attestazione del tecnico

Il Sava Casa ha poi previsto **specifiche regole per le tolleranze costruttive in unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche** disciplinate all'articolo 83 del Testo Unico Edilizia (che disciplina le opere interessate dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e i gradi di sismicità) ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti ministeriali contenenti le norme tecniche di costruzione in zone sismiche.

In questi casi, il tecnico **attesta che tali interventi rispettano le prescrizioni del dpr 380/2001 per le costruzioni in zone sismiche.**

L'attestazione deve essere **corredata della documentazione tecnica sull'intervento** predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall'articolo 93, comma 3, del TUE: il **progetto deve cioè essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni, relazione tecnica** e accompagnato dagli altri elaborati previsti dalle norme tecniche, salvo più ampia normativa determinata dal competente ufficio tecnico della regione).

La trasmissione dell'attestazione

L'attestazione va trasmessa allo sportello unico:

- per **l'acquisizione dell'autorizzazione dell'ufficio tecnico regionale** secondo la disciplina prevista all'art.94 del TUE;
- ovvero, **per le difformità che costituiscono interventi privi di rilevanza o di minore rilevanza** previsti dall'art. 94-bis TUE, per **l'esercizio delle modalità di controllo delle regioni** disciplinato al comma 5 del medesimo articolo.

il tecnico allega inoltre alla dichiarazione ai fini dello stato legittimo degli immobili, prevista dall'art. 34-bis del TUE, ubicati nelle zone a sismicità non bassa, **l'autorizzazione dell'ufficio tecnico regionale o la dichiarazione del decorso dei termini procedurali in assenza di esito negativo**, richieste di integrazione o istruttorie inevase.

Attenzione però: l'applicazione delle disposizioni di cui sopra **non può comportare limitazione dei diritti dei terzi**.

Presenza da: https://www.ingenio-web.it/articoli/tolleranze-costruttive-tolleranze-esecutive-tolleranze-per-detrazioni-fiscali-facciamo-chiarezza/?utm_term=159760&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6839+-+3705+%282024-09-12%29

Tolleranze costruttive, tolleranze esecutive, tolleranze per detrazioni fiscali: facciamo chiarezza

Il concetto di tolleranza in edilizia è stato completamente ridisegnato dal Salva Casa DI 69/2024 convertito in legge 105/2024). È fondamentale conoscerne le caratteristiche, in quanto si tratta della forma più conveniente per regolarizzare determinate difformità. In questo articolo proviamo a fare chiarezza sui tipi di tolleranze, sulle dichiarazioni da fare, sulle nozioni principali, con schemi ed esempi pratici.

di **Nicola Furcolo** - Data Pubblicazione: **08.07.2024** | Ultima Modifica: **11.09.2024**

Introduzione alle tolleranze

Le tolleranze rappresentano un aspetto chiave in materia di conformità edilizia e stato legittimo, ma anche (come vedremo a fine articolo) per usufruire delle agevolazioni fiscali. Le tolleranze permettono di sanare piccole variazioni dimensionali o esecutive che molto spesso si rilevano, consentendo di rientrare nella sfera dello stato legittimo dell'immobile.

Il concetto di tolleranza al 2% viene previsto per la prima volta ad opera del **DI 70/2011** (decreto sviluppo - Governo Berlusconi); la definizione definitiva, tuttavia, è stata fornita solo nel 2020 dal DI 76/2020 (decreto semplificazioni), che ha inserito l'art. 34-bis nel DPR 380/2001.

Il decreto Salva Casa (decreto-legge 59/2024 convertito in legge 105/2024), al fine di favorire la regolarizzazione del patrimonio edilizio esistente che spesso si trova in condizioni di non commerciabilità a causa delle difformità edilizie, ha apportato modifiche significative: il concetto di tolleranza viene potenziato e si allarga notevolmente lo spettro di applicazione.

In questo articolo, esploreremo in dettaglio il concetto di tolleranze costruttive, analizzando la normativa di riferimento e le recenti modifiche introdotte dal Decreto Salva Casa. Esamineremo le differenze tra tolleranze costruttive ed esecutive, le applicazioni pratiche nel settore edilizio e le implicazioni legali e tecniche per i professionisti.

Inoltre, presenteremo esempi concreti e casi studio per illustrare l'impatto di queste norme nella pratica quotidiana.

Chiariamo subito che possiamo avere 3 tipi di tolleranza in edilizia:

- 1. tolleranza costruttiva;**
- 2. tolleranza esecutiva;**
- 3. tolleranza ai fini delle agevolazioni fiscali.**

Come vedremo alla fine dell'articolo, dopo aver disaminato attentamente le tolleranze dopo le modifiche del Salva Casa, riusciremo a classificare le tolleranze in 5 sottogruppi, oltre a quelle ai fini fiscali.

Il concetto di tolleranza

Durante la realizzazione di un edificio si possono verificare piccole variazioni rispetto a quanto previsto dai progetti approvati. Queste variazioni, se contenute entro certi limiti, non influenzano negativamente la funzionalità e la sicurezza dell'edificio e permettono di gestire le inevitabili imprecisioni del processo costruttivo.

Già il Codice civile, con l'articolo 1497, introduce il concetto di "tollerabilità /accettabilità", stabilendo che i difetti dei beni sono accettabili se le difformità sono previste negli usi commerciali. In buona sostanza questo principio è esteso anche all'urbanistica secondo la stessa logica: le difformità sono tollerate se rientrano in certi range.

In linea generale, se lo stato di fatto (la condizione in cui si trova l'unità immobiliare o l'edificio) differisce da quanto assentito (progetto approvato), si ha un abuso, più o meno grave in funzione della difformità, che può comportare cause (più o meno gravi) dal punto di vista amministrativo (fino alla demolizione) e dal punto di vista penale.

Qualora la difformità rientri nella definizione di tolleranza costruttiva o esecutiva, allora l'unità immobiliare o l'immobile può considerarsi nel suo stato legittimo.

La questione principale è quella di definire il range all'interno del quale la difformità possa essere tollerata e non considerata abuso, vale a dire capire esattamente se si tratta o meno di una tolleranza.

Tolleranze costruttive #1

Le tolleranze propriamente dette sono le tolleranze costruttive: *costituiscono variazioni accettabili in termini di "misure" rispetto ai progetti approvati.*

Le tolleranze costruttive fanno riferimento al mancato rispetto entro certi limiti dei seguenti parametri:

- *altezza;*
- *distacchi;*
- *cubatura;*

-
- *superficie coperta;*
 - *eventuali altri parametri riferiti alle singole unità immobiliari;*
 - *distanze legali;*
 - *requisiti igienico sanitari.*

La nuova norma incrementa in certi casi le percentuali tollerate e allarga il concetto di tolleranza costruttiva, estendendolo anche alle distanze legali e ai requisiti igienico sanitari.

In linea generale il limite di tolleranza costruttiva è fissato nel 2% della misura assentita. Per gli interventi realizzati entro il **24 maggio 2024**, le percentuali arrivano fino al 6%, in funzione della superficie utile.

Ecco il nuovo regime di tolleranze:

- 2% per superficie utile > 500 m²
- 3% per superficie utile compresa tra 300 e 500 m²
- 4% per superficie utile compresa tra 100 e 300 m²
- 5% per superficie utile fino a 100 m²
- 6% per superficie utile fino a 60 m²

Per gli interventi successivi al 24 maggio 2024, ripetiamolo, le tolleranze restano nel limite del 2%.

Inoltre, occorre precisare che per determinare la superficie utile per l'applicazione delle percentuali, si tiene conto della sola superficie assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto di eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo. Ciò per impedire che successivi frazionamenti possano portare a percentuali più convenienti.

Superficie utile, superficie accessoria e superficie di pavimento

Il concetto di superficie utile è fondamentale per le tolleranze, visto che è il parametro chiave per stabilire la percentuale.

Cosa si intende per superficie utile?

Premesso che ogni regione potrebbe avere una propria definizione, nel 2016 fu adottato a livello nazionale il *Regolamento edilizio unico*, un documento di indirizzo a cui i Comuni si sarebbero dovuti ispirare per la redazione dei propri regolamenti.

Nello schema di regolamento edilizio unico venivano stabiliti i principi e i criteri generali per semplificare e uniformare in tutto il territorio nazionale i regolamenti edilizi comunali, comunque denominati.

Ecco le definizioni che ci occorrono per fare chiarezza.

Al punto 14, il regolamento definisce la superficie utile come:

SU = *superficie di pavimento degli spazi di un edificio misurata al netto della superficie accessoria e di murature, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre.* La **superficie accessoria**, da non considerare nel calcolo della superficie utile, ha la seguente definizione (def. 15):

Superficie di pavimento degli spazi di un edificio aventi carattere di servizio rispetto alla destinazione d'uso della costruzione medesima, misurata al netto di murature, pilastri, tramezzi, sguinci, vani di porte e finestre.

La superficie accessoria ricomprende:

- *i portici e le gallerie pedonali;*
- *i ballatoi, le logge, i balconi e le terrazze;*
- *le tettoie con profondità superiore a m 1,50; le tettoie aventi profondità inferiore a m. 1,50 sono escluse dal computo sia della superficie accessoria sia della superficie utile;*
- *le cantine poste al piano interrato, seminterrato o al primo piano fuori terra e i relativi corridoi di servizio;*
- *i sottotetti accessibili e praticabili per la sola porzione con altezza pari o superiore a m 1,80, ad esclusione dei sottotetti aventi accesso diretto da una unità immobiliare e che presentino i requisiti richiesti per i locali abitabili che costituiscono superficie utile;*
- *i vani scala interni alle unità immobiliari computati in proiezione orizzontale, a terra, una sola volta;*
- *spazi o locali destinati alla sosta e al ricovero degli autoveicoli ad esclusione delle autorimesse che costituiscono attività imprenditoriale;*
- *le parti comuni, quali i locali di servizio condominiale in genere, i depositi, gli spazi comuni di collegamento orizzontale, come ballatoi o corridoi. Gli spazi comuni di collegamento verticale e gli androni condominiali sono escluse dal computo sia della superficie accessoria sia della superficie utile.*

La **superficie calpestabile** è (def. 17):

Superficie risultante dalla somma delle superfici utili (SU) e delle superfici accessorie (SA) di pavimento.

Pertanto, la superficie utile possiamo considerarla pari alla superficie calpestabile meno la superficie accessoria.

Recupero sottotetto: cosa cambia dopo la Legge n. 105/2024

La legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Salva Casa) ha integrato l'art. 2-bis del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) con un comma che incentiva il recupero dei sottotetti.

di **Redazione tecnica** – 11.09.2024

Benché la definizione di "sottotetto" non sia univoca a livello nazionale e nonostante le tante leggi regionali che dal 1998 sono intervenute per normare e promuoverne il recupero ai fini abitativi, il legislatore nazionale, con il Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), convertito in Legge n. 105/2024, ha introdotto alcune novità integrando l'art. 2-bis (*Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*) del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia).

Recupero sottotetto e Salva Casa

In particolare, la lettera 0a), comma 1, art. 1, del D.L. n. 69/2024 (inserita durante il percorso parlamentare di conversione in legge) consente, alle condizioni individuate, il recupero del sottotetto, nei limiti e secondo le procedure previste dalle leggi regionali, anche se l'intervento di recupero non consente il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini.

La disposizione inserisce il nuovo comma 1-quater all'art. 2-bis del d.P.R. n. 380/2001, che disciplina le deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati. Di seguito il testo del comma 1-quater suddiviso nei suoi 2 periodi:

Primo periodo. *Al fine di incentivare l'ampliamento dell'offerta abitativa limitando il consumo di nuovo suolo, gli interventi di recupero dei sottotetti sono comunque consentiti, nei limiti e secondo le procedure previsti dalla legge regionale, anche quando l'intervento di recupero non consenta il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, a condizione che siano rispettati i limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio, che non siano apportate modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto, come delimitata dalle pareti perimetrali, e che sia rispettata l'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ne ha previsto la costruzione.*

Secondo periodo *Resta fermo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli.*

Le deroghe per il recupero dei sottotetti

Entrando nel dettaglio, il primo periodo del comma 1-quater dispone che - al fine di incentivare l'ampliamento dell'offerta abitativa limitando il consumo di nuovo suolo - il recupero dei sottotetti è comunque consentito, nei limiti e secondo le procedure previste dalla legge regionale, anche quando l'intervento di recupero non consenta il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, alle seguenti condizioni:

- che siano rispettati i limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio;
- che non siano apportate modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto come delimitata dalle pareti perimetrali;
- che sia rispettata l'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ha previsto la costruzione del medesimo.

Le leggi regionali più favorevoli

Il secondo periodo del comma 1-quater precisa che resta fermo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli. Una disposizione che prende in considerazione la pubblicazione di leggi regionali che nel corso degli anni sono intervenute per il recupero dei sottotetti prevedendo condizioni più favorevoli rispetto a quanto previsto dal Salva Casa.

Sull'argomento, recentemente (prima della conversione in legge del Salva Casa), l'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) ha pubblicato un interessante dossier che fornisce una guida a tutti gli operatori del settore, focalizzata sulle normative regionali vigenti in materia, distinguendo per ogni Regione:

- la definizione di sottotetto;
- le condizioni per la realizzazione degli interventi;
- l'altezza media e/o altezza della parete minima richiesta per gli interventi;
- la disciplina del rapporto aeroilluminante;
- le eventuali deroghe previste (es. DM 1444/1968; strumenti urbanistici comunali, etc.);
- il titolo abilitativo necessario e la relativa classificazione dell'intervento;
- la normativa in materia di oneri.

Si ricorda che le leggi regionali sul recupero dei sottotetti sono le seguenti:

(omissis)

- Lombardia - Artt. 63-64, L.R. 11/03/2005, n. 12

(omissis)

Le condizioni per la realizzazione degli interventi

La differenza tra le leggi regionali e la normativa nazionale risiede nel fatto che alcune delle prime pongono delle condizioni temporali per accedere alle deroghe.

(omissis)

In Lombardia:

- gli edifici devono essere destinati a residenza per almeno il 25% della S.L.P. complessiva e devono essere esistenti al 31/12/2005, o assentiti sulla base di permessi di costruire rilasciati entro il 31/12/2005, ovvero di Dia presentate entro 1/12/2005 oppure edifici realizzati sulla base di permessi di costruire rilasciati successivamente al 31/12/2005 o Dia presentate entro l' 1/12/2005;
- è necessario che gli edifici interessati siano serviti da tutte le urbanizzazioni primarie, o, in alternativa da impegno, da parte dei soggetti interessati, alla realizzazione delle suddette urbanizzazioni, contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento ed entro la fine dei relativi lavori;
- devono essere rispettate tutte le prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di abitabilità previste dai regolamenti vigenti;
- ai fini dell'abbattimento delle barriere architettoniche sono richiesti i requisiti di visitabilità ed adattabilità dell'alloggio;
- devono essere garantite idonee opere di isolamento termico anche ai fini del contenimento dei consumi energetici dell'intero fabbricato;
- i progetti di recupero ai fini abitativi dei sottotetti che incidono sull'aspetto esteriore dei luoghi e degli edifici e da realizzarsi in ambiti non sottoposti a vincolo paesaggistico, sono soggetti all'esame dell'impatto paesistico previsto dal piano territoriale paesistico regionale;
- i volumi di sottotetto recuperati ai fini abitativi anche in applicazione della LR 15/1999 non possono essere oggetto di mutamento di destinazione d'uso nei dieci anni successivi al conseguimento dell'agibilità.

Salva Casa: le disposizioni a tempo per l'edilizia

La Legge n. 105/2024 di conversione del Decreto Legge n. 69/2024 (Salva Casa) ha previsto delle disposizioni "a regime" e altre a tempo. Vediamo quali sono di **Gianluca Oreto** – 16.09.2024

Salva Casa: le disposizioni a regime

(omissis)

Salva Casa: le disposizioni a tempo

Da evidenziare un aspetto: dei 12 articoli del Testo Unico Edilizia (TUE) su cui il Salva Casa interviene, due prevedono una disciplina "a tempo". Mi riferisco:

- alle deroghe per l'agibilità;
- alle nuove tolleranze costruttive;
- ai casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo.

Per quanto concerne l'agibilità, i nuovi commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, inseriti all'art. 24 del TUE prevedono una disciplina derogatoria per l'attestazione dell'agibilità che potrà essere utilizzata solo fino alla pubblicazione del decreto del Ministro della salute che definirà i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici, mandando in pensione il DM 5 luglio 1975 (Decreto Sanità).

Il nuovo Decreto sarebbe dovuto arrivare a febbraio 2017 a seguito dell'art. 3, comma 1, lettera d), 1) del D. Lgs. n. 222/2016. Lo schema di questo nuovo Decreto è approdato in Conferenza Stato-Regioni a maggio 2023 (7 anni di ritardo) ma ad oggi se ne è persa traccia.

Relativamente alle nuove tolleranze costruttive-esecutive di cui all'art. 34-bis del TUE, queste potranno essere utilizzate esclusivamente sugli interventi realizzati entro il **24 maggio 2024**. Data che rappresenta un vero e proprio spartiacque per l'applicazione delle tolleranze più favorevoli di cui al comma 1-bis e 2-bis. Da ricordare, invece, che l'attestazione per le zone sismiche di cui al nuovo comma 3-bis e la necessità di non limitare il diritto dei terzi di cui al nuovo comma 3-ter, si applicano sia alle tolleranze di cui al comma 1 (sempre valide) che a quelle nuove.

Per quanto riguarda, infine, il nuovo art. 34-ter del TUE, questo prevede (come da rubrica) alcune casistiche particolari di irregolarità che possono essere gestite utilizzando un iter semplificato. Stiamo parlando:

- degli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima del **30 gennaio 1977** (data di entrata in vigore della Legge n. 10/1977, c.d. Legge Bucalossi), e che non sono riconducibili ai casi di tolleranza di cui al precedente art. 34-bis;
- delle parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia.

Nel primo caso, la nuova disciplina sanante è valida esclusivamente per le parziali difformità dal titolo rilasciato prima del 30 gennaio 1977. Per regolarizzarle è necessario:

- attestare la data di realizzazione delle varianti mediante la stessa documentazione utilizzata per lo stato legittimo (nel caso sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante, il tecnico incaricato può attestarla con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità);
- presentare una SCIA (attualmente in forma libera utilizzando i modelli disponibili ma è probabile, oltre che auspicabile, che in sede di conferenza Stato-Regioni arrivi una nuova modulistica unica nazionale);
- pagare le stesse sanzioni di cui all'art. 36-bis, comma 5, del TUE.

data Pubblicazione: **16.09.2024**

Preso da: https://www.ingenio-web.it/articoli/salva-casa-anche-le-variazioni-essenziali-nella-sanatoria-semplificata/?utm_term=161075&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6861+-+3714+%282024-09-18%29

Salva Casa: anche le variazioni essenziali nella sanatoria semplificata

Le variazioni essenziali al titolo abilitativo sono a metà strada tra parziali difformità e totali difformità ma beneficiano del regime semplificato della nuova doppia conformità, che prevede la conformità urbanistica ad oggi e la conformità edilizia all'epoca della realizzazione dell'intervento.

di **Matteo Peppucci** -

Col Decreto Salva Casa il concetto di 'sanatoria' si è allargato non poco: la conversione in legge 105/2024 del decreto 69/2024 infatti consente una nuova modalità di regolarizzazione degli abusi edilizi, con l'aggiunta di un procedimento semplificato per accertare la conformità delle opere.

(omissis)

Le variazioni essenziali sono a metà tra totale e parziale difformità

Quindi, ci sono tre possibili 'abusi' che possono essere sanati: per quelli maggiori (assenza di titolo abilitativo o totale difformità) non si scappa dalle vecchie procedure, cioè serve la conformità urbanistica ed edilizia sia 'prima' che 'dopo'.

Per le **parziali difformità** e le **variazioni essenziali**, invece, scatta la **sanatoria semplificata**: basterà cioè la **conformità urbanistica oggi** e la **conformità edilizia 'prima'** (cioè all'epoca della realizzazione dell'intervento).

Come già evidenziato nell'articolo di approfondimento di Nicola Furcolo sulla sanatoria del Salva Casa, la nuova "doppia conformità semplificata" rende la situazione notevolmente più accessibile: si dovrà quindi verificare il rispetto della disciplina edilizia del tempo (norme tecniche dell'epoca, sicuramente meno esigenti) e quella urbanistica attuale (molto probabilmente più permissiva).

Inoltre, la nuova formulazione dell'art. 36-bis consente agli uffici comunali di **prescrivere opere per la sicurezza**, anche strutturale, ed eventualmente demolire le parti insanabili (la cd. **sanatoria condizionata**).

Variazioni essenziali sanabili: quali sono

Le variazioni essenziali al titolo abilitativo, quindi, sono a metà strada tra parziali difformità e totali difformità ma beneficiano del regime semplificato.

L'articolo 32 del Testo Unico Edilizia, al comma 1, precisa che sono le Regioni a disporre quali sono le variazioni essenziali al progetto approvato, ma si tiene conto che l'essentialità ricorre quando si verifica una o più di queste condizioni:

- mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards ex DM 2 aprile 1968;
- aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;
- modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;
- mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;
- violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.

NB - Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

Variazioni essenziali nelle zone sottoposte a vincolo

Attenzione, infine, all'ultimo comma dell'art. 32 del Testo Unico Edilizia, il quale dispone che *"gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, **sono considerati in totale difformità dal permesso**, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44"*.

Sanare gli abusi edilizi: la doppia conformità simmetrica e asimmetrica

Il Decreto Salva Casa ha modificato la disciplina che regola la sanatoria degli abusi edilizi. Vediamo cosa cambia con la nuova versione del Testo Unico Edilizia.

di **Gianluca Oreto – 17.09.2024**

Stato legittimo, tolleranze costruttive, casi particolari di difformità dal titolo edilizio, sanatoria ordinaria e sanatoria semplificata. Sono questi gli argomenti trattati dal Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), convertito in Legge n. 105/2024, con alcune modifiche puntuali o integrazioni al d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), sui quali si discute e si discuterà ancora.

Salva Casa: cambia lo stato legittimo

Prima di comprendere cosa prevede la nuova versione del Testo Uni Edilizia (TUE) in riferimento alla sanatoria, è bene preliminarmente comprendere cos'è:

- lo stato legittimo;
- una difformità edilizia.

Lo "*stato legittimo*" è la rappresentazione progettuale-amministrativa dell'immobile o dell'unità immobiliare che risulta essere conforme a tutte le norme edilizie e urbanistiche. Per comprendere quale sia lo "*stato legittimo*", la nuova versione dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del TUE, prescrive si debba utilizzare:

- il titolo abilitativo che ha previsto la costruzione (concessione edilizia, permesso di costruire) o che l'ha legittimata (condono edilizio, sanatoria ordinaria, documentazione provante in assenza di titolo);
- oppure il titolo 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;

integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Con una ridondanza normativa (evitabile), il legislatore ha espressamente previsto che tra i titoli rilasciati o formati, per la definizione dello stato legittimo concorrono i titoli di cui agli articoli 34-ter (Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo), 36 (Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità), 36-bis (Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di

variazioni essenziali) e 38 (Interventi eseguiti in base a permesso annullato), previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni.

Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare **concorrono**, anche, il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33 (Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità), 34 (Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire), 37 (Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività), commi 1, 3, 5 e 6, e 38 (Interventi eseguiti in base a permesso annullato), e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis (Tolleranze costruttive).

Tolleranze costruttive e difformità edilizie

Una volta determinato lo *“stato legittimo”* di progetto, tutte le rappresentazioni dello *“stato di fatto”* diverse possono essere considerate una difformità edilizia che può:

- rientrare nel nuovo concetto di tolleranza;
- riguardare interventi per i quali era necessaria una CILA o una SCIA *“leggera”*;
- riguardare interventi per i quali era necessario un permesso di costruire.

Nella nuova disciplina di cui all'art. 34-bis del TUE, le tolleranze vengono suddivise in: costruttive ed esecutive per tutti gli interventi realizzati:

- entro il 24 maggio 2024;
- oltre il 24 maggio 2024.

La nuova versione del citato art. 34-bis prevede che 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.

Viene previsto che tali scostamenti rispetto alle misure progettuali valgono anche per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari.

Il Salva Casa ha poi previsto una particolare disciplina per le *“singole unità immobiliari”*: nel caso in cui il mancato rispetto di altezza, cubatura, superficie coperta e ogni altro parametro (ma non le misure che riguardano le distanze e i requisiti igienico-sanitari) (omissis)

Dove per superficie utile si intende quella *“assentita con il titolo edilizio che ha abilitato la realizzazione dell'intervento, al netto di eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo”*. Si ricorda che la definizione n. 14 presente nel **regolamento edilizio-tipo** definisce superficie utile *“Superficie di pavimento degli spazi di un edificio misurata al netto della superficie accessoria e di murature, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre”*.

Il nuovo comma 2-bis inserito dal Salva Casa all'art. 34-bis del TUE prevede, inoltre, sempre per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, delle nuove tolleranze esecutive con le stesse percentuali previste per quelle costruttive, che riguardano:

- il minore dimensionamento dell'edificio;
- la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali;
- le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni;
- la difforme ubicazione delle aperture interne;
- la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria;
- gli errori progettuali corretti in cantiere;
- gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.

Nel caso si rientri nelle tolleranze, il Salva Casa non fa sconti per l'antisismica per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, e per il rispetto dei diritti dei terzi.

Nel caso si rientri nel concetto di tolleranza, dunque, non si può più parlare di difformità o abuso edilizio. Tali tolleranze realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, saranno semplicemente dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.

Si ricorda, infatti, che il concetto di stato legittimo è importante in diverse situazioni, come:

- le compravendite immobiliari: verificare lo stato legittimo dell'immobile è fondamentale per evitare problemi legali o economici futuri. L'immobile deve essere conforme a quanto dichiarato nei documenti e rispettare le norme edilizie;
- gli interventi edilizi: prima di eseguire lavori, è necessario accertarsi che l'immobile sia in stato legittimo, altrimenti sarà difficile ottenere i nuovi permessi o sanare eventuali irregolarità.

CILA e SCIA

Nel caso in cui non si ricada in una delle condizioni previste per le tolleranze dall'art. 34-bis, prima di passare alle procedure di sanatoria ordinaria (quella straordinaria si è chiusa con il terzo condono edilizio di cui alla Legge n. 326/2003 di conversione del D.L. n. 269/2003), è opportuno verificare se l'intervento in difformità si sarebbe potuto realizzare presentando:

1. una comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA);

2. una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Nel primo caso, l'art. 6-bis del TUE prevede che la mancata presentazione della CILA comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. Sanzione ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione. In questo caso non si parla, dunque, di "abuso edilizio" ma di difformità regolarizzabile mediante la cosiddetta "*CILA tardiva*".

Nel caso di interventi edilizi di cui all'art. 22, commi 1 e 2, del TUE, realizzato in assenza della o in difformità dalla SCIA, l'art. 37 del TUE prevede una sanzione pecuniaria pari al triplo dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 1.032 euro.

Quando le opere realizzate in assenza di SCIA consistono in interventi di restauro e di risanamento conservativo (art. 3, comma 1, lettera c), TUE), eseguiti su immobili comunque vincolati in base a leggi statali e regionali, nonché dalle altre norme urbanistiche vigenti, l'autorità competente a vigilare sull'osservanza del vincolo, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti, può ordinare la restituzione in pristino a cura e spese del responsabile ed irroga una sanzione pecuniaria da 516 a 10329 euro. Nel caso di immobili non vincolati ma compresi in Zona A, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede al Ministero per i beni e le attività culturali apposito parere vincolante circa la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria. Se il parere non viene reso entro sessanta giorni dalla richiesta, il dirigente o il responsabile dell'ufficio provvede autonomamente. In tali casi non trova applicazione la sanzione pecuniaria da 516 a 10.329 euro.

Nel caso di SCIA alternativa a permesso di costruire (art. 23, del TUE), fermo restando il potere della P.A. di intervenire (come prevede il comma 6 dell'art. 23), la SCIA spontaneamente effettuata quando l'intervento è in corso di esecuzione, comporta il pagamento, a titolo di sanzione, della somma di 516 euro.

Casi particolari

A questo punto, prima di passare alle ordinarie procedure di sanatoria di cui agli artt. 36 e 36-bis del TUE, è necessario verificare se non si ricada in uno dei "*casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo*" di cui al precedente art. 34-ter inserito nel Testo Unico Edilizia dal Decreto Salva Casa.

In questo articolo vengono contemplate due casistiche "particolari":

- gli interventi realizzati come varianti 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 (ovvero il 30 gennaio 1977);
- le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un

ordine di demolizione o di riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nel primo caso, una volta appurato che non si rientra nelle tolleranze di cui all'art. 34-bis del TUE, la difformità può essere regolarizzata:

1. dimostrando la data di realizzazione dell'intervento, utilizzando la stessa documentazione prevista per l'attestazione dello stato legittimo (art. 9-bis, comma 1-bis, TUE);
2. presentando una SCIA;
3. pagando la sanzione prevista all'art. 36-bis, comma 5, del TUE.

Relativamente alla sanzione, per gli stessi interventi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto all'art. 36-bis, comma 5-bis, del TUE che dispone:

Nelle ipotesi di cui al comma 4, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una sanzione determinata previa perizia di stima ed equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione; in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui all'articolo 167, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Si ricorda che pur rispettando le condizioni previste, resta all'amministrazione competente, entro 60 giorni dal ricevimento della SCIA, la possibilità di adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Questo *"nel caso in cui accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere"*.

Nel secondo caso, infine, la difformità è soggetta alla stessa disciplina prevista per le tolleranze di cui all'art. 34-bis del TUE.

Sanatoria con doppia conformità simmetrica e asimmetrica

A questo punto si può passare all'esame delle procedure di sanatoria ordinaria previste agli artt. 36 e 36-bis del TUE. Si tratta di due diversi accertamenti di conformità che è possibile utilizzare:

- in caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in totale difformità nelle ipotesi di cui all'articolo 31 ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in totale difformità da essa;
- in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34

ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37, e nel caso di variazioni essenziali (art. 32 del TUE).

Nel primo caso, la sanatoria può essere ottenuta solo nel caso esista una doppia conformità edilizia e urbanistica "*simmetrica*": l'intervento deve, cioè, risultare conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

Nel secondo caso, invece, la sanatoria può essere ottenuta nel caso esista una doppia conformità edilizia e urbanistica "*asimmetrica*": l'intervento deve, cioè, risultare conforme:

- alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda;
- ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione.

Altre importanti differenze tra le due procedure di sanatoria riguardano:

- nel primo caso (art. 36, TUE), la doppia conformità deve esistere al momento della presentazione della domanda senza alcuna possibilità di modificare lo stato di fatto per renderlo conforme;
- nel secondo caso (art. 36-bis, TUE), lo sportello unico edilizia può condizionare la sanatoria alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate (misure che costituiscono condizioni necessarie per la formazione del titolo);
- nel primo caso (art. 36, TUE), sulla richiesta di sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata (silenzio rigetto);
- nel secondo caso (art. 36-bis, TUE), sulla richiesta di sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta (silenzio assenso).

Salva Casa e deroghe ai requisiti di agibilità: analisi di due casi pratici

Le deroghe in tema di agibilità valgono solo sugli edifici esistenti, due esemplificazioni di progetto di recupero e di ristrutturazione

di **Donatella Salamita – 18.09.2024**

La Legge n. 105/2024 di conversione del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) ha integrato l'art. 24 (agibilità) del d.P.R. n. 380/2001, con l'inserimento di 3 nuovi commi (5-bis, 5-ter e 5-quater) che prevedono una specifica disciplina derogatoria per la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie, ai fini dell'agibilità dei c.d. mini-appartamenti.

In questo approfondimento parleremo delle deroghe (che si ricorda valgono solo sugli edifici esistenti), fornendo due esemplificazioni pratiche di progetto di recupero e ristrutturazione.

L'asseverazione ai sensi dell'art. 24 - "Agibilità"

Dal tenore del comma 5-bis, il progettista può asseverare, non l'agibilità per la quale occorre aver ultimato le opere e il possesso della documentazione prevista, bensì la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie.

Si tratta, quindi, di dover elaborare un progetto che, come disposto al successivo comma 5-ter, deve, necessariamente, consistere o nella ristrutturazione o nel recupero edilizio con miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie, progetto la cui trasmissione al Comune comporta l'allegazione della superiore asseverazione.

Questa "nuova" procedura progettuale trova applicazione in quei progetti nei quali previsto:

- realizzare ambienti interni che abbiano altezza interna utile non minore di metri lineari 2,40;
- realizzare monocali, comprensivi dei servizi:
 - Superficie utile non minore di metri quadrati 20,00, per una persona;
 - Superficie utile non minore di metri quadrati 28,00, per due persone.

Prescrizioni all'applicazione delle deroghe

Sul tema delle barriere architettoniche, il comma 5-ter dell'art. 24 prescrive, inoltre, delle condizioni relative al requisito dell'adattabilità come da regolamento di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236.

Tra l'uno e l'altro intervento, il dettato normativo sembrerebbe essere assoggettato a due diverse applicazioni, infatti il comma 5-ter li riporta alle lettere a) e b) in due distinte versioni:

*"a) i locali siano situati in edifici sottoposti a interventi di **recupero edilizio** e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie;*

*b) sia contestualmente presentato **un progetto di ristrutturazione** con soluzioni alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di un'adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari".*

Esempio pratico lettera a)

La lettera a) nel riportare "i locali siano situati in edifici" fa riferimento all'intero immobile, questo è il caso, ad esempio, del **recupero abitativo di un sottotetto**, laddove, ai fini dell'adeguamento dell'altezza interna utile per il riuso di quest'ultimo, si rende necessario l'abbassamento del solaio del piano sottostante, sempreché la norma regionale lo consenta.

A titolo esemplificativo si consideri un edificio a destinazione residenziale composto da tre elevazioni fuori terra, di cui la prima elevazione avente altezza interna utile di ml.3,00, le altre due aventi altezza interna utile di ml.2,70, il piano sottotetto avente altezza media ponderale calcolata in ml.2,20.

Dovendo effettuare il recupero abitativo del piano sottotetto con annesse le opere di miglioramento delle caratteristiche igienico - sanitarie, tenuto conto l'immobile sia eretto in una Regione nella quale previsto tale riuso si possa concretizzare se l'altezza media ponderale è pari a ml.2,40, preliminarmente si terrà conto delle quote massima e minima del piano sottotetto la cui media permette di ricavare l'altezza media ponderale esistente, quindi:

- Lato più basso ml. 1,20, quota sfruttabile ai fini residenziali ml.1,70, quest'ultima disposta dalla norma regionale;
- Lato più alto ml.2,70.

La media ponderale sarà pari a metri lineari 2,25.

Attraverso lo spostamento del solaio superiore della terza elevazione fuori terra di cm.20 verso il basso, si otterrebbe la riduzione dell'altezza utile dell'appartamento da

ml.2,70 a ml.2,50, mentre ai fini del recupero abitativo la media ponderale non risulterebbe ancora conforme a quella minima prevista se considerata la misura di ml.1,70 quale quota massima sfruttabile ai fini residenziali, infatti avremo:

- Lato più basso ml. 1,40, quota sfruttabile ai fini residenziali ml.1,70;
- Lato più alto ml.2,90.

La media ponderale sarà pari a metri lineari 2,30, inferiore di cm.10 rispetto alla prescrizione normativa regionale ove prevista essere ml.2,40, in questo caso non è più possibile intervenire con l'abbassamento del solaio di calpestio del piano sottotetto in quanto l'unità immobiliare al piano sottostante ha subito la riduzione dell'altezza alla quota minima consentita.

La soluzione progettuale per realizzare il recupero del piano sottotetto consiste, quindi, nel mantenere la delimitazione del locale principale a partire dal perimetro che ora si misura avere altezza di ml.1,90, difatti avremo:

- Lato più basso ml. 1,40, quota sfruttabile ai fini del rispetto dell'altezza media ponderale interna, quota sfruttabile ai fini residenziali ml.1,90;
- Lato più alto ml.2,90.

La media ponderale sarà pari a metri lineari 2,40.

Esempio pratico lettera b)

Per quanto concerne la lettera b) che prevede il **progetto di ristrutturazione**, il riferimento è alla singola unità immobiliare, questo è il caso, ad esempio, del cambio della destinazione d'uso di un locale non abitativo per convertirlo in residenziale nel quale si prevede il frazionamento da una a più unità.

Una unità immobiliare a piano primo destinata ad ufficio o la stessa a piano terra destinata a deposito potrà essere oggetto di asseverazione nel caso in cui sottoposta al progetto di ristrutturazione che preveda la creazione di tre monolocali.

A titolo esemplificativo poniamo il caso l'intera abbia superficie calpestabile di mq.95,00, il progetto prevede realizzare tre monolocali, pertanto in considerazione delle superfici minime, del numero degli occupanti, della conformazione planimetrica, degli accessi, dei rapporti aero-illuminanti, delle superfici occorrenti per la realizzazione delle nuove pareti di divisione tra le unità, nonché di quelle occorrenti per la formazione dei tramezzi, è possibile costituire due monolocali per una persona e un monolocale per due persone. Poniamo il caso che su mq.95,00 occorran mq.20,00 per la formazione delle pareti e dei tramezzi, resta la superficie utile pari a mq.75,00, il progetto prevede realizzare:

- un monolocale per una persona con superficie netta di mq.21,00, con minimo consentito di mq.20,00;

-
- un monolocale per una persona con superficie netta di mq.23,00, con minimo consentito di mq.20,00;
 - un monolocale per due persone con superficie netta di mq.31,00, con minimo consentito di mq.28,00.

Affinché si possa concretizzare la progettazione e rendere l'asseverazione circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie sarà necessario il progettista attesti quanto disposto al comma 5-ter, lettera b).

Cambio di destinazione d'uso: gli effetti del Salva Casa sulle procedure sanzionatorie in corso

Un'interessante sentenza del Consiglio di Stato entra nel merito della portata applicativa della Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Salva Casa) sui procedimenti in corso

di **Gianluca Oreto** – 18.09.2024

Dalla pubblicazione della Legge n. 105/2024 di conversione del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), arrivano sempre più spesso domande della serie: "adesso posso sanare?" oppure "posso richiedere un riesame della pratica?". Domande assolutamente lecite da parte di chi evidentemente si basa sui titoli dei giornali generalisti (spesso votati allo scoop e non alla reale e puntuale informazione) e che non conosce la normativa edilizia.

Cambio di destinazione d'uso: ius super-veniens

Ha risposto, parzialmente, a queste domande una recentissima pronuncia del Consiglio di Stato (sentenza n. 7486 del 9 settembre 2024) che ci consente di approfondire il tema del cambio di destinazione d'uso alla luce delle modifiche apportate all'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) e sul quale risulta opportuno un distinguo tra gli effetti penali e civili che può avere la pubblicazione di una nuova norma (*ius superveniens*).

Occorre ricordare che nel nostro ordinamento vige il principio di irretroattività delle leggi. I rapporti giuridici regolati da una norma non possono essere modificati dalla pubblicazione di una nuova (a meno che non sia espressamente previsto ma senza toccare i rapporti già definiti e consolidati).

Lo prevede:

- l'art. 25, comma 2, della Costituzione italiana dispone "*Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso*".
- l'art. 11 del Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262 (Preleggi) dispone "*La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*".

Dal punto di vista civile, però, una legge ordinaria potrebbe derogare al principio ed avere effetti retroattivi anche sui procedimenti in corso.

Il cambio di destinazione d'uso

Ne è prova, la citata sentenza n. 7486/2024 del Consiglio di Stato che riguarda un ricorso presentato per l'annullamento di una decisione di primo grado che aveva confermato un diniego di accertamento di conformità e un'ordinanza di ripristino.

Il caso riguarda un'istanza di accertamento di conformità presentata ai sensi dell'art. 36 del Testo Unico Edilizia (TUE) per il cambio di destinazione d'uso da deposito (categoria catastale C/2) a residenza (categoria catastale A/3) dei locali di una unità posta al piano rialzato.

Particolare non trascurabile: siamo in un Comune ricompreso nella zona rossa vesuviana, dove non è consentito il cambio di destinazione d'uso ai fini residenziali perché costituisce aumento del carico antropico.

La vicenda prosegue in secondo grado con l'accertamento da parte dei giudici dell'effettiva insistenza dell'immobile sulla zona rossa vesuviana. Accertamento che viene confermato e da cui ne consegue il corretto operato della P.A. oltre che dei giudici di primo grado.

Gli effetti del Salva Casa

Ciò che interessa maggiormente è la parte in cui il ricorrente, in vista dell'udienza, ha riferito e documentato di aver presentato istanza di sanatoria del cambio di destinazione da deposito a residenza sulla base della nuova versione dell'art. 23-ter del Testo Unico Edilizia come modificato dal Decreto Salva Casa (all'epoca non ancora convertito in legge).

Sul punto i giudici di Palazzo Spada hanno ricordato un principio ormai consolidato della giurisprudenza per cui l'avvenuta presentazione di un'istanza di sanatoria edilizia successiva ad un ordine di demolizione non incide sulla legittimità dello stesso ma solo sulla sua efficacia.

Stesso discorso vale sulla definizione del giudizio in corso.

Ciò che cambia, però, è che anche in caso di rigetto (come in effetti è stato) l'efficacia degli atti impugnati rimarrebbe sospesa fino alla pronuncia del Comune sulla nuova domanda di sanatoria presentata ai sensi del Salva Casa che:

- se favorevole per il privato, rappresenterebbe una sopravvenienza tale da rendere legittimo l'intervento sulla base della nuova normativa, a prescindere dall'esito della sentenza;
- se sfavorevole, riprenderebbe efficacia l'ingiunzione di ripristino.

Cambio di destinazione d'uso: cambia qualcosa nel caso di specie?

Provando a ragionare sul caso di specie (pur con le ridotte informazioni), occorre ricordare alcuni aspetti fondamentali della nuova versione dell'art. 23-ter:

1. il comma 1-ter consente il mutamento di destinazione d'uso tra le categorie funzionali residenziale (a), turistico-ricettiva (a-bis), produttiva e direzionale (b) e commerciale (c), di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'art. 2 del DM n. 1444/1968, nel rispetto delle condizioni di cui al successivo comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni;
2. il successivo comma 1-quater conferma che il cambio di destinazione d'uso delle singole u.i. tra le categorie indicate al comma 1-ter, è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile;
3. l'ultimo periodo del comma 1-quater dispone una specifica disciplina per le u.i. poste al primo piano fuori terra o seminterrate, per le quali il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali il cambio di destinazione d'uso verticale citato si applica anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate;
4. il primo periodo del comma 3 dispone che *"Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione"*.

Nel caso di specie:

- l'accertamento di conformità chiede la sanatoria di un cambio di destinazione d'uso verticale (ovvero tra categorie funzionali diverse) da magazzino a residenza;
- stiamo parlando di un immobile posto a piano rialzato, dunque, al primo piano fuori terra;
- la licenza edilizia rilasciata nel 1957 per la costruzione del fabbricato di due piani, compreso il piano rialzato, prevedeva che la stessa è concessa, tra l'altro, all'espressa condizione *"che i locali a piano rialzato non siano destinati per abitazioni"* (e per questo tali locali sono qualificati come "deposito" nella cartografia allegata al titolo);

-
- l'immobile è stato incluso nella zona rossa non dalla Deliberazione del Consiglio comunale ma dalla perimetrazione da parte del Dipartimento della Protezione civile.

In definitiva, a parere di chi scrive, l'avvenuta sopravvenienza del Decreto Salva Casa non avrebbe alcun effetto sulle possibilità di approvazione dell'ultima istanza di sanatoria, con la conseguenza che dopo il suo rigetto, riprenderebbero a decorrere i termini per il ripristino dello stato dei luoghi (nel frattempo sospesi).

Stato legittimo, cambio di destinazione d'uso e autorizzazione paesaggistica: interviene il Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato chiarisce le modalità di definizione dello stato legittimo nel caso di assenza del titolo edilizio integrale originario e la legittimità di un cambio di destinazione d'uso in sanatoria.

di **Gianluca Oreto** – 19.09.2024

Come recentemente chiarito dal Consiglio di Stato, l'avvenuta presentazione di un'istanza di sanatoria ai sensi di una norma sopravvenuta nel corso di un giudizio non incide direttamente sulla stessa né sull'eventuale ordine di demolizione emesso. Ciò che cambia è l'efficacia degli atti che resta sospesa fino alla definizione della pronuncia sulla nuova istanza.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa

Una pronuncia molto interessante soprattutto perché dal 28 luglio 2024 sono ufficialmente in vigore (anche se in attesa di essere metabolizzate correttamente) le modifiche al d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) apportate dal Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), convertito in Legge n. 105/2024.

Modifiche che, come anticipato, non hanno un effetto diretto sui procedimenti già definiti né sulle sentenze rese sulla base della precedente versione del Testo Unico Edilizia (TUE), come la sentenza del Consiglio di Stato 9 settembre 2024, n. 7485 che ci consente di approfondire due delle tematiche recentemente "**sconvolte**" dal Decreto Salva Casa:

- la definizione dello stato legittimo ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del TUE;
- la sanatoria per un cambio di destinazione d'uso con possibilità di accertamento "*a posteriori*" della compatibilità paesaggistica.

Il caso

Il caso oggetto della sentenza riguarda il ricorso presentato per l'annullamento di una decisione di primo grado e la conseguente riforma dell'operato della P.A. che aveva accolto una richiesta di SCIA in sanatoria per cambio di destinazione d'uso finalizzato a destinare alcuni locali (cantina e piano terra) al commercio (bar-tabacchi).

Nel caso di specie, il controinteressato aveva:

-
- prima presentato una SCIA per la realizzazione d'interventi di manutenzione straordinaria con divisione e mutamento di destinazione d'uso di una parte del fabbricato di proprietà;
 - poi presentato una SCIA per dare avvio all'attività commerciale;
 - infine chiesto e ottenuto l'accertamento di compatibilità paesaggistica, previo parere favorevole della Soprintendenza, e il permesso di costruire in sanatoria per il cambio di destinazione d'uso del locale adibito ad attività commerciale di bar-tabacchi.

Il ricorso è stato presentato dal titolare di un bar nelle vicinanze che ha chiesto al Comune di revocare in autotutela la prima SCIA. Richiesta che è stata respinta prima dal Comune stesso e poi dal TAR.

In particolare, il Tribunale di primo grado ha giudicato infondata la tesi della ricorrente circa l'illiceità urbanistica del locale, prima destinato a deposito e ora ad attività commerciale, ritenendolo legittimato dalla prima licenza edilizia; inoltre, ha considerato sanabile il mutamento di destinazione d'uso del locale in quanto non ha comportato alcuna modifica strutturale né alcun aumento di superficie e/o volume.

In appello, il ricorrente ha contestato che diversamente da quanto ritenuto dal TAR:

- non sia stata fornita alcuna valida prova della pregressa legittimità dei locali, dato che la relativa licenza non è mai stata rinvenuta negli archivi comunali;
- il cambio di destinazione dei locali da deposito e cantina a bar-tabacchi ha determinato un aumento di superficie utile, dunque non potrebbe essere sanato né sotto il profilo edilizio, né sotto quello paesaggistico.

Stato legittimo

Premesso che la definizione di "stato legittimo" ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del TUE, è mutata a seguito del Decreto Salva Casa, nel caso oggetto della contesa è stato fornito un principio di prova del titolo che ha legittimato i locali in questione, mediante produzione in primo grado della licenza edilizia, sia pure mancante degli elaborati progettuali. A tal proposito, con nota del Servizio Tecnico del Comune, nel fornire riscontro al TAR che aveva disposto l'acquisizione degli allegati alla concessione edilizia, ha riferito che *«dopo attente ricerche compiute negli uffici comunali non è stato possibile rinvenire la documentazione richiesta»*, probabilmente a causa del fatto che l'Ente *«negli anni ha cambiato più volte sede e che, all'epoca, le domande in materia edilizia venivano presentate con soli documenti cartacei»*.

Mancando dunque una copia del titolo integrale, ma essendovi un principio di prova dello stesso, lo stato legittimo dell'immobile può essere dimostrato in giudizio mediante *"documenti probanti"*, il che è quanto accaduto nel caso di specie.

Nel caso di specie, infatti, vi sono infatti elementi che conducono a presumere che il locale cantina e ripostiglio sia stato legittimato proprio dalla licenza, consistenti nel fatto

che questa riguardava la «costruzione di un locale deposito ricadente nel perimetro abitato» in una via che successivamente ha cambiato nome ed era stata rilasciata al padre dell'appellato, il quale non era proprietario di altri edifici nel Comune, come allegato e non specificamente contestato. Vi è, dunque, coincidenza dell'immobile, del soggetto cui è stato rilasciato il titolo e della destinazione d'uso.

Cambio di destinazione d'uso in sanatoria e compatibilità paesaggistica

In riferimento al secondo motivo, il Consiglio di Stato ha ricordato che l'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) consente l'accertamento "a posteriori" della compatibilità paesaggistica di un intervento (per il quale, secondo la regola generale dettata dall'art. 146 del medesimo D.Lgs., **l'autorizzazione paesaggistica deve essere chiesta prima dell'esecuzione**), limitandolo a casi eccezionali, consistenti negli "abusi minori" specificati dal comma 4 a mente del quale:

"L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi:

*a) 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;***

b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380".

È a tal fine necessario che i lavori "non abbiano determinato creazione di superfici utili". Come specificato dalla giurisprudenza, il concetto di "superficie utile", non essendo definito dal codice dei beni culturali e del paesaggio, deve essere definito facendo riferimento al significato tecnico-giuridico che ha in materia urbanistico-edilizia.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha richiamato la definizione contenuta nello schema di Regolamento edilizio tipo, secondo cui per "superficie utile" s'intende la «superficie di pavimento degli spazi di un edificio misurata al netto della superficie accessoria», la quale, a sua volta, comprende gli spazi di un edificio «aventi carattere di servizio», tra cui sono espressamente inclusi «le cantine poste al piano interrato, seminterrato o al primo piano fuori terra» e «i depositi».

Sebbene, infatti, anche la Corte costituzionale ne abbia chiaramente negato la natura di fonte regolamentare statale, che come tale sarebbe invasiva della potestà riconosciuta alle Regioni nelle materie di legislazione concorrente, riconoscendole piuttosto una mera funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale (Corte cost., sent. n. 125 del 2017), in assenza di indicazioni alternative,

anche da parte del legislatore primario, in ambiti specifici, quali quello paesaggistico, non può non accedersi a tali chiare indicazioni definitorie.

La definizione di superficie accessoria così ricostruita si attaglia alla fattispecie in esame anche alla luce delle sue peculiarità, poiché vero è che l'intervento riguarda la sola modifica di destinazione d'uso di locali già esistenti, senza aumento della superficie e della volumetria "geometriche", ma esso è comunque tale da determinare un sicuro impatto urbanistico, anche perché comporta che gli spazi che ne sono oggetto vengano funzionalmente disgiunti da quelli soprastanti, aventi destinazione residenziale.

Nel caso di specie, dunque, la Soprintendenza ha rilasciato un parere favorevole sul presupposto che non vi sia stato aumento di superficie intesa come «*grandezza geometrica*», mentre avrebbe dovuto valutare l'incremento della "superficie utile" determinato dal passaggio di una cantina-deposito, oltretutto a servizio di un'abitazione, in un bar tabacchi.

Come osservato in giurisprudenza, infatti, «*nel caso della superficie, anche un intervento realizzato in invarianza (ma che abbia modificato la composizione relativa della superficie e la sua concreta utilizzabilità) può esulare dall'ambito di quelli di carattere "minore"*».

Il cambio di destinazione di locali già utilizzati quali cantina e deposito in laboratorio per la preparazione di alimenti, sala con angolo bar-tabacchi e servizi igienici con antibagno comporta infatti la trasformazione di superficie accessoria in superficie utile, con aumento di quest'ultima e, di conseguenza, la realizzazione dell'intervento in assenza dell'autorizzazione paesaggistica **non può essere sanato a posteriori**.

Proprio per questo motivo, in riforma della sentenza di primo grado, il Consiglio di Stato ha accolto l'appello.

Carlo Pagliai – ingegnere urbanista – data **20.09.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Abitabilità “Sanante” o tollerante col Salva Casa

Parziali difformità accertate al sopralluogo o ispezione, quando considerarle regolarizzate

Torno sul tema delle certificazioni di Abitabilità e Agibilità rilasciate in passato, previo sopralluogo e ispezione di funzionario pubblico per accertare l'avvenuta esecuzione dell'opera in conformità al progetto approvato, introdotto con L. 105/2024 all'articolo 34-ter comma 4 D.P.R. 380/01.

Con questa recente disposizione **è possibile considerare (a certe condizioni) come tolleranze edilizie quelle parziali difformità effettuate rispetto al titolo abilitativo rilasciato** (e quindi licenze edilizie e concessioni), quando il rilascio dell'abitabilità da parte del Comune è stato preceduto da apposite ispezioni e sopralluoghi per accertare la regolarità sotto due profili:

- **edilizi** (conformità al progetto approvato)
- **sanitari** e salubrità (prosciugatura dei muri e altro)

Questo tipo di accertamento era imposto dall'articolo 221 del R.D. 1265/1934, appositamente per la procedura di rilascio dell'autorizzazione ad abitare (cioè **Abitabilità**); tuttavia questa nuova forma di regolarizzazione semplificata si applica anche a quella analoga che autorizzava l'uso di immobili non residenziali: **l'Agibilità**.

Abitabilità regolarizzante, le condizioni

Intanto è opportuno riportare il testo esteso del comma 4 art. 34-ter DPR 380/01, che sembrerebbe godere di autonomia rispetto ai tre precedenti commi, relativi alle mancate varianti di parziali difformità a licenze edilizie rilasciate ante L. 10/1977 (occhio alle licenze prorogate fino al 1984):

4. Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis

Risultano necessari vari presupposti e condizioni, che possiamo sintetizzare:

- **parziali difformità** dal titolo abilitativo (licenze o concessioni), restando esclusi gli illeciti di variazioni essenziali o superiori, oppure quelli effettuati autonomamente rispetto a titolo rilasciati;
- **sopralluoghi e ispezioni** effettuati dai funzionari pubblici, per verificare la conformità edilizia;
- **mancata emissione di ordinanze demolizione** e rimessa in pristino;
- **rilascio successivo di Abitabilità o Agibilità**, non annullabili oggi con art. 21-nonies L. 241/90;

Proprio perché configurano tolleranza costruttiva ed esecutiva, rinviando all'articolo 34-bis, restano comunque soggette a:

1. eventuale Attestazione di conformità sismica inserita nel relativo comma 3-bis per zone sismiche escluse quelle a bassa sismicità;
2. rispetto delle norme di settore e vincolistiche;

Inoltre, proprio questo meccanismo di equiparazione a tolleranze edilizie, rende superfluo depositare questa situazione nei confronti del Comune: caso mai **sarà necessario attestare questa circostanza e condizioni in sede di attestazione tolleranze** per atti di trasferimento immobiliare tra vivi, oppure per pratiche edilizie inerenti opere (CILA, SCIA e Permesso di Costruire).

Accertamento parziali difformità dai funzionari pubblici: è sufficiente sopralluogo o la verbalizzazione precisa?

In quale modo si potrà **considerare assolto l'accertamento ispettivo pubblico della parziale difformità** e della mancata variante all'epoca? In presenza di difformità parziali accertate al sopralluogo dei funzionari pubblici, si stanno profilando **due possibili scenari** applicativi per considerarle regolarizzate o meno:

1. **Sostanziale**: occorre l'effettiva descrizione e quantificazione dell'irregolarità allora presente
2. **Formale**: è sufficiente il sopralluogo e relativa dichiarazione

Su questo punto sarà necessario un provvedimento correttivo, perché tra i dipendenti pubblici e Tecnici professionisti si stanno già formando due scuole di pensiero. Personalmente **auspico che prevalga l'orientamento formale**, ritenendo sufficiente il sopralluogo o ispezione del funzionario incarico, che dovrà però risultare dai documenti, con loro verbale allegato al procedimento di rilascio dell'Abitabilità o Agibilità.

Provo a fare un **esempio parallelo al collaudo statico delle strutture**: l'obbligo è formale, è vero, ma implica anche l'esecuzione di tutte le verifiche, sopralluoghi, accertamenti, provini e saggi che il collaudatore ritiene necessario; se per qualche motivo costui non le ha eseguite, e ha ritenuto sufficiente il quadro documentale e ispettivo per dichiarare collaudata la struttura, è una sua valutazione discrezionale sotto propria responsabilità.

E analogamente, riterrei calzante ed equivalente lo stesso approccio del collaudatore statico a quello della verifica di conformità edilizia prevista per Abitabilità e Agibilità del passato, svolte secondo il R.D. 1265/34 e fino al D.P.R. 425/94, da cui tale dichiarazione di conformità fu conferita al Direttore dei Lavori.

Permesso di Costruire: è possibile annullarlo dopo anni?

In quali casi è consentito l'esercizio dell'autotutela anche oltre i 12 mesi previsti dalla normativa? Ne parla il Consiglio di Stato in un'interessante sentenza

di **Redazione tecnica – 20.09.2024**

Affinché l'Amministrazione comunale possa disporre l'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio a distanza di anni dal suo rilascio, è necessario che sussistano delle specifiche ragioni di **interesse pubblico**, concrete e attuali, che ne giustifichino il ritiro, in quanto bisogna tener conto anche degli interessi maturati per **legittimo affidamento** dal titolare del permesso.

Difatti, in assenza di ragionevoli motivi, oppure di elementi incongruenti o non veritieri riscontrabili nelle dichiarazioni o nei progetti presentati da parte del privato, il **Comune non può esercitare l'autotutela oltre i termini** consentiti dalla norma generale.

Permesso annullabile oltre i 12 mesi: quando è consentito

Lo ha chiarito il **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 3 settembre 2024, n. 7367**, con cui ha rigettato il ricorso con cui si chiedeva il riesame del permesso di costruire in variante e in sanatoria rilasciato ai vicini di casa 9 anni prima per lavori di **sopraelevazione** della loro abitazione.

In particolare, è l'**art. 21-nonies** della Legge 241/1990 (*Norme in materia di procedimento amministrativo*) che regola in via generale l'**annullamento d'ufficio** dei **provvedimenti amministrativi** e ne sancisce i termini per l'esercizio.

La norma stabilisce, di base, il Comune deve provvedere all'annullamento d'ufficio entro un termine ragionevole, comunque **non superiore a 12 mesi dal momento del rilascio**, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

Tali termini, tuttavia, possono essere superati qualora siano riscontrabili **elementi validi e sufficienti** che giustifichino il ritiro del Permesso, che in quel caso rimane annullabile anche a distanza di molto tempo.

Annullamento permesso di costruire dopo 10 anni: le condizioni

Nello specifico, affinché sia possibile annullare d'ufficio un titolo edilizio a distanza di anni dal suo rilascio, è fondamentale che:

- si riscontri una **illegittimità del provvedimento**;
- sussista un interesse pubblico, effettivo e attuale, alla sua revoca, che non si limiti al semplice ripristino della legalità violata;
- sussistano dei profili di **falsità nella rappresentazione dei luoghi e dei lavori**.

Il Comune **non può invece esercitare l'autotutela** a distanza di anni se:

- il provvedimento di annullamento risulti irragionevole;
- non siano configurabili profili di mendacio nelle dichiarazioni e nei progetti presentati.

Lo stesso Consiglio ha ribadito di recente che:

"L'attività di autotutela rappresenta [...] un'espressione di discrezionalità significativa che non esime l'amministrazione dall'obbligo di giustificare, anche in modo sommario, l'esistenza dei suddetti requisiti. In particolare, il potere di autotutela deve essere esercitato dalla pubblica amministrazione entro un termine ragionevole, specialmente quando il privato, dopo un certo periodo, ha lecito affidamento sulla regolarità del permesso edilizio avendo già realizzato il progetto".

Regione può annullare il Permesso del Comune: ecco quando

Nel caso in esame non può essere accolta la richiesta di riesamina del permesso rilasciato al vicino per lavori di sopraelevazione, in quanto, appunto, l'istanza è pervenuta dai ricorrenti **dopo quasi 10 anni dall'approvazione del titolo**, e non sono stati riscontrati interessi pubblici prevalenti a quelli del privato né dichiarazioni fasulle o elementi di incongruità a lui imputabili.

Non risulta peraltro applicabile neanche la disposizione normativa di cui all'**art. 39** del d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**), che dà il potere alla Regione di disporre, in determinati casi, l'**annullamento del permesso** di costruire approvato dal Comune.

In particolare, l'Amministrazione Regionale competente può provvedere, **entro 10 anni**, ad **annullare la validità di delibere e provvedimenti comunali** che abbiano autorizzato interventi non conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi, o che, comunque, risultino in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della loro adozione.

Per poter attivare l'intervento della Regione, si spiega, non è sufficiente la sola illegittimità del titolo edilizio, dovendosi riscontrare, anche in questo caso, la sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale, diverso dall'esigenza di ripristino della legalità violata.

Si deve, nello specifico, provvedere alla **comparazione degli interessi**, quelli primari, legati alla tutela del territorio, e quelli secondari, relativi al legittimo affidamento maturato dal privato.

Tale comparazione, peraltro, dev'essere puntualmente **esplicitata nella motivazione del provvedimento**, specialmente quando l'intervento dell'Ente regionale avvenga a distanza di molto tempo dal rilascio del titolo.

Non essendo riscontrabili, dunque, elementi che possano giustificare il ritiro del permesso di costruire rilasciato al privato 9 anni prima, si ritiene che il Comune abbia correttamente provveduto ad **archiviare il procedimento di riesame**.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: necessario aggiornare la modulistica unificata

Dopo l'entrata in vigore della Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Salva Casa) è indispensabile aggiornare la modulistica edilizia unica nazionale

di **Gianluca Oreto – 24.09.2024**

Le nuove disposizioni inserite dal Decreto Salva Casa all'interno del Testo Unico Edilizia sono ormai pronte per essere applicate. Dopo un'estate di studio e un settembre votato al confronto, è ormai chiaro che non è più possibile perdere ulteriore tempo: è necessario applicare il d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) nella sua versione modificata dalla Legge n. 105/2024 di conversione del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa).

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: lo stato dell'arte

Dopo in corposo pacchetto di modifiche del 2020 e altre piccole "semplificazioni" arrivate negli ultimi anni (tra le quali molti ricorderanno quella all'art. 3, comma 1, lettera d), del Testo Unico Edilizia ovvero la definizione di "ristrutturazione edilizia"), con il Decreto Salva Casa il legislatore ha provato ad intervenire per risolvere e gestire le principali problematiche connesse ad un patrimonio immobiliare esistente pieno di piccole e grandi difformità edilizie.

Non è un caso, infatti, che il filo conduttore che lega tutte le recenti modifiche al Testo Unico Edilizia (TUE) riguardano la legittimità degli interventi e degli edifici/unità immobiliari, più nel dettaglio:

- il recupero dei sottotetti;
- l'edilizia libera con particolare riferimento alle VEPA e alle pergolende;
- la definizione di stato legittimo;
- il mutamento di destinazione d'uso (che diventa un vero e proprio regolamento);
- il procedimento di alienazione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale;
- le tolleranze costruttive-esecutive all'interno delle quali una difformità non è più considerata una violazione edilizia;
- la sanatoria degli abusi edilizi che viene suddivisa in:
 - casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo;

-
- o accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità;
 - o accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali.

Disposizioni che nel corso di questi ultimi mesi abbiamo approfondito nel dettaglio all'interno del Focus Decreto Salva Casa.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: cosa manca

A questo punto, oltre alla piena comprensione delle nuove disposizioni, cosa serve affinché la P.A. e i liberi professionisti applichino la rinnovata versione del Testo Unico Edilizia?

La risposta trae le sue origini dall'art. 5 della Legge 7 agosto 2015, n. 124 mediante la quale, ricordiamo, è stato delegato il Governo ad individuare con precisione, con uno o più decreti legislativi, i procedimenti che sono assoggettati ai regimi della SCIA, del silenzio assenso, quelli per cui è necessaria un'autorizzazione espressa e le attività per le quali è sufficiente una comunicazione preventiva. Delega che ha portato alla pubblicazione:

- del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, che detta la disciplina generale applicabile alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e soggette a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e definisce le modalità di presentazione di segnalazioni o istanze alla pubblica amministrazione;
- del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, che individua in un'apposita tabella le attività oggetto di comunicazione, di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), di silenzio assenso nonché quelle per cui è necessario un provvedimento espresso e detta specifiche disposizioni normative di coordinamento.

A completare il quadro normativo ci ha pensato poi l'Accordo Stato Regioni 4 maggio 2017 con il quale sono stati adottati i moduli unificati e standardizzati in materia di attività commerciali e assimilate (allegato 1 all'accordo) e in materia di attività edilizia (allegato 2 all'accordo), nonché le relative istruzioni operative sull'utilizzo della nuova modulistica.

La modulistica edilizia comprendeva:

- la Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA);
- la Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);
- la Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa al permesso di costruire;
- la Comunicazione di inizio lavori (CIL) per opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee;

-
- i Soggetti coinvolti - allegato comune a CILA, SCIA e CIL;
 - la Comunicazione di fine lavori;
 - la Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per l'agibilità.

Una modulistica che è stata recepita con alcune piccole differenze tra le varie Regioni italiane ma che, soprattutto, ha uniformato le procedure da seguire.

Ecco perché alla domanda "cosa serve per applicare il nuovo TUE?" la risposta più immediata è "**l'aggiornamento della modulistica unificata**".

Certamente servirebbe un modulo che possa essere utilizzato:

- per la prova della data della realizzazione di un intervento;
- per l'attestazione dello stato legittimo;
- per il nuovo cambio di destinazione d'uso;
- per guidare e aiutare i Comune nel nuovo processo di alienazione degli immobili acquisiti a seguito di inottemperanza all'ordine di demolizione;
- per le nuove tolleranze e per l'attestazione necessaria per le zone sismiche;
- per le procedure di regolarizzazione dei casi particolari di difformità di cui all'art. 34-ter del TUE;
- per le nuove procedure di sanatoria di cui agli artt. 36 e 36-bis del TUE.

C'è davvero tanto da fare e la speranza, come sempre, è che si faccia bene ed in fretta.

Presa da: https://www.ingenio-web.it/articoli/abuso-edilizio-reati-sanzioni-e-responsabilita-per-tecnici-e-committenti/?utm_term=163616&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6901+-+3731+%282024-10-01%29

Abuso edilizio: reati, sanzioni e responsabilità per tecnici e committenti

L'abuso edilizio comporta sanzioni e responsabilità di vario tipo, sia per i responsabili dell'abuso che del proprietario dell'immobile. Ma anche i tecnici corrono grossi rischi! In questo articolo analizziamo le responsabilità delle diverse figure coinvolte a vario titolo e le sanzioni previste, da quelle civili e penali e quelle amministrative e accessorie.

di **Nicola Furcolo** Data Pubblicazione: **30.09.2024**

L'**abuso edilizio** consiste nella realizzazione di opere o interventi in assenza o difformità dalle autorizzazioni previste e/o in contrasto con le norme vigenti.

Come già visto in altri approfondimenti, gli abusi edilizi possono essere di vario tipo e sono classificati in funzione delle caratteristiche o della loro gravità. L'abuso edilizio - o più correttamente illecito edilizio - può avere duplice natura: **amministrativa** (sempre!) e **penale** (in alcuni casi).

L'**illecito amministrativo** è generalmente **punito con sanzioni amministrative, ordinanze di demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi**; l'**illecito penale** è **punito con ammenda e/o arresto**.

Chi sono i responsabili dell'abuso edilizio

L'art **29 del DPR 380/2001** definisce i **responsabili dell'abuso edilizio e ripartisce tra loro le responsabilità**. Si tratta delle seguenti figure:

1. *il titolare del permesso di costruire;*
2. *il committente;*
3. *il costruttore;*
4. *il direttore dei lavori.*

Il **titolare** (generalmente coincide con il **committente**, ma non necessariamente: si pensi ad un immobile con abuso ceduto), è corresponsabile con il committente e il costruttore per ciò che attiene alla violazione delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano.

Il **direttore dei lavori**, invece, è corresponsabile agli altri per ciò che attiene alle modalità esecutive dei lavori, quando difformi dal quanto prescritto dai permessi.

Tali soggetti sono, altresì, tenuti al pagamento in solido delle sanzioni pecuniarie alle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso. Quindi la responsabilità è di tutti che pagano in solido le sanzioni.

Responsabilità particolare del direttore dei lavori

Per quanto riguarda il **direttore dei lavori**, le sue responsabilità sono diverse dal costruttore e dal committente. Il direttore dei lavori **non è responsabile qualora abbia contestato agli altri soggetti la violazione delle prescrizioni** del permesso di costruire, con esclusione delle varianti in corso d'opera. In tal caso deve fornire al Comune la tempestiva comunicazione della violazione stessa.

Nei casi di totale difformità o di variazione essenziale, il direttore dei lavori deve anche rinunciare all'incarico contestualmente alla comunicazione di abuso edilizio.

In caso contrario il dirigente segnala al consiglio dell'Ordine professionale di appartenenza la violazione in cui è incorso il direttore dei lavori, che è passibile di sospensione dall'albo professionale da 3 mesi a 2 anni.

Responsabilità penale in caso di SCIA – segnalazione certificata

Per le **opere realizzate mediante presentazione di SCIA** (segnalazione certificata di inizio attività), il **progettista** assume la qualità di **persona esercente un servizio di pubblica necessità** ai sensi degli articoli 359 e 481 del Codice penale.

L'art. 481 del Codice penale prevede che chiunque, nell'esercizio di servizio di pubblica necessità, **attesta falsamente fatti**, è punito con la **reclusione fino a un anno o con la multa da 51 a 516 euro**. Tali pene si applicano congiuntamente se il fatto è commesso a scopo di lucro.

Responsabilità in caso di SCIA alternativa al permesso

In caso di **dichiarazioni non veritiere in caso di SCIA alternativa al permesso di costruire** (nella relazione prevista dall'art. 23, comma 1), il comune fornisce comunicazione all'ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

Sanzioni per abuso edilizio

Le sanzioni per abuso edilizio sono di varia natura:

- **amministrative;**
- **civili;**
- **penali;**
- **accessorie.**

Nello schema successivo sono sintetizzate le sanzioni principali di ogni tipo. Di seguito analizziamo ciascun tipo di sanzione, mettendone in evidenza le peculiarità e le caratteristiche salienti.

Sanzioni amministrative

Le sanzioni amministrative sono definite dagli **artt. 30 a 38 del DPR 380/2001, in funzione del tipo di abuso**; in linea generale è previsto l'**ordine di demolizione** e il **ripristino dello stato dei luoghi** e qualora ciò non avvenga entro il termine notificato, nei casi più gravi provvede l'amministrazione a spese del responsabile e acquisisce l'area in cui è avvenuto l'abuso.

Si rimanda a precedenti approfondimenti sulle sanzioni amministrative e per ciò che riguarda abusi in zone vincolate ai sensi del **Dlgs 42/2004**, che risultano alquanto articolate.

Sanzioni penali

Abuso edilizio, reato penale

I reati di abuso edilizio sono disciplinati dall'**art. 44 del DPR 380/2001**, che definisce 3 tipologie:

1. **abuso minore** e più in generale inosservanza delle norme previste nel Titolo IV del testo unico;
2. **abuso primario**;
3. **abuso grave**: abuso primario in zona vincolata e lottizzazione abusiva.

L'art. 44 di fatto riproduce lo schema dell'art. 20 della legge 47/1985 e prevede contravvenzioni progressivamente crescenti in funzione della gravità del reato.

È da notare come in questo caso il legislatore abbia utilizzato il modello della cosiddetta **norma penale in bianco**, stabilendo la sanzione da applicare e rinviando a fonti extra-penali per la corretta individuazione del reato.

Precisiamo anche che l'abuso derivante dalla mancanza o difformità della SCIA non comporta reato penale.

Lettera a) art. 44 comma 1: abuso minore

L'abuso edilizio minore fa riferimento generalmente alla **parziale difformità** e all'**inosservanza delle norme prescrizioni e modalità esecutive previste dal titolo IV del DPR 380/2001**, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire.

Prevede la **pena dell'ammenda fino al doppio di 10.329 euro**.

L'art. 44 riporta il valore di 10.329 euro, ma tale valore è stato raddoppiato dalla legge sul condono edilizio Legge 326/2003 (che prevede all'art. 32 c. 47 che tutte le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 44 vanno incrementate del 100%).

Lettera b) art. 44 comma 1: abuso primario

L'abuso edilizio primario (**assenza di permesso o totale difformità**) è punito dalla lettera b) che prevede sia l'arresto che l'ammenda.

In particolare:

- **l'arresto fino a 2 anni;**
- **l'ammenda da 5.164 a 51.645 euro** che in considerazione della Legge 326/2003 diventa da 10.328 a 103.290 euro.

In tal caso si fa riferimento all'esecuzione di lavori in totale difformità o assenza del permesso o della SCIA alternativa o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione.

Lettera c) art. 44 comma 1: abuso grave

In caso di **abuso edilizio primario in zona vincolata** è previsto l'arresto e l'ammenda:

- arresto fino a 2 anni;
- ammenda da 30.986,00 a 103.290 euro (importi raddoppiati).

Ricordiamo che i vincoli possono essere di vario genere: storico, artistico, archeologico, paesaggistico, ambientale.

Anche la lottizzazione abusiva è punita allo stesso modo.

Ricordiamo che costituiscono **lottizzazione abusiva** le opere che comportino trasformazione urbanistica o edilizia di terreni in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione o anche il frazionamento e la vendita del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione e in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.

Sospensione dell'azione penale

L'art. 45 del DPR 380/2001 prevede che l'azione penale relativa alle violazioni edilizie **rimanga sospesa finché non siano stati esauriti i procedimenti amministrativi di sanatoria** di cui all'articolo 36.

*n pratica, se viene **presentata istanza di accertamento di conformità** da parte del responsabile/committente ai sensi dell'art. 36 del TUE, **il processo penale è sospeso**. Qualora fosse **rilasciato il titolo in sanatoria**, questo **estinguerebbe i reati contravvenzionali** previsti dalle norme urbanistiche vigenti.*

Da notare che il **Salva Casa** ha inserito nel DPR 380/2001 l'**art. 36-bis** (doppia conformità semplificata) **ma non ha modificato l'art. 44**: si tratta di un problema di non poco conto, in quanto **il rilascio di un titolo in sanatoria (seppur semplificata) non estinguerebbe l'azione penale**. È probabile che in futuro ci siano interventi sull'art. 44 per sistemare la questione.

In merito alla sospensione dell'azione penale, si richiama il principio espresso nel 2020 dalla **Cassazione penale** con la **sentenza 16/03/2020, n. 10083**: *la sospensione del processo penale si verifica solo per il tempo necessario alla definizione dei procedimenti amministrativi di sanatoria, ossia i 60 giorni previsti dall'art. 36, D.P.R. 380/2001, risultando irrilevante l'eventuale proseguimento dell'iter amministrativo relativo alla sanatoria.*

Secondo la Corte, tale termine assolve a una duplice funzione: da un lato conferisce certezza all'aspettativa del privato, consentendogli le opportune iniziative di tutela; dall'altro evita la sospensione del processo sine die.

Ancora una volta da notare che i tempi della sanatoria ex art. 36-bis sono diversi: 45 giorni, ma essendo possibile anche sanare abusi in zona paesaggistica, potrebbe attivarsi il procedimento di accertamento di conformità paesaggistica postuma, che richiede sospensioni di 180 e 90 giorni.

Da notare ancora che l'art. 36-bis prevede pure il rilascio condizionato del titolo in sanatoria, a seguito della realizzazione di interventi per la sicurezza (anche strutturale) o la rimozione degli interventi insanabili. Anche questo potrebbe comportare una dilatazione dei termini.

Staremo a vedere se anche qui ci saranno correttivi a TUE.

Salva Casa, sanatoria e sanzioni: arriva la Circolare del MIT

di **Redazione tecnica** – 01.10.2024

Sebbene il **Decreto Salva Casa** punti alla semplificazione, dando il via libera su irregolarità edilizie precedentemente non sanabili, sono sorte delle oggettive difficoltà applicative di alcune disposizioni introdotte dal **D.L. n. 69/2024**, convertito in **legge n. 105/2024**, che ha modificato e integrato alcune disposizioni del Testo Unico Edilizia (d.P.R. n. 380/2001).

Decreto Salva Casa: gli ambiti di applicazione

Ricordiamo che le novità introdotte dal DL Salva Casa riguardano:

- le deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati;
- l'inserimento di nuovi interventi di edilizia libera;
- la nuova definizione di stato legittimo;
- le possibilità per le Regioni di stabilire quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a SCIA;
- le modifiche al cambio di destinazione d'uso;
- le deroghe all'agibilità per i mini-appartamenti;
- le modifiche al procedimento di demolizione e alienazione degli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali;
- le modifiche alla determinazione delle variazioni essenziali;
- le nuove tolleranze costruttive-esecutive per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024;
- i nuovi casi "particolari" di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo;
- le nuove procedure di sanatoria delle parziali difformità e delle variazioni essenziali.

Tanti, quindi, gli ambiti in cui sono stati apportati cambiamenti, anche particolarmente sostanziosi, da cui sono derivate **numerose difficoltà per gli uffici tecnici comunali**, a cominciare dal recepimento delle nuove disposizioni a livello regionale e comunale (su tutti, il cambio di destinazione d'uso), per continuare con l'aggiornamento della **modulistica di riferimento**.

Salva Casa: le sanzioni per sanare gli abusi edilizi

Dal punto di vista pratico, le modifiche previste dal Salva Casa riguardano anche le **sanzioni a titolo di oblazione**, finalizzate quindi al perfezionamento della sanatoria, con la c.d. "**fiscalizzazione dell'abuso**". Non stupisce quindi la grande attesa su una **Circolare del MIT**, di prossima pubblicazione, che riporterà l'elenco completo delle oblazioni e sanzioni dovute per sanare gli immobili con il Salva Casa.

Tra le novità inserite nel d.P.R. n. 380/2001 spicca proprio l'inserimento dell'art. 36-bis, relativo all'accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali, che subordina il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo:

- a) pari al doppio del contributo di costruzione ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'articolo 16, incrementato del 20% in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire, nelle ipotesi di cui all'articolo 34, e in caso di variazioni essenziali ai sensi dell'articolo 32. Non si applica l'incremento del 20% nei casi in cui l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda (c.d. doppia conformità);
- b) pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, in una misura, determinata dal responsabile del procedimento, non inferiore a 1.032 euro e non superiore a 10.328 euro ove l'intervento sia eseguito in assenza della segnalazione certificata di inizio attività o in difformità da essa, nei casi di cui all'articolo 37, e in misura non inferiore a 516 euro e non superiore a 5.164 euro ove l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

Nuove sanzioni che si aggiungono a quelle già previste da aumentando il margine di errore di chi opera. Proprio per questo, come ha dichiarato lo stesso Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Matteo Salvini, con la Circolare si intende fornire un **vademecum per gli uffici tecnici**, utile ad accelerare l'iter delle pratiche, senza attribuire direttamente ai dipendenti la responsabilità di determinare l'importo della sanzione, scongiurando così il rischio della paralisi amministrativa dovuta alla c.d. "paura della firma".

Carlo Pagliai – ingegnere urbanista – data **01.10.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Opera abusiva ante Vincolo paesaggistico, Autorizzazione tardiva anziché Compatibilità art. 167

L'orientamento di Corte Costituzionale n. 75/2022 su abuso paesaggistico e sanatoria postuma

Distinguiamo due scenari di abusi effettuati in distinte epoche, sottoposti o meno a vincolo paesaggistico al momento di esecuzione.

indice:

- [Regime generale, divieto di regolarizzazione paesaggistica per abusi rilevanti art. 167](#)
- [Con realizzazione o aumento di volumi e superfici scatta il divieto di Compatibilità paesaggistica postuma art. 167](#)
- [Sanatoria paesaggistica in deroga Salva Casa per abusi edilizi minori](#)
- [Accertamento Compatibilità art. 167 solo per violazione obbligo autorizzazione paesaggistica e area già vincolata all'esecuzione](#)
- [Posizione Mibact e Pareri favorevoli ad Autorizzazione paesaggistica tardiva](#)
- [Conclusioni](#)

Regime generale, divieto di regolarizzazione paesaggistica per abusi rilevanti art. 167

Attualmente l'articolo 146 Codice del Paesaggio D.Lgs. 42/2004 prevede l'ottenimento preventivo di autorizzazione paesaggistica per opere da effettuarsi su immobili e aree sottoposte a vincolo paesaggistico, prevedendo come eccezioni le opere espressamente esonerate da tale adempimento (individuate dall'articolo 149 del Codice e dall'Allegato A del D.P.R. 31/2017), e prevedendo regime semplificato per quelle definite dall'Allegato B del D.P.R. 31/2017.

Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, del [D.Lgs. 42/2004](#) **l'autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione delle opere**, neanche in via parziale.

E di converso, **l'unica procedura ordinaria per sanare opere effettuate in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta l'Accertamento di**

compatibilità paesaggistica ai sensi dell'articolo 167 c.4 del D. Lgs. 42/2004, escluse le poche tolleranze paesaggistiche in Allegato A del D.P.R. 31/2017 e D.L. 69/2024 articolo 3 comma 1.

Tuttavia l'articolo 167 D. Lgs. 42/2004 non ammette la possibilità di presentarne l'istanza di Compatibilità, prevedendo peraltro l'improcedibilità in caso di presentazione, per casistiche diverse da quelle contenute al comma 4:

4. L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi:

a) 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;

b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Con realizzazione o aumento di volumi e superfici scatta il divieto di Compatibilità paesaggistica postuma art. 167

In particolar modo il problema si pone quando **l'illecito effettuato su immobile sottoposto a vincolo, ed effettuato in assenza o difformità di autorizzazione paesaggistica**, configura aumento di volume o superficie utile, ovvero realizzazione di essi.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa è divenuta sempre più rigida e consolidata:

“il divieto di incremento dei volumi esistenti, imposto ai fini di tutela del paesaggio, si riferisce a qualsiasi nuova edificazione comportante creazione di volume, senza che sia possibile distinguere tra volume tecnico ed altro tipo di volume, sia esso interrato o meno” (Cons. di Stato n. 3026/2022 punto 5.5.1)

Sanatoria paesaggistica in deroga Salva Casa per abusi edilizi minori

Per alcuni abusi edilizi ammessi in Sanatoria edilizia semplificata dal Salva Casa è stata allargata la possibilità di regolarizzarli anche come abusi paesaggistici, anche con aumento di volume o superficie utile; quest'ultima opzione era esclusa prima della conversione in legge 105/2024 del Decreto Salva Casa.

Il comma 4 articolo 36-bis DPR 380/01, istituito col provvedimento **Salva Casa, ha aperto alla possibilità di presentare istanza di Compatibilità paesaggistica**

“attenuata” per i soli abusi edilizi “minori” rientranti nel predetto articolo 36-bis, ovvero:

- parziali difformità dal permesso di costruire/SCIA alternativa PdC;
- variazioni essenziali dal progetto approvato/SCIA alternativa PdC;
- opere in assenza o difformità SCIA ordinaria;

Ciò significa che per gli **abusi edilizi “minori” comportanti aumento/realizzazione di volumi o superfici utili eseguiti in assenza o difformità di autorizzazione paesaggistica**, è possibile presentare richiesta di **Accertamento compatibilità paesaggistica** (ovviamente in articolo 167 del Codice D.Lgs. 42/2004). La difficoltà sarà poi ottenere la verifica positiva in tal senso, che non va intesa affatto scontata; inoltre **non trovano altrettanto beneficio quelli più gravi, cioè rientranti in articolo 36 (accertamento di conformità)**.

Ai soli casi riguardanti illeciti edilizi rientranti nell’articolo 36-bis, il comma 4 estende espressamente questa verifica di Compatibilità paesaggistica “attenuata” **anche nei casi di vincolo paesaggistico imposto successivamente alla loro esecuzione**. Si propone il testo integrale del comma 4 art. 36-bis DPR 380/01:

*4. Qualora gli interventi di cui al comma 1 siano eseguiti in assenza o difformità dall’autorizzazione paesaggistica, il dirigente o il responsabile dell’ufficio richiede all’autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all’accertamento della compatibilità paesaggistica dell’intervento, **anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l’aumento di quelli legittimamente realizzati**. L’autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, **si intende formato il silenzio assenso** e il dirigente o responsabile dell’ufficio provvede autonomamente. **Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione**.*

La norma è entrata in vigore dal 27 luglio 2024, e ancorché non abbia provveduto a modificare direttamente l’articolo 167 D.Lgs. 42/2024, **si ritiene che trovi applicazione comunque**.

Accertamento Compatibilità art. 167 solo per violazione obbligo autorizzazione paesaggistica e area già vincolata alla esecuzione

Poniamo d'ora in avanti la casistica di illeciti effettuati sull'immobile che oggi risulta vincolato paesaggisticamente, ma compiuti al momento in cui il vincolo non fosse applicato. In particolar modo, dopo l'entrata in vigore del Salva Casa, la **questione coinvolge gli illeciti edilizi diversi da quelli individuati dall'articolo 36-bis DPR 380/01**, e pertanto:

- abusi edilizi primari rientranti Accertamento di conformità ex articolo 36 DPR 380/01;
- illeciti minori rientranti in CILA ex articolo 6-bis DPR 380/01;

La natura permanente dell'abuso comporta anche una offensività verso la tutela paesaggistica istituita posteriormente all'opera: essendo il paesaggio un bene costituzionalmente garantito e protetto (articolo 9 Cost.), **in ogni caso occorre regolarizzare anche il profilo paesaggistico, valutando la compatibilità postuma** con i valori, obbiettivi e gradi di tutela disposti dal vincolo.

L'applicazione della norma intende assicurare all'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio la possibilità di apprezzare comunque in concreto l'interesse affidato alla sua cura, consentendole di negare la sanatoria nel caso in cui l'opera abusivamente realizzata sia incompatibile con il bene tutelato.

Al momento di ultimazione delle opere il vincolo non era stato imposto, pertanto in quel preciso istante non si è compiuto un illecito di opera effettuata in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, imposta dall'articolo 146 del Codice.

In sostanza tale illecito era inizialmente solo edilizio, è soltanto con l'apposizione postuma del vincolo che assume anche valenza paesaggistica. Per molti anni non si è operata distinzione alcuna in base alla sopravvenienza postuma del vincolo, e in gran parte dei casi veniva dato diniego o improcedibilità anche per illeciti inizialmente non paesaggistici.

In soccorso a questi casi si è espressa in maniera significativa la **sentenza di Corte Costituzionale n. 75/2022**, specificamente sull'ipotesi di **vincolo paesaggistico istituito dopo la realizzazione dell'opera abusiva** (dal punto di vista edilizio), ma, a sua volta, si limita a chiarire che, nel procedimento di condono, *«l'obbligo di pronuncia da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste in relazione alla [sua] esistenza [...] al momento in cui deve essere valutata la domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca d'introduzione»*, senza nulla affermare circa la necessità di applicare l'indennità pecuniaria prevista (all'epoca) dall'art. 15 della citata legge n. 1497 del 1939.

Pertanto nei casi in cui gli illeciti edilizi non fossero anche paesaggisticamente abusivi all'origine, si dovrà ottenere comunque il rilascio favorevole della valutazione di compatibilità paesaggistica; sarà necessario ottenerne il rilascio sotto forma di Autorizzazione paesaggistica postuma (o in "sanatoria", se vi piace), disciplinata dall'art. 146 del D. Lgs. 42/2004, sulla base del criterio amministrativo "ora per allora".

Ciò significa che gli organi competenti a rilasciare l'Autorizzazione paesaggistica (Regione e Soprintendenze Mibact) potranno sempre valutare negativamente il mantenimento degli illeciti edilizi compiuti quando non c'erano vincoli paesaggistici. E di fatto, la sopravvenienza del vincolo rende necessaria la sua valutazione, riferita al momento di istruttoria della sanatoria edilizia/condono. Questo criterio è già stato peraltro condiviso da diversi precedenti pareri del Mibact n. 12633/2017, n. 12385/2016, n. 30815/2015.

Si ritiene opportuno applicare il medesimo **principio consolidato per le procedure di condono edilizio anche nei confronti delle sanatorie edilizie**: in particolar modo occorre fare riferimento al rapporto di "parallelismo" tra condono e sanatorie edilizie sancito dall'Adunanza plenaria n. 20/1999 sulla rilevanza del vincolo paesaggistico sopravvenuto all'esecuzione dell'abuso edilizio e inesistente al momento della istanza. Pertanto se è vero che la sopravvenienza di vincoli paesaggistici espone il proprietario/responsabile dell'abuso a maggiori conseguenze, dall'altra parte l'orientamento aperto dalla sentenza di Corte Costituzionale n. 75/2022 apre la possibilità di configurare la Compatibilità paesaggistica anche ai casi esclusi dall'articolo 167 c.4 del Codice D. Lgs. 42/2004, applicando i criteri e norme "ora per allora".

Posizione Mibact e Pareri favorevoli ad Autorizzazione paesaggistica tardiva

Anche in materia di Sanatoria edilizia e Accertamento di conformità per opere assoggettate a vincolo postumo all'esecuzione, l'apertura da parte del Ministero dei Beni culturali e paesaggio è stata più volte espressa da vari pareri e note emessi dal competente ufficio legislativo, nei quali recentemente riportano anche i principi espressi dalla sentenza di Corte Costituzionale n. 75/2022. Premesso che pareri, note e circolari ministeriali non sono fonte normativa o giurisprudenziale bensì atti interni, e rendono evidente la posizione interpretativa dell'Amministrazione sull'argomento, ma attenzione: non è detto che l'ufficio periferico possa attenersi ad essa, e tanto meno i giudici.

Detto ciò, si riportano alcuni passaggi interessanti e conformi all'**ammissibilità di presentare istanza di Autorizzazione paesaggistica postuma** ai sensi dell'articolo 146 D. Lgs. 42/2004, anziché di Compatibilità paesaggistica ex articolo 167 D. Lgs. 42/2004, **per illeciti edilizi effettuati su immobili inizialmente non soggetti a**

vincolo paesaggistico. A tal proposito si riporta un estratto dal Parere Mibact n. 12385 del 27 aprile 2016:

1.

- *In conclusione, ad avviso dello scrivente Ufficio legislativo, la soluzione della questione riguardante il regime dell'accertamento di conformità edilizia ai sensi dell'art. 36 del testo unico di settore nel caso di vincolo paesaggistico intervenuto successivamente alla realizzazione dell'intervento edilizio si può così risolvere:*
- *non sussistendo un illecito paesaggistico, non ricorrono i presupposti per l'applicazione della disciplina sanzionatoria di cui agli artt. 146, comma 4, e 167 del codice, né dei limiti di ammissibilità della procedura di accertamento della compatibilità paesaggistica di cui al comma 4 dell'art. 167, applicabili ai soli casi di sanatoria di illeciti paesaggistici;*
- *non ricorre, pertanto, in una tale vicenda giuridica, l'ipotesi di divieto di autorizzazione paesaggistica in sanatoria, in quanto il caso in esame non ricade sotto il divieto di sanatoria (art. 146, comma 4, e art. 167 del codice dei beni culturali e del paesaggio);*
- *la cosiddetta "doppia conformità" richiesta dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 impone che l'intervento edilizio – originariamente lecito dal punto di vista della normativa paesaggistica – dovendo essere conforme anche alla disciplina urbanistica ed edilizia, nonché paesaggistica vigenti al momento della presentazione della domanda di sanatoria, dovrà essere sottoposto, comunque, alla verifica di compatibilità paesaggistica, ma secondo le modalità e con la disciplina dell'art. 146 del codice.*

Conclusioni

Sarebbe auspicabile una modifica chiarificatrice all'interno dello stesso Codice del Paesaggio D.Lgs. 42/2004, distinguendo le possibilità di regolarizzazione in Compatibilità paesaggistica postuma per illeciti compiuti su immobili inizialmente vincolati o meno.

L'occasione è gradita per puntualizzare che il Decreto Salva Casa n. 69/2024, convertito in legge n. 105/2024, ha disposto all'interno del Testo Unico Edilizia D.P.R. 380/01 il nuovo articolo 36-bis c.4 in materia di Accertamento compatibilità paesaggistica "attenuata".

Con esso si estende la possibilità di presentare istanza di **Accertamento di compatibilità paesaggistica per illeciti edilizi, anche per realizzazione o aumento volumi e superfici utili, compiuti prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico** e rientranti in articolo 36-bis (parziali difformità o variazioni essenziali al Permesso di Costruire, nonché opere effettuate in assenza o difformità da SCIA ordinaria):

((Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione)).

Tuttavia questa disposizione positiva non trova applicazione per gli abusi edilizi compiuti in assenza o totale difformità dal permesso di costruire.

Come sanare gli abusi edilizi nel 2024-2025

Guida alla regolarizzazione delle difformità edilizie ai sensi della nuova versione del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)

di **Gianluca Oreto** – 03.10.2024

Arrivati nell'ultimo trimestre del 2024 e dopo che il ciclone "Salva Casa" ha largamente modificato molte delle disposizioni contenute nel Testo Unico Edilizia, benché siano ancora molti i punti oscuri ed in attesa di un aggiornamento della modulistica unificata, si comincia a fare il punto sulle modalità di gestione delle difformità e abusi edilizi.

Difformità e abusi edilizi: le differenze

Ho volutamente differenziato le parole "difformità" e "abusii" perché i primi possono non essere considerate delle violazioni, mentre i secondi vanno classificati in formali e sostanziali. Soprattutto alla luce della nuova versione del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), come modificata dalla Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), la differenza tra le due parole si è notevolmente accentuata e nel corso di questo approfondimento proverò a spiegarne i motivi.

Una difformità edilizia è tutto ciò di diverso che viene realizzato rispetto a quello che è stato assentito. Un intervento (oggi) può essere avviato tramite:

- comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA);
- segnalazione certificata di inizio attività (SCIA, che può essere "leggera" o "pesante");
- permesso di costruire (PdC).

Per comprendere se all'interno di un immobile/unità immobiliare sono presenti delle difformità occorre una verifica dello stato legittimo che metta a confronto, appunto, lo stato dei luoghi con quello progettuale legittimato dalla pubblica amministrazione. Quest'ultimo rappresenta lo "stato legittimo" ed è desumibile seguendo le indicazioni fornite all'art. 9-bis, comma 1-bis, del Testo Unico Edilizia (TUE).

Da ricordare che, ai sensi del successivo comma 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 del codice civile. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso".

Dopo aver verificato le differenze tra quanto realizzato ed assentito, è possibile verificare se le differenze possono essere considerate difformità:

-
- che rientrano nel concetto di **“tolleranza”** ai sensi della rinnovata versione dell’art. 34-bis del TUE;
 - che rientrano nel concetto di abuso formale o sostanziale.

Un intervento oltre a dover essere conforme alla normativa urbanistica ed edilizia, deve esserlo anche rispetto:

- al codice dei beni culturali e del paesaggio;
- ai requisiti di igiene e salubrità;
- alla normativa antincendio;
- alle norme tecniche per le costruzioni;
- alle norme impiantistiche;
- al codice dell’ambiente;
- al codice della strada;
-

Abuso formale e sostanziale

Benché il d.P.R. n. 380/2001 non ne faccia espressione, la giurisprudenza ha chiarito che gli abusi edilizi possono essere suddivisi in **“formali”** e **“sostanziali”**. I primi sono limitati all’assenza o difformità del titolo abilitativo, mentre i secondi riguardano l’attività edilizia in contrasto con la normativa edilizia-urbanistica e le norme tecniche di settore.

Nel primo caso occorre distinguere anche la tipologia di intervento:

- se lo stesso avrebbe potuto essere realizzato utilizzando una CILA (art. 6-bis, TUE), non è necessario attivare alcuna forma di *“sanatoria edilizia”* ma è sufficiente il pagamento di una sanzione pecuniaria di 1.000 euro (ridotta di 2/3 se effettuata spontaneamente quando l’intervento è in corso di esecuzione) e la presentazione di una *“CILA tardiva”* [Ricordiamo che la CILA è lo strumento abilitativo utilizzato per gli interventi non riconducibili tra quelli di edilizia libera (art. 6, TUE), sottoposti a PdC (art. 10, TUE) o SCIA (art. 22, TUE)].
- se lo stesso avrebbe potuto essere realizzato attraverso una SCIA, è possibile attivare la procedura di cui all’art. 37 del TUE, tramite pagamento di una sanzione (ridotta se la SCIA viene presentata spontaneamente quando l’intervento è in corso di esecuzione);
- se lo stesso necessitava di un permesso di costruire, si attiva la sanatoria ordinaria di cui all’art. 36 del TUE;
- per gli interventi realizzati in parziale difformità dal PdC o dalla SCIA e nel caso di variazioni essenziali si attiva la nuova sanatoria semplificata di cui all’art. 36-bis del TUE.

Nel secondo caso, invece, l'abuso sostanziale non può essere sanato ma è soggetto unicamente a ordinanza di demolizione sulla quale, si ricorda, vige il principio dell'imprescrittibilità. L'abuso sostanziale, cioè, non può essere sanato con il decorrere del tempo e non attiva alcun legittimo affidamento nei confronti del privato.

Premesso che la demolizione è la prima forma sanzionatoria prevista, gli artt. 33, comma 2, 34, comma 2, e 38, del TUE concedono la possibilità (a valle del processo demolitorio e solo in presenza di determinate condizioni) al Comune di applicare una sanzione alternativa.

Dopo le modifiche apportate dal Salva Casa al comma 1-bis, art. 9-bis, del TUE, **il pagamento di queste sanzioni concorre allo stato legittimo dell'immobile** (pur in assenza di un titolo legittimante come previsto all'art. 38).

Le possibilità di sanatoria

Nel caso in cui la difformità rientri nel concetto di tolleranza costruttiva-esecutiva, l'art. 34-bis del TUE prescrive che le stesse siano dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.

Fuori dai casi delle tolleranze, è possibile suddividere le seguenti procedure:

- Art. 34-ter - Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo;
- Art. 36 - Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità;
- Art. 36-bis - Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali;
- Art. 37 - Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività.

Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo

L'art. 34-ter del TUE disciplina due casi distinti:

- le varianti in corso d'opera non riconducibili a tolleranza, realizzate prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (30 gennaio 1977);
- le difformità "accertate" e non sanzionate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia.

Nel primo caso, la regolarizzazione può essere eseguita:

-
- dimostrando la data di realizzazione, utilizzando la stessa documentazione prevista per l'attestazione dello stato legittimo (art. 9-bis, comma 1-bis, TUE) oppure una attestazione di un tecnico abilitato (al momento molto dubbia);
 - presentando una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) che è probabile sarà definita con un modello unificato da approvare in sede di conferenza unificata Stato-Regioni (ma è già possibile "attrezzarsi" utilizzando il modello di SCIA in sanatoria opportunamente modificato);
 - pagando la sanzione prevista all'art. 36-bis, comma 5, del TUE.

Nel secondo caso, per la regolarizzazione:

- non deve essere stato emesso un ordine di demolizione o riduzione in pristino;
- deve essere stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità non annullabile ai sensi della disciplina dell'annullamento d'ufficio (art. 21-nonies della Legge n. 241/1990).

Sanatoria ordinaria

L'art. 36 del TUE consente l'attivazione di una procedura di sanatoria utilizzabile in caso di interventi realizzati:

- in assenza di permesso di costruire o in totale difformità;
- in assenza di SCIA pesante.

Per attivare questa sanatoria è necessario:

- verificare la doppia conformità "**simmetrica**", l'intervento deve risultare conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione dell'istanza;
- pagare una sanzione disciplinata al comma 2 dell'art. 36 stesso.

Le particolarità di questa procedura sono essenzialmente due:

1. il rilascio del permesso di costruire in sanatoria è subordinato alla doppia conformità simmetrica e **non può essere condizionato all'esecuzione di alcun intervento che eliminino le difformità insanabili**;
2. se entro 60 giorni la P.A. non si pronuncia sull'istanza, la stessa risulta rigettata (silenzio-rigetto).

Sanatoria semplificata

Il nuovo art. 36-bis del TUE consente l'attivazione di una nuova procedura di sanatoria "**semplificata**", attivabile in caso di interventi realizzati:

- in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività;

-
- in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37
 - con variazioni essenziali (art. 32, TUE).

Come per la sanatoria ordinaria, anche per la semplificata è necessario il rispetto di due condizioni:

- verificare la doppia conformità "**asimmetrica**", l'intervento deve risultare conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della sua realizzazione;
- pagare una sanzione disciplinata al comma 5 dell'art. 36-bis stesso.

Nel caso di sanatoria semplificata esistono delle profonde differenze rispetto a quella ordinaria che possono essere così riassunte:

1. il rilascio del permesso di costruire in sanatoria è subordinato alla doppia conformità asimmetrica **e può essere condizionato all'esecuzione di interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate;**
2. se entro 45 giorni la P.A. non si pronuncia sull'istanza, la stessa risulta accolta (silenzio-assenso).

Come per i casi particolari di cui all'art. 34-ter, anche per la sanatoria semplificata esiste una criticità che il legislatore dovrebbe affrontare (e risolvere). Per la conformità edilizia, è necessaria una dichiarazione resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento. L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo, del TUE. Anche in questo caso, però, nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata precedentemente, *"il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445"*.

Anche in questo caso mi chiedo come sia possibile attestare la data di realizzazione di un intervento (sia chiaro "la data" non l'epoca/anno) se con la documentazione di cui all'art. 9-bis, comma 1-bis, non è stato possibile neanche attestare neanche l'epoca.

L'art. 36-bis, infine, disciplina le procedure da seguire nel caso:

- di immobili ubicati nelle zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo, per i quali si applicano le stesse indicazioni previste per le tolleranze (art. 34-bis, comma 3-bis, del TUE);

-
- di interventi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica.

Data Pubblicazione: **03.10.2024**

Preso da: https://www.ingenio-web.it/articoli/quando-il-comune-puo-intervenire-per-annullare-gli-effetti-della-scia/?utm_term=164020&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6915+-+3736+%282024-10-04%29

Fino a quando il comune può intervenire per annullare gli effetti della SCIA?

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) è il titolo abilitativo atto ad avviare lavori di ristrutturazione, ampliamento e manutenzione straordinaria degli immobili, come previsto dal d.P.R. 380/01 e dal d.lgs. 222/2016.

Recentemente, il Tar del Lazio ha chiarito alcuni aspetti legali riguardo la legittimità della SCIA, evidenziando la necessità di rispettare le tempistiche previste per il ricorso contro ordinanze di demolizione.

di **Alfonsina Capone** – Ingegnere civile ambientale

Guida alla segnalazione certificata di inizio attività per ristrutturazione edile

La **SCIA**, acronimo di *segnalazione certificata di inizio attività*, è uno dei principali documenti amministrativi da redigere per intraprendere lavori di **ristrutturazione, ampliamento o manutenzione straordinaria** del proprio immobile.

La SCIA viene anche richiesta per lavori che riguardano gli elementi strutturali dell'edificio e, più in generale, per tutte quelle lavorazioni che non prevedano la modifica di volumetria, sagoma, superficie e prospetti. Mediante la segnalazione certificata sono quindi realizzabili **anche interventi di restauro e cambi di destinazione d'uso dell'immobile**.

Le norme che disciplinano la SCIA sono:

- **Legge 241/1990** che ne definisce la natura giuridica e il relativo procedimento, in particolare l'**articolo 19** introduce e regola la SCIA come titolo abilitativo;
- **d.P.R. 380/2001** (testo unico edilizia), che elenca gli interventi per i quali è richiesta;
- **d.lgs. 222/2016, "decreto SCIA 2"**, che ha successivamente modificato l'impianto normativo. Nello specifico il decreto ha apportato chiarimenti per quanto

riguarda l'utilizzo della SCIA in ambito edilizio, definendo in modo più dettagliato gli interventi che sia possibile realizzare;

- **legge 105/2024**, che ha convertito il dL 69/2024, decreto Salva Casa, imponendo pesanti modifiche al testo unico, tra le quali la SCIA relativa ai cambi di destinazione d'uso.

Presentazione e requisiti per manutenzione straordinaria e ristrutturazioni edilizie

Secondo l'**art. 22 del D.P.R. 380/01** la **SCIA** deve essere presentata per:

- opere di manutenzione straordinaria;
- interventi di restauro e di risanamento conservativo;
- interventi di ristrutturazione edilizia diversi da quelli ove è necessario il permesso di costruire;
- le varianti a permessi di costruire purché non configurano una variazione essenziale.

La SCIA può essere presentata dal proprietario dell'immobile e deve includere sempre la **relazione di un tecnico abilitato**, la quale deve necessariamente contenere:

- *la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati;*
- *il rispetto delle norme di settore applicabili (sicurezza, igienico-sanitarie, ecc.).*

Si precisi che se ci sono **più proprietari per un immobile** è necessario allegare una dichiarazione di assenso di terze parti.

La **SCIA ha validità di 3 anni** e deve essere presentata o prima dell'inizio dell'attività ovvero il giorno stesso in cui iniziano i lavori, senza dover attendere il trascorso di un periodo di tempo di 30 giorni come accadeva in precedenza con la dichiarazione di inizio attività (DIA), la cui documentazione doveva necessariamente essere presentata prima dell'effettivo inizio dei lavori.

A questo punto **il comune ha 30 giorni di tempo per effettuare controlli e verificare la regolarità della segnalazione** e se dovessero insorgere dei problemi, il comune può richiedere ulteriore documentazione o sospendere i lavori, ovvero intervenire con procedimento per abuso edilizio.

Ma fino a quando l'amministrazione può intervenire per annullare o rimuovere gli effetti di un titolo abilitativo come la SCIA?

A rispondere a questo quesito è il **Tar LAZIO con la sentenza n. 16815 del 27/09/24**

Legittimità SCIA e ordinanza di demolizione

Recentemente il Tar del Lazio ha emanato la sentenza n. 16815 del 27/09/24 relativamente alla **legittimità di una SCIA**, infatti il ricorrente impugna l'ordinanza di demolizione da parte del comune di Viterbo.

Secondo il ricorso, i lavori sono stati eseguiti in conformità alla normativa edilizia, sostenendo che le opere contestate sono state già segnalate in una segnalazione inizio attività (SCIA) e quindi non devono essere sanzionate con un'ordinanza di demolizione.

Al Tar è dato l'onere di esaminare ed esprimersi in merito ai seguenti punti del ricorso:

- il primo riguarda presunti **vizi formali e procedurali nell'adozione dell'ordinanza di demolizione**;
- il secondo riguarda la classificazione delle opere contestate dal verbale che, secondo il ricorrente, sarebbero addirittura da inquadrare come attività di edilizia libera, che esclude la necessità di un titolo edilizio.

Il Tribunale dichiara che il primo motivo di ricorso contro il verbale di accertamento della violazione amministrativa, notificato il 31 maggio 2024, è da considerare inammissibile, in quanto non presenta carattere provvedimento ma ha una funzione meramente ricognitiva riguardo agli abusi, rinviando a un atto successivo per la determinazione della sanzione pecuniaria.

Inoltre, l'amministrazione ha evidenziato che le opere in questione erano completate durante i sopralluoghi effettuati a febbraio 2024, da cui sono scaturite l'ordinanza di demolizione e il verbale connesso. Sarebbe, infatti, stato impossibile per l'amministrazione richiedere la sospensione di lavori se gli stessi erano già terminati.

Il secondo motivo è irricevibile a causa della scadenza dei termini per la presentazione del ricorso stesso infatti il ricorrente ha ritirato personalmente la notifica dell'atto legale il 13 aprile 2024, e quindi, quando ha presentato il ricorso il 17 giugno 2024, il termine di 60 giorni per farlo era già scaduto.

Secondo il Tar, per il ricorrente non vi è nemmeno la possibilità di poter considerare l'errore commesso sulla comprensione delle date come scusabile, poiché lo stesso era già in possesso dell'atto e quindi sarebbe stato perfettamente in grado di calcolare correttamente il termine per presentare il ricorso.

In conclusione, il Tribunale ha respinto il ricorso ponendo l'attenzione sulle **tempistiche dei ricorsi** e sulle opere difformi al titolo edilizio presentato.

Nello specifico delle segnalazioni di inizio attività, l'amministrazione, avendo 30 giorni a disposizione per eventuali accertamenti, in caso di difformità può sospendere i lavori in corso o intervenire legittimamente con ordinanza di demolizione se i lavori sono da ritenersi conclusi.

Carlo Pagliai – ingegnere urbanista – data **03.10.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Comune non poteva certificare Agibilità con illegittimità edilizie, ma Salva Casa ha disciplinato l'argomento

Ho perso il conto dei video e articoli prodotti sugli effetti dell'Agibilità rilasciata dal Comune, anche in presenza di abusi edilizi sull'immobile, e peggio ancora quando erano di facile evidenza.

Il Salva Casa (D.L. 69/2024 convertito in L. 105/2024) ha provveduto a normare una ridotta casistica di certificati di Abitabilità e Agibilità comportanti effetto **"sanante"**, assoggettandole (e parificandole) a tolleranze costruttive ai sensi dell'articolo 34-bis, nel rispetto di certe condizioni. In particolar modo è ammessa la possibilità, quando congiuntamente:

- riguardano opere eseguite in parziali difformità contestualmente a lavori oggetto di titolo abilitativo;
- siano state accertate all'esito di sopralluogo o ispezione da parte di funzionari incaricati di verificare la conformità edilizia;
- non sia stato emesso ordinanza di demolizione e rimessa in pristino per esse;
- non sia annullabile a posteriori tale certificato di Agibilità/Abitabilità;

Tale possibilità è stata espressamente inserita nell'articolo 34-ter comma 4 del D.P.R. 380/01, proprio dal Salva Casa, di cui suggerisco **apposito approfondimento**.

4. Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis.

Rispetto a quanto sopra, sono venute a conoscenza della sentenza di Consiglio di Stato n. 7740/2024, che sembra andare quasi in direzione opposta alla pacifica giurisprudenza che escludeva a priori qualunque effetto implicito di conformità edilizia, sanatoria o di consolidamento dell'Agibilità rilasciata in presenza di abusi edilizi (ringrazio Avv. A. Zarcone per averla pubblicata).

Partiamo da una premessa, estendibile sia ai certificati di Agibilità e Abitabilità rilasciati in linea generale dal Comune anteriormente alla procedura di Segnalazione Certificata

di Agibilità (D. Lgs. 222/2016): il certificato di agibilità (rilasciato) ha la funzione di accertare che l'immobile al quale si riferisce è stato realizzato nel rispetto delle norme tecniche vigenti in varie materie edilizie come la sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti, anche se la norma fa riferimento alla conformità dell'opera al progetto presentato (vedi anche Consiglio di Stato Parere n. 12/2023). Sulla stessa linea è stato affermato che, per come descritta dall'art. 24, comma 1, del DPR n. 380/2001, non è possibile legittimamente rilasciare un certificato di agibilità se non sussiste la conformità ai parametri normativi di carattere urbanistico e/o edilizio (Cons. di Stato n. 2461/2023, n. 180/2023).

Queste premesse trovano applicazione anche per quei certificati di Agibilità o Abitabilità rilasciati anteriormente al D.P.R. 380/01, perché l'obbligo di riscontrare la conformità dell'opera realizzata al progetto risale testualmente all'originario articolo 221 R.D. 1265/34, convalidato anche dal D.P.R. 425/94.

Nella stessa direzione procede la Cassazione Penale, avendo più volte confermato che al Certificato di Agibilità non è attribuito alcun effetto di sanatoria automatica per illeciti già presenti, il Comune conserva i poteri repressivi e sanzionatori (Cass. Pen. n. 25830/2023).

Consiglio di Stato rivede il perimetro tra conformità edilizia e Agibilità?

Nella predetta sentenza di Consiglio di Stato n. 7740/2024, e relativa sentenza TAR Molise n. 217/2020, non emergono dettagli sulla tipologia e modalità di rilascio dell'Agibilità, risultando soltanto che essa sia stata rilasciata come certificato in data 28 aprile 2016. La fattispecie ha per oggetto l'insufficienza della predetta Agibilità ad attestare anche la conformità al titolo edilizio, per trasferimento sede di tabaccheria ai sensi dell'articolo 11 comma 3 D.M. 38/2013.

Il Consiglio di Stato ha concluso che:

Non è corretto affermare che il certificato di agibilità di un immobile non offra la prova che il bene è regolare sotto un profilo urbanistico ed edilizio; il Comune non potrebbe rilasciare un certificato di agibilità che presuppone la salubrità dell'immobile se vi fosse un'illegitimità sul piano edilizio. In ogni caso nel certificato di agibilità del 28 aprile 2016, prodotto dall'appellante, si dà atto dell'accatastamento dell'immobile, della conformità alle norme vigenti ai sensi dell'art. 20 d.P.R. 380/2001, della conformità dell'opera al progetto approvato e persino la conformità degli impianti. Pertanto l'immobile locato aveva tutte le caratteristiche per consentire l'ingresso dell'attività commerciale dell'appellante come attestato nella parte finale della certificazione.

Il punto di vista lo ritengo in parte condivisibile perché nella fattispecie è stato evidenziato che l'esistenza del Certificato di Agibilità è ancora valido, rilasciato presumibilmente dal Comune (non credo preceduto da sopralluogo di funzionari per

accertare la conformità, perché posteriore al DPR 425/94), presuppone il requisito di conformità edilizia. Fintanto che il Certificato esiste, esso produce effetto di autorizzare l'utilizzo dell'immobile; caso mai potrebbe essere sollevato il problema di annullamento o revoca dell'Agibilità una volta accertata l'assenza di conformità edilizia.

Tuttavia evitiamo facili entusiasmi perché questa fattispecie:

1. non riguardava la verifica di Stato Legittimo per pratiche edilizie o atti di trasferimento entro tolleranze ex articolo 34-bis DPR 380/01;
2. riguardava una attestazione prevista e limitatamente circoscritta alla traslazione di attività rivendita tabacchi, ai sensi dell'articolo 11 comma 3 D.M. 38/2013, prettamente circoscritta ad un ambito amministrativo di natura commerciale e concessione demaniale;
3. comunque sia è sopraggiunto il Salva Casa, che ha istituito nel Testo Unico Edilizia l'unica tipologia di Agibilità sanante o tollerante nel comma 4 art. 34-ter, con margini assai ristretti.

Resta da capire se in futuro verranno allargate le maglie al valore di sanatoria implicita verso tutte le Agibilità e Abitabilità rilasciate previo sopralluogo di funzionari pubblici, a prescindere all'evidenza o meno delle discordanze verbalizzate nella procedura di rilascio.

Carlo Pagliai – ingegnere urbanista – data **04.10.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Insussistenza fascicolo va attestata motivatamente dal Comune a tutela di future emersioni documentali

Si torna a parlare di possibili imprevisti riguardanti le operazioni di verifica e accertamento di regolarità degli immobili, in particolar modo dell'obbligo di attestare il rispetto dello Stato Legittimo e tolleranze ai sensi dell'articolo 34-bis D.P.R. 380/01, facendo riferimento alla sentenza TAR Lazio n. 15126/2024 per **indisponibilità e inaccessibilità agli archivi comunali**. Su queste mancanze gravano serie responsabilità per carente custodia e conservazione di atti amministrativi, che potrebbero trovare giustificazione soltanto a fronte di eventi oggettivi e non dipendenti dalla volontà dell'Amministrazione preposta.

Infatti col decreto Salva Casa n. 69/2024 (L. 105/2024) crescerà ulteriormente la richiesta di accesso agli atti per accertare lo Stato Legittimo degli immobili, e le conseguenti pratiche di regolarizzazione edilizia. Peraltro, lo stesso decreto è intervenuto ad **allargare la possibilità di attestare lo Stato Legittimo "desunto" da altri documenti probanti, aiutando cioè a ricostruire il quadro probante epoca e consistenza legittima dell'immobile**. Esso ha previsto un alternativo principio di prova da cui poter desumere lo stato legittimo in casi di insussistenza del titolo abilitativo e pratiche edilizie, in via suppletiva ad essi:

*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 siano **disponibili la copia o gli estremi**.*

Significa che dall'accesso agli atti la pratica edilizia dovesse risultare smarrita, è possibile usare altri documenti probanti lo Stato Legittimo dell'immobile, gli stessi che servono per dimostrare la legittimità dell'immobili o interventi effettuati in epoca non soggetta a obbligo di titolo abilitativo, puntualmente descritti all'interno della stessa definizione normativa e in questo approfondimento.

Come cercare le pratiche edilizie negli archivi comunali

Esistono regole generali per l'accesso agli atti e documenti conservati presso la Pubblica Amministrazione, prevedendo anche una serie di requisiti, condizioni e tempistiche per lo svolgimento. Si sottolinea che tale operazione richiede adeguata preparazione

perché preordinata e fondamentale alla verifica integrale di Stato Legittimo dell'immobile, divenuto ancora più complesso dopo il Salva Casa.

Ogni comune conserva i registri delle pratiche edilizie presentate, che possono essere in formato cartaceo o digitale. **Per le pratiche edilizie presentate negli ultimi anni**, è possibile richiedere una copia digitale tramite i portali di caricamento della Pubblica Amministrazione; normalmente è necessario contattare il Comune per richiedere una copia cartacea, conoscendone prima gli estremi specifici di ciascuna e raccolti in appositi registri, elenchi o inventari, cartacei o digitali che siano. **Questi registri di pratiche edilizie possono essere ordinati secondo diversi criteri**, come:

- Data e protocollo di accettazione
- Nome del titolare della pratica
- Indirizzo dell'immobile
- Foglio e particella catastali

Non esiste un criterio di ordinamento uniforme, ma in genere i comuni ordinano i registri secondo i criteri cronologico e alfabetico. **Una volta individuata la pratica**, è possibile richiedere visione e copia tramite la procedura di accesso agli atti, premettendo che tale operazione **richiede pazienza a causa delle tempistiche, spesso prolungate e dettate dalle pubbliche amministrazioni**, le quali devono rispettare il termine di legge pari a 30 giorni per rispondere alle richieste (legge 241/90). Tuttavia possono capitare casi in cui certi comuni, piccoli o compresi dalle richieste, questi tempi possono allungarsi notevolmente causando ritardi significativi nelle verifiche immobiliari.

Inaccessibilità agli archivi comunali

La giurisprudenza ha chiarito che l'obbligo dell'Ufficio di reperire la documentazione inerente lo stato edilizio ed urbanistico di un immobile è finalizzato (non solo alle esigenze ordinarie di conoscenza che sono proprie del diritto di accesso ex art. 22, L. 241/90), ma anche a consentire l'utile e certo ricorso alle forme di attestazione di Stato Legittimo che sono disciplinate dall'art. 9-bis del DPR 380/2001. Tale obbligo non può essere ritenuto assolto dalla indicazione fornita dall'Amministrazione di una "temporanea" inaccessibilità degli archivi che rendano indisponibile la documentazione "allo stato", ossia con riserva di reperirla in futuro.

In casi di accertata indisponibilità della pratica edilizia il **Tecnico professionista farebbe bene ad asseverare la circostanza, ottenendo prima una attestazione da parte del competente ufficio comunale**. Infatti potrebbero emergere posteriormente atti o documenti contrastanti o non coerenti con quanto accertato e con le risultanze da cui desumere lo Stato Legittimo. Occorre evidenziare un passaggio contenuto in sentenza T.A.R. Lazio n. 15126/2024, conforme anche alle precedenti pronunce TAR Lazio, Roma, sez. Il bis, 24.5.2022, n. 6662; 12.5.2022, n. 5918; 15.3.2022, n. 2960):

(omissis) l'attestazione dello stato legittimo delle opere presuppone la possibilità di documentarle ai sensi dell'art. 9 bis, comma 1 bis, del DPR n. 380/2001, ciò che radica ancora di più il corrispondente riscontro di tali attestazioni da parte dell'Ufficio; ne deriva la conseguenza che anche le operazioni di custodia e di eventuale discarico di atti e documenti tecnici o edilizi o urbanistici d'epoca, da parte degli uffici competenti e dell'Archivio Storico, dovrebbero essere (o risultare già) improntate funzionalmente a consentire l'accessibilità o la reperibilità (anche) dei documenti edilizi risalenti negli anni. Inoltre, secondo la giurisprudenza prevalente, **se determinati documenti che sono legittimamente richiesti dal privato, non risultino esistenti negli archivi dell'Amministrazione che li dovrebbe detenere per ragioni di servizio, quest'ultima è tenuta a certificarlo, così da attestarne l'inesistenza e fornire adeguata certezza al richiedente per quanto necessario a consentirgli di determinarsi sulla base di un quadro giuridico e provvedimentale completo ed esaustivo** (si vedano, ex plurimis, Tar Lombardia, Milano, 31 maggio 2019, n.1255; 29 maggio 2021, n. 1245; 20 febbraio 2020, n.343; T.A.R. , Napoli , sez. VI , 03/05/2021 , n. 2915; T.A.R. Lazio, Roma, Il ter, 19 marzo 2019, nr. 5201 ed altre). Trattandosi di applicare la regola generale "ad impossibilia nemo tenetur", anche nei procedimenti di accesso ai documenti amministrativi l'esercizio del relativo diritto non può che riguardare, per evidenti motivi di buon senso e ragionevolezza, i documenti esistenti e non anche quelli distrutti o comunque irreperibili; ma la prova dell'impossibilità della prestazione (con argomento ex art. 1218 cod. civ.) secondo le regole generali, incombe sull'Amministrazione che deve dimostrare l'assoluta ineseguibilità dell'obbligo, tenuto conto delle soluzioni organizzative esigibili in concreto. **Spetta, cioè, all'Amministrazione destinataria dell'istanza di accesso fornire l'indicazione, sotto la propria responsabilità, attestante la inesistenza o indisponibilità degli atti che non è in grado di esibire, con l'obbligo di dare dettagliato conto delle ragioni concrete di tale impossibilità** (T.A.R. , Milano , sez. III , 11/10/2019 , n. 2131), secondo le regole archivistiche proprie dell'Amministrazione".

Ciò significa che l'**indisponibilità di documenti conseguenti alle cattive o insicure condizioni di sicurezza dei locali degli archivi, quando è genericamente invocata e senza precise ragioni della inaccessibilità, consegue pur sempre non ad un impedimento oggettivo, ma ad una negligenza dell'Ente, essendo imputabile ad un "fatto" che è nella disponibilità dell'Amministrazione**, che non osserva le regole generali di sicurezza sui luoghi di lavoro, con ogni conseguenza in ordine alla responsabilità di dirigenti ed amministratori (TAR Lazio n. 15126/2024). Neppure la dislocazione di tali archivi presso sedi separate da quelle dell'ufficio consente di attestare o giustificare alcun impedimento al personale dell'Amministrazione di recarsi oppure a farsi consegnare i documenti necessari da chi li abbia in carico.

In casi simili si presenta una indebita sospensione procedimentale, posto che la condizione di indeterminatezza che consegue ad una negligenza organizzativa dell'Amministrazione viene confermata come non occasionale o transitoria, ma persistente.

Pertanto il dirigente o responsabile dell'ufficio competente dovrà fornirne opportuna attestazione circa l'inesistenza o indisponibilità degli atti richiesti, sulla base delle regole archivistiche sancite dal Regolamento della stessa Amministrazione.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: le responsabilità penali dei professionisti

Alcune delle disposizioni introdotte dal Decreto Salva Casa al Testo Unico Edilizia assegnano delle gravose responsabilità penali ai tecnici abilitati. Vediamo quali.

di **Gianluca Oreto** – 04.10.2024

Ogni volta che una riforma normativa viene presentata in nome della semplificazione, le ripercussioni tendono spesso a ricadere sulle responsabilità dei professionisti coinvolti. Questo è quanto accaduto con la pubblicazione della Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) che ha modificato e integrato molte delle disposizioni contenute nel d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia).

Salva Casa: semplificazione per chi?

Di seguito l'elenco degli articoli del Testo Unico Edilizia modificati/integrati dal Salva Casa:

(omissis)

Tolleranze costruttive e zone sismiche

Diversamente dalla versione precedente il Salva Casa, l'attuale versione dell'art. 34-bis aumenta le percentuali di tolleranze dal 2 al 6% (sulla base della superficie utile della singola unità immobiliare) per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024. Per i successivi interventi resta, invece, la regola del 2%.

In entrambe i casi, però, è stata inserita una "**complicazione**". Per le unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, il tecnico dovrà attestare che tali tolleranze rispettano le prescrizioni di cui alla sezione I del capo IV della parte II del TUE (Norme per le costruzioni in zone sismiche).

Il comma 3-bis dispone, inoltre, che tale attestazione, riferita al rispetto delle NTC vigenti al momento della realizzazione dell'intervento, sia:

- corredata della documentazione tecnica sull'intervento predisposta sulla base del contenuto minimo richiesto dall'articolo 93, comma 3, che è determinato dal competente ufficio tecnico della Regione e, in ogni caso, deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni, relazione tecnica e accompagnato dagli altri elaborati previsti dalle NTC;
- trasmessa allo sportello unico per l'acquisizione dell'autorizzazione per l'inizio dei lavori dell'ufficio tecnico regionale secondo le disposizioni di cui all'articolo

94 o per l'esercizio delle modalità di controllo a campione eventualmente previste dalla Regione per le difformità che costituiscono interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza.

Il precedente comma 3 dispone che le tolleranze realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, siano dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.

A tale dichiarazione, il tecnico abilitato dovrà allegare l'autorizzazione per l'inizio dei lavori dell'ufficio tecnico regionale oppure nel caso di difformità che costituiscono interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza, una dichiarazione asseverata circa il decorso del termine del procedimento per i controlli regionali in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di esito negativo dei controlli stessi.

Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo

L'art. 34-ter, inserito all'interno del TUE nel processo di conversione del Salva Casa, dispone al comma 1 la possibilità di regolarizzare le varianti 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.

Il comma 2 del suddetto articolo prescrive che per poter regolarizzare questi interventi sia preliminarmente necessario provare l'epoca di realizzazione delle varianti. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, è possibile utilizzare le informazioni catastali di primo impianto, o 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 (documentazione utilizzabile anche nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non siano disponibili la copia o gli estremi).

Nel caso, però, in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la suddetta documentazione, è stato previsto che il tecnico incaricato attesti addirittura la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali

Per ultimo, ma non meno importante, l'art. 36-bis, inserito dal Salva Casa e disciplinante la cosiddetta "**sanatoria semplificata**", al comma 3 dispone che per la verifica di conformità edilizia (vigente al momento della realizzazione dell'intervento) sia necessario provare l'epoca di realizzazione dell'intervento utilizzando la medesima documentazione di cui all'art. 34-bis.

Anche in questo caso, nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la suddetta documentazione, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. E anche questa volta, in caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Dunque, agli articoli 34-bis e 36-bis se risulta impossibile attestare l'epoca di realizzazione dell'intervento, si chiede addirittura al tecnico abilitato, sotto sua responsabilità penale, di attestare la data di realizzazione.

Si può davvero parlare di semplificazione?

Agibilità e Stato legittimo: interviene il Consiglio di Stato

Consiglio di Stato: “Non è corretto affermare che il certificato di agibilità di un immobile non offra la prova che il bene è regolare sotto un profilo urbanistico ed edilizio”

di **Gianluca Oreto** – **07.10.2024**

Agibilità e stato legittimo degli immobili e delle unità immobiliari sono due concetti che sono cambiati notevolmente nel corso dei decenni. Mentre lo stato legittimo è entrato tardivamente nel nostro ordinamento solo nel 2020 con il Decreto Semplificazioni (il D.L. n. 76/2020 convertito in Legge n. 120/2020) ed è stato recentemente modificato dal Decreto Salva Casa (il D.L. n. 69/2024 convertito in Legge n. 105/2020), l'agibilità ha radici molto più lontane.

Si pensi che salubrità e abitabilità sono due concetti che risalgono al Regio Decreto n. 1265/1934 (Testo unico delle leggi sanitarie) e, rispettivamente, agli articoli 220 e 221, comma 1. Solo nel 1994, con il d.P.R. n. 425/1994, viene previsto ufficialmente il “certificato di abitabilità” che con il d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) diventa “certificato di agibilità” (rilasciato dal Comune) che con il D.Lgs. n. 222/2016 diventa “Segnalazione Certificata di Agibilità” (attestata da un tecnico abilitato).

Agibilità e Stato legittimo: nuova sentenza del Consiglio di Stato

Il rapporto tra abitabilità/agibilità e stato legittimo è sempre stato molto complicato anche a causa di una giurisprudenza non unanime. Sull'argomento è recentemente intervenuto il Consiglio di Stato con la sentenza n. 7740 del 24 settembre 2024 che farà certamente discutere.

Il caso di specie riguarda il trasferimento di una rivendita di tabacchi, per la cui disciplina occorre far riferimento all'art. 11 del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 21 febbraio 2013, n. 38. Al comma 3 del citato articolo si dispone: *“Alla domanda è allegata idonea documentazione che attesta la regolarità urbanistico-edilizia del locale proposto, nonché la relativa destinazione d'uso commerciale”*.

Nella domanda oggetto della sentenza, come *“documentazione che attesta la regolarità urbanistico-edilizia del locale proposto”* viene utilizzato un certificato di agibilità datato 28 aprile 2016 (data che riportiamo “non a caso” come si vedrà nel prosieguo di questo approfondimento).

Nella disputa si scontrano due parti:

- la prima ritiene che non é idonea la documentazione che attesta la regolarità urbanistico-edilizia del locale proposto (ovvero il certificato di agibilità che attiene unicamente agli aspetti della conformità dell'opera ai profili tecnici e igienico-sanitari, non avendo riguardo ai profili più strettamente urbanistici;
- la seconda rileva come il certificato di agibilità utilizzato (rilasciato dal Comune) facesse riferimento anche al titolo urbanistico in base al quale l'immobile era stato realizzato ed alla sua destinazione commerciale.

La decisione del Consiglio di Stato

Potrebbe sorprendere la decisione del Consiglio di Stato secondo la quale *“Non è corretto affermare che il certificato di agibilità di un immobile non offra la prova che il bene è regolare sotto un profilo urbanistico ed edilizio; il Comune non potrebbe rilasciare un certificato di agibilità che presuppone la salubrità dell'immobile se vi fosse un'illegittimità sul piano edilizio”*.

Nel caso oggetto della sentenza, nel certificato di agibilità del 28 aprile 2016, prodotto dall'appellante, si dà atto dell'accatastamento dell'immobile, della conformità alle norme vigenti ai sensi dell'art. 20 d.P.R. 380/2001, della conformità dell'opera al progetto approvato e persino la conformità degli impianti.

Pertanto, secondo il Consiglio di Stato l'immobile avrebbe avuto tutte le caratteristiche per consentire l'ingresso dell'attività commerciale dell'appellante come attestato nella parte finale della certificazione.

Conclusioni e approfondimento

La sentenza del Consiglio di Stato potrebbe far discutere soprattutto perché, recentemente, il TAR Sicilia ([sentenza 24 giugno 2024, n. 2046](#)), ha ribadito un costante orientamento della giurisprudenza per cui il permesso di costruire ed il certificato di agibilità sono collegati a presupposti diversi, non sovrapponibili fra loro:

- il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile sia stato realizzato secondo le norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti;
- il titolo edilizio è finalizzato all'accertamento del rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche.

Ciò premesso, occorre ricordare che la sentenza del Consiglio di Stato è ancorata al caso di specie. E nel caso oggetto dell'intervento dei giudici, il certificato di agibilità emesso dal Comune si dà, sostanzialmente, atto non solo dei requisiti igienico-sanitari ma anche:

- dell'accatastamento dell'immobile;

-
- della conformità alle norme vigenti ai sensi dell'art. 20 d.P.R. 380/2001;
 - della conformità dell'opera al progetto approvato;
 - della conformità degli impianti.

Da punto di vista normativo, potrebbe scattare un "alert" leggendo la data di emissione di questo certificato di agibilità: 28 aprile 2016. Una data antecedente alle modifiche introdotte all'art. 24 del Testo Unico Edilizia dal D. Lgs. n. 222/2016 (c.d. Decreto SCIA 2, in Gazzetta Ufficiale n. 277 del 26 novembre 2016).

Prima del D. Lgs. n. 222/2016, infatti, il certificato di agibilità veniva rilasciato dal Comune che attestava solo *"la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati"*.

Dopo il D. Lgs. n. 222/2016, si passa dal certificato di agibilità rilasciato dal Comune, alla Segnalazione Certificata di Agibilità (SCA) rilasciata da un tecnico che attesta la *"sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità"* (quindi anche lo stato legittimo).

Nel caso di specie, pur trattandosi di una agibilità rilasciata prima del D. Lgs. n. 222/2016, il Comune ha comunque attestato anche la conformità dell'opera al progetto presentato. Questo a dimostrazione (l'ennesima) del fatto che la lettura della normativa è fondamentale ma poi occorre sempre andare a leggere le carte per verificare in concreto cosa è accaduto.

Abusi edilizi, demolizione e acquisizione al patrimonio del Comune: interviene la Corte Costituzionale

La Corte Costituzionale sull'illegittimità dell'art. 31, comma 3, primo e secondo periodo, del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)

di **Redazione tecnica** – **08.10.2024**

Il d.P.R. n. 380/2001, noto come Testo Unico Edilizia (Testo A), è un provvedimento che nasce dall'accorpamento di due testi normativi: il D.Lgs. n. 378/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia edilizia – Testo B) e il D.P.R. n. 379/2001 (Disposizioni regolamentari in materia edilizia - Testo C).

Il Testo Unico Edilizia

È per questo motivo che nella maggior parte degli articoli di cui il Testo Unico Edilizia (TUE) si compone, sono riportati:

- il riferimento L (legislativo) o R (regolamentare), che sta a significare se è un articolo che proviene dal D.Lgs. n. 378/2001 (L) o dal d.P.R. n. 379/2001 (R);
- le norme da cui provengono.

L'art. 31 del TUE (ad esempio) ad oggetto "Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali" è un articolo di tipo L che proviene:

- dall'art. 7 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (la legge del "primo condono edilizio);
- dall'art. 2 del decreto-legge 23 aprile 1985, n. 146, convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 1985, n. 298;
- dagli artt. 107 e 109 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. Enti Locali).

Demolizione abusi e acquisizione a patrimonio comunale

L'art. 31 del TUE è stato recentemente modificato dalla Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa). In particolare, il Salva Casa è intervenuto integrando il comma 3 e modificando il comma 5.

L'attuale versione del comma 3 è la seguente (in grassetto le novità):

*Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita. **Il termine di cui al primo periodo può essere prorogato con atto motivato del comune fino a un massimo di duecentoquaranta giorni nei casi di serie e comprovate esigenze di salute dei soggetti residenti nell'immobile all'epoca di adozione dell'ingiunzione o di assoluto bisogno o di gravi situazioni di disagio socio-economico, che rendano inesigibile il rispetto di tale termine.***

Sui primi due periodi del suddetto comma 3 è recentemente intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 160 del 3 ottobre 2024 che entra nel merito dell'acquisizione del bene e dell'area di sedime al patrimonio del Comune a seguito di inottemperanza alla demolizione entro i termini previsti.

Il diritto di ipoteca

La pronuncia della Corte Costituzionale arriva a seguito dell'Ordinanza della Cassazione che ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive) e dell'art. 31, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», per violazione degli artt. 3, 24, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui «*non prevedono – in caso di iscrizione di ipoteca giudiziale su un terreno sul quale sia stato costruito un immobile abusivo, immobile gratuitamente acquisito al patrimonio del comune – la permanenza dell'ipoteca sul terreno a garanzia del creditore ipotecario*».

Il caso oggetto dell'intervento riguarda una società, cessionaria di un credito garantito da ipoteca iscritta su un terreno sul quale i debitori avevano realizzato un immobile abusivo, che chiedeva – a seguito del pignoramento sia dell'immobile sia del terreno – la vendita dei beni staggiti. Il giudice dell'esecuzione presso il Tribunale, però, respingeva l'istanza e dichiarava improcedibile l'esecuzione forzata, in quanto l'immobile abusivo, l'area di sedime e quella circostante erano stati acquisiti al patrimonio comunale, ai sensi dell'art. 7, terzo comma, della legge n. 47 del 1985, con conseguente estinzione del diritto di ipoteca iscritto sul fondo.

Nel successivo giudizio di opposizione agli atti esecutivi proposto dalla società, l'ordinanza del giudice dell'esecuzione veniva confermata dal Tribunale con sentenza, avverso la quale la società proponeva ricorso per cassazione. La Sezione terza civile della Corte di cassazione ravvisava, ai sensi dell'art. 374, secondo comma, cod. proc.

civ., una questione di massima di particolare importanza, concernente il consolidato orientamento di legittimità, secondo cui l'acquisto a titolo originario dell'immobile abusivo e dell'area di sedime estingue gli eventuali diritti di garanzia iscritti in precedenza sul terreno.

Le conclusioni della Corte Costituzionale

Dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento, la corte costituzionale ha dichiarato:

- l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), nella parte in cui non fa salvo il diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore, non responsabile dell'abuso edilizio, in data anteriore alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con l'ordinanza indicata in epigrafe;
- in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, primo e secondo periodo, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella parte in cui non fa salvo il diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore, non responsabile dell'abuso edilizio, in data anteriore alla trascrizione nei registri immobiliari dell'atto di accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire.

Permesso di costruire annullato: obbligatorio il rispetto dei termini

Illegittimo l'annullamento d'ufficio oltre i termini consentiti, qualora non sussistano false rappresentazioni dei fatti o dichiarazioni mendaci.

di **Redazione tecnica – 08.10.2024**

L'Amministrazione ha il potere di disporre l'**annullamento d'ufficio** di un **titolo abilitativo** entro un termine massimo di 12 mesi in virtù dell'esistenza di **ragioni di interesse pubblico**, tenendo sempre conto però anche degli interessi maturati dal titolare del permesso in tema di legittimo affidamento.

È possibile **derogare al termine di 12 mesi** previsto dalla normativa solo nel caso in cui il titolo sia stato ottenuto sulla base di dichiarazioni mendaci o false rappresentazioni della realtà dei fatti.

Permesso annullato in autotutela: cosa prevede la legge

A ribadirlo è il **TAR Lazio** con la *sentenza del 17 settembre 2024, n. 577*, che ha accolto il ricorso contro l'annullamento d'ufficio del permesso di costruire in sanatoria disposto dal Comune oltre il termine massimo concesso dalla legge.

Ricorda il tribunale amministrativo che è l'**art. 21-nonies** della Legge n. 241/1990 (**Norme in materia di procedimento amministrativo**) a disciplinare l'annullamento in autotutela dei provvedimenti amministrativi, e che si applica anche in materia di titoli edilizi.

In particolare, il permesso di costruire rilasciato può essere **annullato d'ufficio entro 12 mesi** se sussistono specifiche ragioni di interesse pubblico che prevalgono sugli interessi ingenerati dal privato in materia di legittimo affidamento a seguito dell'approvazione del titolo. Ai sensi del **comma 2-bis dello stesso art. 21-nonies**, l'Amministrazione ha il potere di annullare il titolo anche oltre il termine di 12 mesi, ma solo se dovesse emergere che questo è stato disposto *"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"*.

Il Comune non può infatti disporre l'annullamento di un titolo inizialmente rilasciato senza motivare specificatamente le ragioni di interesse pubblico da tutelare o senza tener conto dei diritti maturati dal privato, a meno che non ci sia evidenza del carattere

illegittimo dello stesso provvedimento o delle dichiarazioni sulle basi dei quali il titolo è stato approvato.

Autotutela titolo: Comune tenuto a motivare e rispettare i termini

Nel caso in esame, la ricorrente ha acquistato un immobile sul quale già pendeva l'**istanza di condono**, richiesta ai sensi della Legge n. 724/1994 (**Secondo Condono Edilizio**).

Successivamente all'integrazione dei documenti richiesti e all'avvenuto pagamento delle somme a titolo di oblazione, l'istanza è stata approvata dal Comune con l'espressa indicazione dell'assenza di emersione di elementi ostativi ai sensi dell'art. 33 della Legge n. 47/1985 (**Primo Condono Edilizio**).

L'Amministrazione, tuttavia, quasi **tre anni dopo ha comunicato l'avvio del procedimento** volto all'annullamento del permesso di costruire in sanatoria rilasciato, con conseguente ordine di ripristino dello stato dei luoghi.

Per i giudici del TAR appare dunque evidente la violazione dell'art. 21-nonies della Legge 241/1990 citata sopra, in quanto il Comune non ha rispettato il termine massimo di 12 mesi per l'esercizio del potere di riesame.

Non risulta peraltro applicabile la **deroga per l'esercizio del potere di autotutela** prevista al comma 2-bis dello stesso art. 21-nonies, in quanto nell'atto non è stata espressa alcuna delle circostanze che consentirebbero all'amministrazione di prescindere dal termine imposto e di reputare il provvedimento illegittimo.

In conclusione il ricorso è stato accolto con conseguente dichiarazione di illegittimità del **provvedimento di annullamento** del permesso disposto dall'Amministrazione.

Carlo Pagliai – ingegnere urbanista – data **15.10.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Superare riluttanza Sanatoria paesaggistica in deroga Salva Casa

Compatibilità paesaggistica con incremento volumetrico nel TUE non merita ostacoli

Alcuni uffici periferici preposti alla tutela del vincolo paesaggistico starebbero rifiutando la possibilità di presentare l'accertamento di compatibilità paesaggistica "attenuata" per gli abusi edilizi oggetto di sanatoria edilizia articolo 36-bis DPR 380/01, in quanto scritta al di fuori del Codice del Paesaggio D.Lgs. 42/2004 secondo l'articolo 183 c.6:

6. Le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi del presente decreto legislativo se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

Per quanto coerente sul piano formale, è anche vero che la deroga è stata prevista con legge nel Testo Unico Edilizia, per cui propendo nell'attribuirvi un valore prettamente formale piuttosto che sostanziale, potendone superare il divieto di deroga o integrazione esterna al Codice, **ritenendola una clausola finalizzata ad evitare lo spargimento di norme paesaggistiche al di fuori del D. Lgs. 42/2004**. Infatti essa non è proprio sbagliata: sarebbe infatti più opportuno che il nuovo Accertamento di Compatibilità paesaggistica "attenuato" fosse stato inserito dentro l'articolo 167 D. Lgs. 42/2004.

Ma volendo cavillare, ci sono altre norme speciali e derogatorie paesaggistiche al di fuori dello stesso Codice D. Lgs. 42/2004:

- **tolleranza costruttiva** ante 24 maggio 2024, art. 34-bis c.1-bis DPR 380/01
- **fotovoltaico esonerato da autorizzazione paesaggistica** art. 9 DL 17/2022 (L. 34/2022).
- agrivoltaico;
- altre opere di interesse strategico, energetico e nazionale (vedi PNRR);

Allora perché non si bloccano questi interventi in deroga paesaggistica, visto che sono previsti al di fuori del Codice D. Lgs. 42/2004?

Accertamento di Compatibilità paesaggistica in deroga Salva Casa

La legge Salva Casa n. 105/2024 ha introdotto l'articolo 36-bis c.4 nel Testo Unico edilizia D.P.R. 380/01, contenente anche una speciale procedura di Compatibilità paesaggistica riservata agli abusi edilizi minori di opere effettuate:

- con variazioni essenziali al progetto approvato (permesso di costruire o SCIA alternativa);
- con parziali difformità al permesso di costruire o SCIA alternativa;
- in assenza o difformità dalla SCIA ordinaria;

Articolo 36-bis 4 DPR 380/01: *Qualora gli interventi di cui al comma 1 siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento, **anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati.** L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, si intende formato il silenzio assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente. **Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione.***

Per essi è prevista la possibilità di presentare la richiesta di **Accertamento di compatibilità paesaggistica, anche qualora comportanti creazione o incremento di volumi/superfici**, senza menzionare il previgente regime restrittivo ex articolo 167 del D. Lgs. 42/2004 (Codice del Paesaggio) e superandone limiti e divieti di procedibilità. Più dettagliatamente la possibilità di accertare la Compatibilità paesaggistica per illeciti edilizi è circoscritta dall'articolo 167 c.4 del Codice:

a) *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;***

b) *per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;*

c) *per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380".*

In tutte le casistiche di opere edilizie illecite effettuate su immobili che oggi risultano sottoposti a vincolo paesaggistico, devono essere regolarizzate anche sotto il profilo paesaggistico: non sussiste alcuna sorta di "diritto acquisito" o esclusione a sanare paesaggisticamente, perché la tutela dei valori e obiettivi del

vincolo sopravvenuto rappresenta un interesse costituzionalmente garantito (articolo 9 Cost.). A sgombrare i dubbi ci ha pensato lo stesso legislatore con la parte finale del comma 4 articolo 36-bis D.P.R. 380/01:

Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione.

Occorre fare distinzione importante: a prescindere dalla presenza di vincolo paesaggistico all'epoca dell'abuso edilizio, queste opere potrebbero essere state effettuate in epoca antecedente all'istituzione dell'autorizzazione paesaggistica, avvenuta con D. Lgs. 42/2004. Ciò significa che essi non configurano letteralmente opere in assenza o difformità ad autorizzazione paesaggistica, in quanto sussistevano altre tipologie di autorizzazioni ormai abrogate dal Codice stesso (vedi L. 1497/39 e D. Lgs. 490/99).

Tuttavia nei casi di vincolo preesistente o sopravvenuto all'abuso "Ante Codice", per tali opere si rende necessario l'Accertamento della Compatibilità paesaggistica, senza i limiti previsti dal comma 4 art. 167 D.Lgs. 42/2004, ovvero sia di fatto una autorizzazione paesaggistica postuma, perché non c'è all'origine la consumazione del reato paesaggistico ex articolo 181.

Carlo Pagliai – ingegnere urbanista – data **15.10.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Sanatoria sismica Salva Casa, prove materiali e indicazioni CSLP

Controllo provini in laboratori per opere strutturali e costruzioni oggetto di regolarizzazione sismica

Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha pubblicato un parere (protocollo n. 12881 del 19 settembre 2024), con cui ha espresso alcune indicazioni inerenti i controlli da effettuare su materiali per opere oggetto di regolarizzazione secondo le norme vigenti.

Ovviamente il parere riguarda anche la neonata procedura di attestazione conformità sismica (a tratti “sanatoria sismica”), disciplinata dall’articolo 34-bis comma 3-bis D.P.R. 380/01, ponendosi infatti il problema di effettuare verifiche dirette sulle opere strutturali o intere strutture interessate dalla procedura di sanatoria edilizia prevista dall’articolo 36-bis per opere compiute:

- con variazioni essenziali al progetto approvato (Permesso di Costruire o SCIA alternativa)
- con parziali difformità dal permesso di costruire/SCIA alternativa
- in assenza o difformità da SCIA ordinaria

Tra le prime **difficoltà applicative per la sanatoria strutturale** (o meglio, l’attestazione di conformità sismica) ex articolo 34-bis DPR 380/01 compare la **verifica delle caratteristiche meccaniche, materiche e costruttive di opere già compiute da tempo**. Il vero problema quindi è verificare l’effettiva esecuzione, sulla quale non ci sono state fasi progettuali e verifiche in corso d’opera.

In altre parole, l’attestazione di conformità sismica si prefigge vari obiettivi:

- regolarizzazione delle opere strutturali per mancata progettazione e direzione lavori, attestando a posteriori tutte le caratteristiche progettuali;
- attestazione delle stesse opere a soddisfare i vari requisiti strutturali e sismici, analogamente ad un collaudo statico postumo;

Ma per fare queste verifiche occorre prima conoscere bene la struttura, le varie componenti, i materiali e la sua realizzazione: per questo serviranno sondaggi, controlli e prove materiali sui campioni raccolti, in particolare per le componenti del calcestruzzo armato (barre, staffatura, impasti c.a, eccetera). Si pone anche il problema delle verifiche in fondazione.

Nel predetto parere il Consiglio Superiore Lavori Pubblici affronta anche il tema delle costruzioni non oggetto di condono edilizio, **per le quali non è stato depositato nessun progetto strutturale in ossequio all'articolo 65 DPR 380/01 e si intenda procedere ad un processo di regolarizzazione** previsto dalle norme vigenti (appunto, il Salva Casa).

Premesso che le opere strutturali oggetto di condono edilizio restano sottoposte alla speciale procedura di dichiarazione idoneità statica sismica, per le opere oggetto di sanatoria strutturale il C.S.L.P. *ritiene che in generale si debba fare riferimento alle indicazioni riportate nel Capitolo 8 (Costruzioni esistenti) ed in particolare a quelle delle Tabelle C8.5.IV (analisi ammessi e valori dei fattori di confidenza per edifici di c.a. o in acciaio) e C8.5.V (Definizione orientativa dei livelli di rilievo e prova per edifici di c.a.) delle Norme Tecniche sulle Costruzioni NTC 2018, rispettivamente per la determinazione dei vari fattori di confidenza da utilizzare nei calcoli di verifica ai fini della valutazione della sicurezza e per avere un orientamento circa il numero di prelievi da dover eseguire conoscenza. Ciò, sulla base di un piano delle indagini specifico sugli elementi strutturali, che deve tenere conto sia delle effettive condizioni di esercizio e del corrispondente livello di conoscenza che della consistenza del quadro fessurativo e della caratterizzazione e quantificazione del degrado dei materiali*

Il parere del C.S.L.P. affronta il tema delle **prove dei materiali quando sono eseguite e certificate con evidente ed ingiustificato ritardo rispetto alla data di prelievo**, pur asseverata da dichiarazione del direttore dei lavori, come già anticipato, le NTC 2018 prescrivono esplicitamente il ricorso a ulteriori indagini ed accertamenti, tra i quali anche prelievi in opera (Le prove a compressione vanno eseguite conformemente alle norme UNI EN 12390-3:2009, tra il 28° e il 30° giorno di maturazione e comunque entro 45 giorni dalla data di prelievo. In caso di mancato rispetto di tali termini le prove di compressione vanno integrate da quelle cfr. NTC 2018 par. 11.2.5.3), questi ultimi da eseguirsi da parte di laboratori autorizzati. Nello specifico, data la loro importanza e delicatezza, i prelievi devono essere previsti nel piano delle Si precisa che la circolare allegata alle NTC, al par. C11.2.6 prescrive, per la stima attendibile della resistenza di un area di prova, che debbano essere prelevate e provate almeno tre carote, oltre che a fornire tutta una serie di ulteriori avvertenze e riferimenti normativi Linee guida per la valutazione delle caratteristiche del calcestruzzo in opera emanate dal Servizio Tecnico Centrale) circa le esatte modalità di estrazione e compressione dei provini in argomento.

Preso da: <https://www.ingenio-web.it/articoli/cambio-destinazione-d-uso-da-magazzino-ad-appartamento-quando-basta-la-scia/>

Data Pubblicazione: **15.10.2024**

Cambio destinazione d'uso da magazzino ad appartamento: quando basta la SCIA

Per effettuare un cambio di destinazione d'uso con opere da studio o magazzino (commerciale) ad appartamento (residenziale), prima del Decreto Salva Casa era necessario il permesso di costruire, mentre ora può bastare la SCIA sempre che il Regolamento comunale non preveda regole più restrittive in materia.

Matteo Peppucci

E' possibile **passare da studio o magazzino ad appartamento (cioè da commerciale a residenziale)**, con tanto di opere edilizie, senza richiedere - e ottenere - un permesso di costruire?

La risposta è: dipende dalle regole locali (Regolamento comunale) sui cambi di destinazione d'uso, visto che il Decreto Salva Casa lo consente presentando una semplice SCIA, come da modifica dell'articolo 23-ter del TUE, che disciplina il **mutamento della destinazione d'uso urbanisticamente rilevante**.

Se prima del DL 69/2024, quindi, i cambi d'uso urbanisticamente rilevanti (tra stesse categorie con opere, tra categorie diverse anche senza opere) necessitavano del permesso di costruire, oggi si può - sempre considerando la possibilità da parte dei comuni di stringere le maglie - **procedere anche con la SCIA**, con un notevole 'risparmio' a livello di adempimenti burocratici.

Cambio d'uso da studio e magazzino a residenziale: il caso

Nel caso all'esame del Tar Lazio con la sentenza 16065/2024 del 3 settembre, ci imbattiamo in un cambio di destinazione d'uso al piano terra di un immobile, **da studio a residenziale, con la presenza di soggiorno - pranzo, angolo cottura oltre alla demolizione delle tramezzature che costituivano un vano bagno al posto del quale attualmente risulta esserci l'ambiente cucina a vista**.

Al piano interrato è stato effettuato il **cambio di destinazione d'uso da magazzino a residenziale con la presenza di una camera da letto e di un impianto di riscaldamento autonomo** con la presenza di termosifone, oltre alla presenza di un **bagno** per la quale realizzazione è stato **chiuso il sottoscala con una nuova tramezzatura**.

Tutto ciò era stato realizzato in difformità dalle concessioni edilizie.

Cambio destinazione d'uso rilevante: come funzionava prima del Salva Casa

Il TAR ritiene che va considerato **mutamento della destinazione d'uso rilevante ogni tipologia di impiego degli immobili differente da quella originaria**, a prescindere dalla realizzazione di opere, che implichi il passaggio ad una differente categoria funzionale tra residenziale, turistico ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, e rurale.

Ciò premesso, la concessione edilizia del 1995 e la concessione edilizia del 2000, assentivano la realizzazione di una piazza polifunzionale e di *"edifici per servizi a carattere privato"*, da intendersi come studi professionali e uffici, ai quali è attribuita la categoria funzionale A/10.

Peraltro anche dalle tavole allegate alla domanda di variante in corso d'opera si evince che l'istanza di variante in corso d'opera non abbia riguardato il cambio di destinazione d'uso, dato che nei grafici non viene indicata la cucina o l'angolo-cottura, limitandosi a indicare le variazioni poi approvate, relative alla medesima sottocategoria "uffici e studi professionali" nell'ambito della categoria funzionale A.

Avendo i ricorrenti **apportato ingenti modifiche all'immobile mutando la destinazione d'uso**, il rilevante abuso esclude che vi siano i presupposti per l'applicazione di sanzioni pecuniarie alternative. Scatta la demolizione.

Cambi destinazione d'uso rilevante anche con opere: il Decreto Salva Casa ha cambiato tutto

E' evidente che la sentenza va 'letta' per i fatti accaduti 'ratione temporis', cioè con le regole precedenti, ma è interessante ricordare come sono cambiate oggi le specifiche dei cambi destinazione d'uso.

Il comma 1 numero 1 lett.c) dell'art.1 del DL 69/2024 (Salva Casa, convertito in legge 105/2024) ha infatti integrato l'articolo 23-ter del TUE, che disciplina il **mutamento della destinazione d'uso urbanisticamente rilevante**, mediante la modifica del comma 1 e l'inserimento dei commi da 1-bis a 1-quinquies.

Tra le novità, segnaliamo:

- che è sempre consentito il **cambio di destinazione d'uso** di una singola unità immobiliare all'interno della stessa **categoria funzionale, anche se accompagnato da interventi edilizi**, purché si rispettino le normative di settore e siano osservate le eventuali condizioni stabilite dagli strumenti urbanistici comunali.

-
- il cambio di destinazione d'uso tra **categorie funzionali diverse** (escluse quelle rurali) **è sempre permesso** per unità immobiliari situate in immobili localizzati nelle zone A), B) e C) previste dall'art. 2 del D.M. 1444/1968, **anche se comporta opere edilizie**;
 - il **mutamento di destinazione d'uso tra categorie funzionali differenti è sempre possibile**, con la possibilità per i comuni di imporre condizioni specifiche tramite gli strumenti urbanistici, comprese quelle che adeguino l'uso dell'unità immobiliare alla destinazione prevalente delle altre unità presenti nello stesso immobile.

Cambio di destinazione d'uso con la SCIA: ecco quando

Con il DL Salva Casa oggi è consentito - ferma restando la possibilità, per i comuni, di fissare specifiche condizioni - effettuare un **cambio d'uso da studio o magazzino a locale abitativo con opere, assentibile con SCIA**.

Infatti, secondo le disposizioni del DL 69/2024, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto al rilascio dei seguenti titoli:

- a) nelle ipotesi di cui comma 1, primo periodo, alla **segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)** di cui all'art. 19 della L. 241/1990;
- b) **nei restanti casi, al titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso**, fermo restando che, per i mutamenti **accompagnati dalla esecuzione di opere riconducibili** all'articolo 6-bis (ossia gli **interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata**), si procede ai sensi della lettera a), quindi tramite **SCIA**.

Testo Unico Edilizia e Salva Casa: cosa blocca la riforma?

La Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) non ha ancora prodotto effetti tangibili. Per quale motivo? Proviamo a ragionarci

di **Gianluca Oreto** – 15.10.2024

Il più grande successo della Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa) è certamente rappresentato dalla campagna di comunicazione messa a punto dal Governo ed in particolare dal Ministro delle Infrastrutture Matteo Salvini.

Salva Casa: dove stava l'urgenza?

Sin dal suo nome (Salva Casa) erano chiare a tutti le ottime intenzioni di un nuovo provvedimento emergenziale che, in realtà, di emergenziale non aveva proprio nulla. Di riforma del quadro normativo edilizio e del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) se ne parla, infatti, da almeno il 2020 quando un tavolo tecnico istituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici presentò la prima bozza della "Disciplina delle costruzioni", rimasta poi chiusa nei cassetti.

La relazione illustrativa del D.L. n. 69/2024, però, si sottolinea 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. Si parla addirittura di "straordinaria necessità e urgenza" motivata dall'esigenza di sbloccare la situazione di totale stallo in cui oggi versa il mercato immobiliare, fortemente penalizzato dalle incertezze del quadro normativo di settore.

(omissis)

Recupero sottotetti e distanze tra fabbricati

Il primo articolo del TUE integrati dal Salva Casa è il "2-bis" rubricato "*Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*". In questo caso il Salva Casa ha aggiunto il nuovo comma 1-quater che disciplina una particolare deroga in materia di limiti di distanza tra fabbricati relativa al recupero dei sottotetti.

Per analizzare questo nuovo comma, può essere utile suddividerlo nei suoi due periodi di cui si compone:

primo periodo. *Al fine di incentivare l'ampliamento dell'offerta abitativa limitando il consumo di nuovo suolo, gli interventi di recupero dei sottotetti sono comunque consentiti, nei limiti e secondo le procedure previsti dalla legge regionale, anche quando l'intervento di recupero non consenta il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, a condizione che siano rispettati i limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio, che non siano apportate modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto, come delimitata dalle pareti perimetrali, e che sia rispettata l'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ne ha previsto la costruzione.*

secondo periodo. *Resta fermo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli.*

Il primo periodo dispone che il recupero dei sottotetti è comunque consentito, nei limiti e secondo le procedure previste dalla legge regionale, anche quando l'intervento di recupero non consenta il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, alle seguenti condizioni:

- che siano rispettati i limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio;
- che non siano apportate modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto come delimitata dalle pareti perimetrali;
- che sia rispettata l'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ha previsto la costruzione del medesimo.

Il secondo periodo, invece, fa salve le disposizioni contenute nelle leggi regionali più favorevoli. L'argomento "recupero dei sottotetti" è stato affrontato dall'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) che ha pubblicato un interessante dossier che fornisce una guida a tutti gli operatori del settore, focalizzata sulle normative regionali vigenti in materia. Da questo dossier è possibile comprendere che prima di poter applicare il nuovo comma 1-quater è opportuno verificarne l'impatto con specifico riferimento alle norme regionali.

Edilizia libera: VePA e pergotende

Una modifica poco utile ma certamente di grande impatto comunicativo riguarda l'art. 6 del TUE con l'integrazione al comma 1 della lettera b-bis) e l'inserimento della nuova lettera b-ter). Con queste due lettere il legislatore ha deciso di intervenire su due distinte fattispecie:

- le vetrate panoramiche (VePA);
- le pergotende.

In questi due casi, la scelta ovvia è stata quella di prendere in considerazione alcuni principi consolidati della giurisprudenza amministrativa che nel corso di questo ventennio è copiosamente intervenuta sulle strutture "leggere" in edilizia fornendo le caratteristiche che devono possedere per poter essere considerate interventi di edilizia libera.

Pur apprezzando l'inserimento di queste caratteristiche all'interno del TUE, non è possibile parlare di innovazione particolarmente interessante che produrrà effetti tangibili. Probabilmente adesso anche i più distratti che non conoscono la giurisprudenza, sono a conoscenza di queste caratteristiche.

Ciò che, invece, sono in pochi a non aver pienamente compreso è l'aspetto legato alla definizione di edilizia libera stessa che è libera solo aver concretamente verificato la sua corrispondenza con:

- i regolamenti edilizi;
- le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico;
- le disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali;
- i "diritti dei terzi";
- ...

Oltretutto, soprattutto nel caso delle VePA, occorre ricordare che lo spazio delimitato dalla VePA non può subire in edilizia libera un cambio di destinazione d'uso.

Stato legittimo: le criticità

Il caso dell'art. 9-bis del TUE può essere definito "particolarmente singolare". Il Salva Casa, infatti, interviene modificando il comma 1-bis e integrando con il nuovo comma 1-ter. Quest'ultimo comma chiarisce (direi finalmente) l'annoso e atavico dubbio che riguarda la conformità delle parti private e quella delle parti comuni di un edificio in condominio. Con il comma 1-ter viene chiarito che stato legittimo delle unità immobiliari e stato legittimo delle parti comuni sono due aspetti completamente distinti e separati.

Il problema principale dell'art. 9-bis resta, invece, nella formulazione del comma 1-bis che lascia ampi margini interpretativi sulla legittimità dei titoli che possono essere presi in considerazione per la verifica dello stato legittimo.

Il primo periodo del comma 1-bis, infatti, dispone *"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, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali**".*

Tralasciando il titolo abilitativo che ha previsto o legittimato l'immobile o l'unità immobiliare, per la verifica dello stato legittimo viene disposto che è possibile prendere anche:

-
- il titolo edilizio “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.

La formulazione di questo primo periodo apre almeno a due problematiche:

- la prima riguarda il fatto che il titolo deve riguardare l'intero immobile o l'intera unità immobiliare e non parti di questi;
- la seconda concerne la verifica della legittimità di tutti i titoli che hanno preceduto l'ultimo.

Tolleranze costruttive

Sono tante e particolarmente rilevanti le modifiche all'art. 34-bis del TUE relativo alle “**Tolleranze costruttive**”. In questo caso la scelta (molto dubbia) del legislatore è stata quella di ampliare le percentuali di tolleranza ancorando l'aumento delle stesse alla diminuzione della superficie utile della singola unità immobiliare.

In particolare, per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, 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 i limiti:

- a. del 2% delle misure previste ((nel titolo abilitativo)) per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 mq;
- b. del 3% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 mq;
- c. del 4% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 mq;
- d. del 5% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 mq;
- e. del 6% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 mq (aggiunto in sede di conversione).

Il problema principale nell'applicazione delle nuove tolleranze è rappresentato dal nuovo comma 3-bis che prevede una disciplina al momento “oscura” relativa alle unità immobiliari ubicate nelle zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità.

Senza aver disciplinato in alcun modo quella che poteva essere la “sanatoria strutturale” (da anni richiesta a gran voce da tutti i tecnici), il legislatore ha previsto una misura applicabile sia per le tolleranze che per la sanatoria semplificata di cui al nuovo art. 36-bis del TUE.

Il problema operativo di questa disposizione è rappresentato dalla totale assenza di regole che riguardano l'autorizzazione sismica post intervento e la totale inadeguatezza

delle piattaforme digitali del Genio Civile, in attesa di indicazioni e chiarimenti da parte del legislatore.

Casi particolari di sanatoria e sanatoria semplificata

Ultima criticità riguarda i nuovi articoli 34-ter e 36-bis che disciplinano rispettivamente:

- i “casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo”;
- l’“Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali”.

Nel primo caso, l’art. 34-bis prevede due diverse casistiche:

- le varianti “ante 77” non assentite;
- l’agibilità/abitabilità sanante.

In entrambe i casi, però, le disposizioni si scontrano con alcune problematiche operative. Relativamente alle varianti ante 77 rileviamo:

- a. l’assenza di una modulistica che possa guidare gli operatori;
- b. l’“interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere” a cui si può sempre appellare l’amministrazione.

Per quanto concerne l’agibilità/abitabilità sanante:

- il fatto che le difformità per essere state accertate all’esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, devono anche essere richiamate almeno in un verbale;
- l’annullabilità della certificazione di abitabilità o di agibilità (concetto non chiarissimo);
- anche in questo caso l’assenza di una modulistica.

Relativamente alla sanatoria semplificata è necessario segnalare le seguenti criticità:

- a. non esiste una chiara distinzione tra abusi maggiori, parziali e variazioni essenziali;
- b. resta il problema dell’accertamento di conformità strutturale;
- c. non esiste la disciplina relativa al pagamento della sanzione senza la quale non si può finalizzare la sanatoria.

Cambio di destinazione d'uso rilevante: cosa cambia dopo il Salva Casa?

La disciplina per il cambio di destinazione d'uso è stata notevolmente modificata dal Decreto Salva Casa. Esistono ancora tante casistiche gestite con la precedente versione del Testo Unico Edilizia

di **Redazione tecnica** – **17.10.2024**

Con il Decreto Salva Casa (D.L. n. 69/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 105/2024), la disciplina relativa al **cambio di destinazione d'uso** ha subito notevoli trasformazioni, che sicuramente tracceranno nel tempo una nuova rotta nell'ambito della giurisprudenza sugli **abusi edilizi**.

Intanto, sebbene le nuove disposizioni dell'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**) rappresentino l'introduzione di una vera e propria vera disciplina dei cambi di destinazione d'uso orizzontali (all'interno della stessa categoria) e verticali (tra categorie diverse), **con o senza opere edilizie**, la giustizia amministrativa, nei contenziosi per i quali si applicano le previsioni precedenti, ribadisce il proprio orientamento in caso di lavori eseguiti in assenza di **titolo abilitativo**.

Cambio di destinazione d'uso rilevante: un caso "pre Salva Casa"

Ne è prova la **sentenza del 3 settembre 2024, n. 16065**, con cui il **TAR Lazio** ha confermato l'ordine di demolizione e di ripristino dello stato originario dei luoghi, relativo ad opere abusive che avevano determinato il cambio di destinazione d'uso di un piano terra da uso studio ad uso abitativo, e del piano interrato da uso magazzino a uso residenziale.

Nel dettaglio, la relazione di sopralluogo del Comune aveva messo in evidenza che erano stati realizzati, in difformità alle concessioni edilizie rilasciate, i seguenti interventi, corrispondenti a cambi di destinazione d'uso rilevanti:

- a. al piano terra, il cambio di destinazione d'uso da studio a residenziale, con la presenza di soggiorno - pranzo, angolo cottura, oltre alla demolizione delle tramezzature che costituivano un vano bagno al posto del quale attualmente risulta esserci l'ambiente cucina a vista.
- b. al piano interrato, il cambio di destinazione d'uso da magazzino a residenziale con la presenza di una camera da letto e di un impianto di riscaldamento

autonomo dotato di termosifone, oltre a un bagno per la cui realizzazione è stato chiuso il sottoscala con una nuova tramezzatura.

Le opere realizzate non corrispondevano ai parametri urbanistici ed edilizi previsti dalla normativa del piano di lottizzazione del complesso immobiliare a cui apparteneva l'immobile, dove gli spazi potevano essere destinati solo a uso studio.

Un'indicazione confermata dal tribunale romano, secondo cui va considerato mutamento della destinazione d'uso rilevante **ogni tipologia di impiego degli immobili differente da quella originaria**, a prescindere dalla realizzazione di opere, che implichi il passaggio ad una differente categoria funzionale tra residenziale, turistico ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, e rurale.

Secondo la versione dell'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 vigente *ratione temporis*, il comma 1 dispone che:

1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

- *a) residenziale;*
- *a-bis) turistico-ricettiva;*
- *b) produttiva e direzionale;*
- *c) commerciale;*
- *d) rurale.*

Nel caso in esame, le concessioni edilizie assentivano la realizzazione di "edifici per servizi a carattere privato", da intendersi come studi professionali e uffici, ai quali è attribuita la categoria funzionale A/10.

Dal sopralluogo sono emerse ingenti modifiche all'immobile mutando la destinazione d'uso. Il rilevante abuso esclude che vi siano i presupposti per l'applicazione di sanzioni pecuniarie alternative, come richiesto dal ricorrente

Non solo:

- non è stata presentata la domanda di **permesso in sanatoria** ex art. 36 dpr 380/2001;
- non è stata né allegata prova, né dimostrata la sussistenza della c.d. "**doppia conformità**";
- non è stato provato che demolendo la parte abusiva sussisterebbe un pericolo di staticità per la residua parte dell'abitazione.

Per il TAR quindi nessun dubbio nel respingere il ricorso: non vi sono quindi ostacoli alla necessaria riduzione in pristino.

Dopo il Salva Casa: il mutamento di destinazione d'uso rilevante

Ricordiamo che con le nuove previsioni dell'art. 23-ter, introdotte prima dal D.L. n. 69/2024 e poi dalla legge di conversione n. 105/2024, il quadro relativo al cambio di destinazione d'uso rilevante è stato profondamente modificato.

Riportiamo i passaggi fondamentali:

- *1. Ai fini del presente articolo, il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera **senza opere** se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di cui all'articolo 6. [...]*
- *1-bis. Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare **all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito**, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.*
- *1-ter Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso **tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c)**, di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.*
- *1-quater. Per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-ter è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile. Nei casi di cui al comma 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria. Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da 1-ter a 1-quinquies si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate.*

-
- *1-quinquies. Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto al rilascio dei seguenti titoli:*
 - *a) nei casi di cui al primo periodo del comma 1, alla **segnalazione certificata di inizio attività** di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241;*
 - *b) nei restanti casi, al **titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie** al mutamento di destinazione d'uso, fermo restando che, per i mutamenti accompagnati dall'esecuzione di opere riconducibili all'articolo 6-bis, si procede ai sensi della lettera a).*

Infine, ai sensi del comma 3, le regioni adeguano la propria legislazione ai principi dell'articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale è consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinquies.

Nel caso quindi di cambio senza opere si potrà presentare una SCIA, nel caso di cambio con opere il titolo richiesto per la tipologia di opere, fermo restando la possibilità di utilizzare la SCIA per l'esecuzione di opere riconducibili all'articolo 6-bis.

Rimane quindi comunque salva la possibilità per le Regioni e per i Comuni di dettare delle condizioni specifiche per l'applicazione della disciplina, a cui poi i giudici

La gestione delle difformità edilizie dopo il Salva Casa

Il Decreto Salva Casa ha modificato le disposizioni relative alla gestione delle difformità edilizie. Vediamo come e quali sono le criticità rimaste

di **Gianluca Oreto** – 17.10.2024

Solleticato da un articolo dell'amico Arch. Marco Campagna dal bellissimo titolo "La CILA tardiva è morta" ho pensato di fare il punto su alcune delle disposizioni contenute nel d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) dopo la "rivoluzione" arrivata con la Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Decreto Salva Casa).

Difformità edilizie tra tolleranze e abusi formali, parziali e sostanziali

Preliminarmente occorre considerare che non tutte le difformità edilizie scaturiscono in veri e propri abusi. La nuova versione dell'art. 34-bis del Testo Unico Edilizia (TUE) prevede un'ampia casistica di tolleranze costruttive-esecutive che non costituiscono più una violazione edilizia da sanare. Per queste tolleranze occorre considerare:

- se gli interventi sono stati realizzati entro il 24 maggio 2024 – in questo caso si applicano le nuove percentuali di tolleranza dal 2 al 6% in funzione della superficie utile della singola unità immobiliare;
- se gli interventi sono stati realizzati a partire dal 25 maggio 2024 – in questo caso si applica sempre la tolleranza del 2%.

Fuori dai casi che rientrano nelle tolleranze, una difformità può essere relativa:

- all'assenza di titolo abilitativo;
- alla realizzazione di un intervento che non rispetta le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia (norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).

Nel primo caso, è sempre opportuno distinguere i casi in cui per la realizzazione dell'intervento era necessario:

- presentare una comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA);

-
- presentare una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) “leggera”;
 - presentare una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa a permesso di costruire “pesante”;
 - richiedere il permesso di costruire.

Nel secondo caso, invece, la demolizione dell’abuso e il ripristino dello stato dei luoghi è la prima soluzione attivabile dalla P.A. Successivamente all’ordinanza di demolizione, e nei soli casi previsti agli articoli 33 (Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità), 34 (Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire) e 38 (Interventi eseguiti in base a permesso annullato) del TUE, è possibile verificare la possibilità di sanzione alternativa alla demolizione il cui pagamento, dopo la modifica al comma 1-bis, art. 9-bis, del TUE, concorre allo stato legittimo dell’immobile.

CILA tardiva

Fuori dai casi di:

- edilizia libera (art. 6, TUE);
- permesso di costruire (art. 10, TUE) e quindi SCIA alternativa (art. 23, TUE);
- SCIA (art. 22, TUE);

l’art. 6-bis del TUE dispone che l’intervento possa essere realizzato a seguito di presentazione di CILA.

Per meglio chiarire, con la Tabella A allegata al D.Lgs. n. 222/2016 (Decreto SCIA 2) il legislatore ha effettuato una ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi. Tra gli interventi soggetti a CILA sono riportati:

- manutenzione straordinaria “leggera”;
- restauro e risanamento conservativo “leggero”;
- eliminazione delle barriere architettoniche.

Il comma 5, art. 6-bis, del TUE dispone *“La mancata comunicazione asseverata dell’inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l’intervento è in corso di esecuzione”*.

Ciò significa che avere realizzato uno dei suddetti interventi (manutenzione straordinaria, restauro, ...) in assenza di CILA non corrisponde ad un “abuso edilizio” (che necessiterebbe di una procedura di sanatoria). In questo caso l’intervento è regolarizzabile dal punto di vista amministrativo mediante CILA tardiva a fine lavori o in corso d’opera).

Variazioni essenziali, abusi parziali e totale difformità

A questo punto è possibile passare alle diverse fattispecie di “difformità” edilizie che possono essere suddivise in 3 categorie:

- variazioni essenziali;
- abusi parziali;
- totale difformità;

ognuna delle quali prevede una diversa modalità di regolarizzazione.

Con il Salva Casa il legislatore ha deciso di introdurre 2 nuove casistiche di regolarizzazione degli interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo:

- quelli realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della Legge n. 10/1977;
- quelle realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o di riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile.

Nel primo caso l'intervento è regolarizzabile mediante presentazione di SCIA e pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5, del TUE.

Il secondo caso, invece, è soggetto alla stessa disciplina prevista per le tolleranze costruttive di cui all'art. 34-bis.

Il problema da risolvere

Tutto ciò premesso, resta un gigantesco problema che al momento è stato affrontato dalla giurisprudenza amministrativa. Mentre le variazioni essenziali sono definite all'art. 32 del TUE e dalle norme regionali che ne hanno definito le specificità (con parecchie differenze tra Regione e Regione), resta una nebbia fitta sulla definizione di “abuso parziale” e “abuso totale”.

Oltretutto, fa notare l'amico Marco Campagna nel suo approfondimento, siamo certi che nel concetto di abuso parziale (regolarizzabili tramite art. 36-bis, del TUE) non rientrino anche gli interventi realizzati in assenza di CILA? Se così fosse, la CILA tardiva diventerebbe uno strumento non più utilizzabile.

Su questo preciso punto, la mia personale opinione è che i casi gestibili mediante CILA tardiva resteranno tali. Resta, però, il dubbio (tale perché non affrontato all'interno del TUE) sulla definizione di abuso parziale.

Una recentissima sentenza del TAR Lazio (che non ha risolto il problema ma lo ha nuovamente messo in evidenza) rileva come all'interno del TUE *"non esiste una compiuta definizione della categoria dei lavori ed interventi eseguiti in parziale difformità"*. Definizione che il legislatore dovrebbe inserire nella normativa edilizia anche solo per non vanificare gli obiettivi del nuovo art. 36-bis che ha previsto una sanatoria semplificata proprio per questa tipologia di abuso.

Ai problemi già conosciuti dal legislatore (modulistica unificata e definizione sanzioni per la sanatoria), il legislatore dovrebbe, dunque, attivarsi per colmare quello che risulta essere un vero e proprio vuoto normativo.

Difformità edilizie totali e parziali: il Consiglio di Stato chiarisce la differenza

La sentenza del Consiglio di Stato chiarisce la differenza che esiste tra difformità edilizie totali e parziali, colmando un vuoto del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)

di [Gianluca Oreto](#) – **18.10.2024**

Benché sia chiara a tutti gli operatori del settore la distanza esistente tra l'attuale normativa edilizia (il [d.P.R. n. 380/2001](#), c.d. Testo Unico Edilizia) e lo stato di fatto del patrimonio immobiliare (oltre che delle rinnovate esigenze socio-economiche), il Legislatore ha sempre provato ad intervenire rattoppando un vestito di cui non se ne intravede più la stoffa originale.

Le modifiche e le complessità del Testo Unico Edilizia

In questo susseguirsi di interventi di modifica, molto spesso la tendenza è stata quella di inserire alcuni principi consolidati di una giurisprudenza amministrativa che nel frattempo era intervenuta chiarendo concetti rimasti oscuri per anni.

Altre volte è capitato, invece, che alcuni interventi di modifica previsti per "semplificare" siano riusciti solo a complicare il lavoro di chi a diverso titolo lavora nel settore delle costruzioni. È quello che sta capitando dopo la "*semplificazione*" arrivata con la [Legge n. 105/2024](#) di conversione del [D.L. n. 69/2024](#) (Decreto Salva Casa).

In questo caso, sono evidenti alcune complessità nella formulazione di alcuni degli articoli del Testo Unico Edilizia (TUE) modificati e/o integrati dal Salva Casa. Si pensi alla rinnovata definizione di stato legittimo o le incertezze legate all'attestazione della "*data*" di realizzazione di un intervento prevista agli articoli 34-ter e 36-bis nel caso non sia possibile attestare l'"*epoca di realizzazione*".

Tra le complessità più rilevanti occorre certamente annoverare la nuova sanatoria semplificata di cui all'art. 36-bis del TUE, utilizzabile per regolarizzare le "parziali difformità" e le variazioni essenziali. Argomento sul quale vale la pena analizzare una recente e interessante sentenza del Consiglio di Stato (la [n. 8072 dell'8 ottobre 2024](#)).

Il quadro normativo di riferimento

Preliminarmente il Consiglio di Stato ricostruisce il quadro normativo edilizio, partendo dalla Legge urbanistica n. 1150 del 1942, sia nel suo testo originario che in quello innovato dalla Legge n. 765 del 1967 (Legge Ponte)

In particolare, la Legge n. 1150/1942 ha sempre previsto che il committente titolare della licenza edilizia, il direttore dei lavori (quest'ultimo a partire dalla disciplina introdotta nel 1967), nonché l'assuntore dei lavori fossero «*responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione*».

A garanzia del rispetto di tale disciplina, il podestà, prima, e il sindaco, poi, avevano il compito di vigilare sull'attività edilizia e dovevano ordinare l'immediata sospensione dei lavori con riserva dei provvedimenti che risultassero necessari per la modifica delle costruzioni o per la rimessa in pristino.

Con la legge n. 10 del 1977 (Legge Bucalossi), il regime sanzionatorio è stato semplicemente graduato secondo uno schema generale tuttora vigente:

- le opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità dalla stessa dovevano essere demolite a spese del proprietario o del costruttore;
- le opere realizzate in parziale difformità dovevano essere demolite a spese del concessionario, ma, ove non potessero essere rimosse senza pregiudizio per le parti conformi, il concessionario restava assoggettato a una sanzione amministrativa pecuniaria.

A tale schema è stato successivamente aggiunta la differenziazione tra **variazioni essenziali e non essenziali**, introdotta dagli artt. 7 e 8 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), di seguito trasfusi negli artt. 31 e 32 d.P.R. n. 380 del 2001.

La Corte Costituzionale (sentenza n. 217/2022) ha chiarito che *“le variazioni essenziali vengono assoggettate al più severo regime sanzionatorio proprio della totale difformità, mentre quelle non essenziali restano ascritte al vizio della parziale difformità, correlato alle sanzioni stabilite, all'epoca, dall'art. 12 della legge n. 47 del 1985 e, di seguito, dall'art. 34 t.u. edilizia”*.

Tali differenze non sfuggono neanche al regime introdotto dal D.L. n. 133/2014 che ha inserito il comma 2-bis nell'art. 22 del TUE, in cui viene contemplata la possibilità di presentare una segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) in caso di varianti al permesso di costruire che non costituiscano variazioni essenziali, se realizzate in corso di esecuzione dei lavori.

La legittimità delle opere in parola sussiste, pertanto, soltanto a condizione che la SCIA inerente alle varianti al permesso di costruire sia comunicata a fine lavori, tramite attestazione del professionista. Di conseguenza, la citata disciplina non può risolvere il problema delle variazioni non essenziali che non soddisfino tale condizione, le quali continueranno a costituire una parziale difformità ai sensi dell'art. 34 t.u. edilizia, salva l'eventuale sanatoria di cui all'art. 36 t.u. edilizia, ove ne ricorrano i presupposti.

Variazioni essenziali e non, difformità edilizie totali e parziali

A questo punto il Consiglio di Stato ha ricordato gli artt. 31 e 32 del TUE a mente dei quali:

- si è in presenza di difformità totali del manufatto o variazioni essenziali, sanzionabili con la demolizione, allorché i lavori riguardino un'opera "**diversa**" da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione, ubicazione;
- si configura la difformità parziale quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera.

Stando alla definizione enunciata all'art. 32 del TUE, dà luogo a una variante essenziale ogni modifica incompatibile con il disegno globale ispiratore dell'originario progetto edificatorio, tale da comportare il mutamento della destinazione d'uso implicante alterazione degli standard, l'aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio, le modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi, il mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito e la violazione delle norme vigenti in materia antisismica; la nozione in esame non ricomprende, invece, le modifiche incidenti sulle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

L'attribuzione a un intervento edilizio della natura di variazione essenziale comporta rilevanti conseguenze:

- le varianti in senso stretto al permesso di costruire, ai sensi dell'art. 22, comma 2, t.u. edilizia, e cioè le modificazioni qualitative o quantitative di non rilevante consistenza rispetto al progetto approvato, tali da non comportare un sostanziale e radicale mutamento del nuovo elaborato rispetto a quello oggetto di approvazione, sono soggette al rilascio di permesso in variante, complementare e accessorio, anche sotto il profilo temporale della normativa operante, rispetto all'originario permesso a costruire;
- le variazioni "**essenziali**", giacché caratterizzate da incompatibilità con il progetto edificatorio originario in base ai parametri ricavabili, in via esemplificativa, dall'art. 32 t.u. edilizia, sono soggette al rilascio di un permesso a costruire del tutto nuovo e autonomo rispetto a quello originario.

Un ulteriore richiamo alle variazioni essenziali è stato operato dall'art. 36-bis del TUE, introdotto dal Decreto Salva Casa.

Decreto Salva Casa, la Guida alle procedure

Come sanare le irregolarità, ottenere lo stato legittimo dell'immobile, rendere abitabili monolocali e sottotetti, fare lavori di edilizia libera. La GUIDA gratuita

Data **18.10.2024**

Sanatoria edilizia semplificata, requisiti meno stringenti per l'abitabilità, maggiori tolleranze costruttive ed esecutive, stato legittimo anche con qualche irregolarità. Il Decreto Salva Casa promette di regolarizzare una serie di lievi difformità e di mettere o rimettere sul mercato immobili finora non commerciabili o non utilizzabili a fini abitativi.

Il puzzle delle norme e degli strumenti operativi per applicarle non è ancora completo - manca la modulistica aggiornata e il listino prezzi delle sanzioni -; nel frattempo è utile tornare sul tema delle procedure previste dal Testo Unico Edilizia integrato dal Salva Casa.

Abbiamo per questo realizzato una Guida gratuita alle procedure del Salva Casa, che illustra le casistiche e gli iter da seguire.

I tecnici sono infatti alle prese con le **richieste dei committenti**: devono individuare il problema, capire come si qualifica secondo le nuove norme e intraprendere la corretta strada per risolverlo.

Salva Casa, le irregolarità e le procedure per sanarle

“La mia casa è diversa rispetto al progetto originario...”. Questa frase può significare che l'immobile abbia subito un aumento della cubatura o della superficie, che sia stata cambiata la destinazione d'uso senza aver garantito i nuovi standard oppure che non siano state rispettate le norme antisismiche.

“La mia casa ha lievi differenze rispetto al progetto originario”. Il problema può consistere nella cubatura realizzata in eccesso rispetto a quella autorizzata oppure nella presenza di irregolarità geometriche o di piccole modifiche alle finiture.

In questi casi il Salva Casa prevede una procedura semplificata che consente al proprietario di ottenere lo stato legittimo dell'immobile.

Salva Casa, le nuove opere in edilizia libera

“Vorrei rendere abitabile una mini-casa e un sottotetto” per immettere sul mercato immobili finora inutilizzabili. Per questo scopo il Salva Casa prevede un iter che rende abitabili gli immobili con altezza minima di 2,40 metri o con superficie minima di 20/28 mq e rende abitabili i sottotetti.

“Vorrei installare una VEPA e cambiare la destinazione d’uso del mio immobile”.
L’installazione di Vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti (VEPA) su porticati e il cambio di destinazione d’uso a determinate condizioni sono realizzabili in edilizia libera.

Carlo Pagliai – ingegnere urbanista – data **21.10.2024**

www.studiotecnicopagliai.it/chi-sono/

Stato Legittimo Paesaggistico degli immobili

Definizione DPR 380/01 non riguarda la Paesaggistica, ma serve stesso approccio

La definizione di Stato Legittimo dell'immobile è prevista dall'articolo 9-bis c.1-bis Testo Unico Edilizia D.P.R. 380/01, e risulta perimetrata alle pratiche "puramente" edilizie o ai procedimenti amministrativi disciplinati al suo interno. Di converso, nell'attuale testo del Codice del Paesaggio D. Lgs. 42/2004 non è contenuta (per ora) una analoga definizione sul profilo paesaggistico.

Per come è disposta la definizione di Stato Legittimo, essa non troverebbe applicazione nei confronti delle altre normative di settore e speciali esterne al Testo Unico Edilizia stesso. Prime osservazioni da fare:

- è vero testualmente, tuttavia la legittimità degli interventi edilizi e la validità/efficacia delle relative pratiche non dipende soltanto dalla legittimità in senso strettamente edilizio, ma anche verso tutte le restanti normative edilizie esterne al DPR 380/01;
- l'abuso paesaggistico configura automaticamente illecito edilizio di una certa gravità, anche penale;
- anche di fronte a titoli abilitativi edilizi formati in via autonoma rispetto a quelli necessari per altre normative, le opere edilizie realizzate presentano profili permanenti di illegittimità;
- i titoli edilizi rilasciati, assentiti o depositati in assenza dei relativi titoli autorizzativi paesaggistici sono suscettibili di annullamento o dichiarazione inefficacia;
- la Pubblica Amministrazione può attivare i procedimenti repressivi anche per interventi o immobili legittimati sotto il profilo edilizio, che presentano profili di irregolarità a normativa paesaggistica, sismica o di settore;

Preliminarmente lo Stato Legittimo paesaggistico non è previsto dal DPR 380/01: **il consolidato orientamento ritiene che si debba tener conto dei soli profili paesaggistici ed ambientali non potendo (più) verificarsi in quella sede anche il cd. "stato legittimo" dell'immobile** (Consiglio di Stato n. 3006/2023, n. 1489/2023, n. 3170/2020). La motivazione di questa esclusione proviene da:

- lettura testuale della definizione di Stato Legittimo ex articolo 9-bis TUE;

-
- col passaggio al Regolamento Autorizzazione paesaggistica semplificato **DPR 31/2017** (rispetto al DPR 139/2010), **nell'articolo 2 non è più richiesta l'attestazione di conformità del progetto alla disciplina urbanistica ed edilizia;**

In sostanza col passaggio normativo di semplificazione paesaggistica, avvenuto dal DPR 139/2010 al DPR 31/2017, viene disposto che **l'autorità procedente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica debba valutare specificamente l'incidenza dell'intervento progettato dal richiedente sul paesaggio in senso lato;** di converso, non deve esprimersi sugli aspetti attinenti alla regolarità urbanistica ed edilizia dell'opera, stante **l'autonomia strutturale e funzionale del titolo paesaggistico rispetto a quelli implicanti l'accertamento della legittimità urbanistico-edilizia del medesimo progetto** (Cons. di Stato n. 3006/2023, n. 3446/2022, n. 1436/2016, n. 4234/2013, n. 8260/2010).

Stato Legittimo paesaggistico, poniamoci la dimostrazione

Si torna sullo Stato Legittimo paesaggistico, già trattato sul blog e sul quale la sentenza di Consiglio di Stato n. 7521/2024 è tornata a stabilire principi e criteri operativi.

Il nodo principale riguarda l'eccesso di competenza contestato alla Soprintendenza nel verificare la regolarità dell'immobile, dell'attuale stato di consistenza e situazione di illiceità paesaggistica, non risultando atti o pratiche autorizzative ai fini paesistici.

Oltretutto, la nozione di consistenza (o sussistenza materiale dell'immobile in concreto, nelle sue caratteristiche dimensionali) è diversa da quella di stato legittimo (in senso urbanistico-edilizio) e prescinde da questa, ragion per cui la giurisprudenza di questo Consiglio ha già riconosciuto che non può sostenersi essere esclusiva competenza dell'amministrazione comunale definire la consistenza dell'immobile (cfr. Cons. di Stato n. 3357/2024).

Nella fattispecie oggetto di sentenza C.d.S. n. 7521/2024 **la Soprintendenza ha richiesto la puntuale dimostrazione della legittimità della preesistenza edilizia, ai fini paesaggistici:** il soggetto richiedente ha rappresentato che il fabbricato fosse stato realizzato prima del 1° settembre 1967 al di fuori dell'area urbana, e rimasto immutato nelle sue dimensioni iniziali. A nulla sono servite le dichiarazioni contenute nei rogiti di trasferimento del 2011 e 2018, nonché delle CILA e SCIA rispettivamente depositate nel 2020 e 2022.

Per questo la **Soprintendenza ha correttamente motivato con parere negativo l'istanza di Accertamento di compatibilità paesaggistica per lo stato di illegittimità del manufatto** principale a cui accedono le pertinenze da sanare, da valutarsi in modo unitario e complessivo con il fabbricato principale. Si legge infatti che la sagoma planimetrica risultava pari all'incirca al doppio di quella riportata in sede di

primo accatastamento, senza che agli atti della stessa Soprintendenza risultino pratiche autorizzative per l'ampliamento, senza che l'interessata abbia fornito alcun titolo al riguardo e senza che agli atti comunali risultino atti autorizzativi ai fini paesaggistici.

Perciò, secondo la Soprintendenza, *«l'istanza in esame non può essere nemmeno astrattamente considerata ammissibile dal momento che (...) lo stesso ha subito degli evidenti incrementi planivolumetrici che non possono beneficiare, per esplicita esclusione del legislatore nazionale, dell'accertamento di compatibilità paesaggistica»*, tenuto conto che *«non è possibile nemmeno in astratto considerare la possibilità di sanare abusi pertinenziali ad un immobile che è a sua volta abusivo»*.

Il parere negativo espresso dalla Soprintendenza fa costante riferimento all'assenza di pratiche e permessi paesaggistici, e non a procedure abilitative urbanistico-edilizie. **La dimostrazione di legittimità del profilo paesaggistico è delicata**, e a maggior ragione lo diventa quando occorre svolgerla verso interventi e porzioni di immobili risalenti, anche nei casi di sopravvenuta apposizione dei vincoli: **occorre svolgere ricerche sui vari titoli autorizzativi paesaggistici e ambientali eventualmente dovuti a sui tempo** ai sensi delle varie versioni di D. Lgs. 42/2004, D. Lgs. 490/99 e L. 1497/39.

In definitiva, **anche se non esiste una specifica definizione di Stato Legittimo all'interno di ciascuna normativa di settore avente incidenza urbanistica ed edilizia, bisogna comportarsi come se ci fosse**. Si ripete quanto detto prima ancora dell'entrata in vigore del D.L. 76/2020: per ogni mattone si deve dimostrare la chiara provenienza urbanistico edilizia verso, giustificandone il profilo di legittimazione, ragionando in maniera olistica e complessiva, e non a compartimenti stagni.

Preso da: https://www.ingenio-web.it/articoli/il-testo-unico-edilizia-non-e-piu-unico-e-non-e-nemmeno-solo-dell-edilizia/?utm_term=168197&utm_campaign=La+Gazzetta+di+INGENIO&utm_medium=email&utm_source=MagNews&utm_content=6959+-+3764+%282024-10-22%29

Il Testo Unico Edilizia non è più "Unico" e non è nemmeno (solo) dell'"Edilizia"

Analisi dei cambiamenti avvenuti negli anni al Testo Unico Edilizia, modificato in ultimo dal Decreto Salva Casa ma prima di esso 'rivisitato' ampiamente, tra l'altro, anche dalle norme sul Superbonus, e dal Decreto Sblocca Italia del 2014 che inserì disposizioni sull'urbanistica.

Ermete Dalprato Data Pubblicazione: **21.10.2024**

L'Edilizia non ha pace e il DPR 380/01 neppure, tanto che – dopo l'ennesima modifica della legge Salva-Casa – la sua originaria definizione di Testo Unico diventa ambigua e fuorviante (*anzi non più veritiera*), perché unico non è più da un pezzo.

Stiano attenti allora gli operatori perché per avere il panorama completo delle norme occorre dotarsi anche di tutti i collaterali provvedimenti legislativi che ne hanno integrato (*ma più spesso snaturato*) i contenuti.

L'Autore ne esamina la decadenza del suo ruolo guida, oltremodo inquinata dall'uso improprio che il Legislatore ne ha fatto per introdurre importanti (*ancorché inorganiche*) innovazioni urbanistiche.

Le origini

Quando il Legislatore nell'ormai lontano 2001 pose mano al riordino della materia edilizia, devastata dalle ripetute modifiche analitiche di fine secolo, aveva avuto il nobile intento di razionalizzare tutta la legislazione vigente in "Materia Edilizia" ordinandola in una successione logica di argomenti, catalogandola in norme di legge e norme regolamentari in funzione dei contenuti delle disposizioni indipendentemente dalla formula giuridica con cui erano state approvate e depurandola delle scorie inutili e sovrabbondanti (con l'aggiunta di qualche utile norma di completamento).

Quel che ne uscì fu il DPR n. 380/01 (sommatoria ragionata di un decreto legislativo (il 378) e di un DPR (il 379)) che fu definito **"Testo Unico dell'Edilizia"**; titolo che era coerente con il contenuto e con l'intento del Legislatore che aveva inteso istituire un "sito" (un contenitore) in cui collocare le norme dell'Edilizia (e solo quelle) presenti e ... future.

Ed era anche il riconoscimento giuridico dell'esistenza di una "materia edilizia".

Durante questi primi 23 anni di vita sono stati ben 65 i provvedimenti legislativi – al netto degli avvisi di rettifica - che sono intervenuti per apportare modifiche plurime al testo.

Si dirà che lo si è fatto per adeguarlo ai tempi; sarà anche così, ma sta di fatto che si è totalmente persa l'organicità dell'impianto originario e la sua immediata **comprensibilità fondata su di una indubbia coerenza logica** (di cui oggi non c'è più traccia).

Lo stato attuale

Le modifiche di volta in volta apportate incidenti sul testo originario spesso sono state di tale peso che non hanno modificato solo le disposizioni di singoli articoli ma addirittura hanno comportato l'inserimento di articoli nuovi, codificati con la numerazione bis, ter e addirittura quater. Tanto che oggi – stando solo alla Parte Prima del DPR - sono 11 gli articoli nuovi sui 51 originari (il 20%).

Con questi si è certamente persa l'originaria codifica del “peso giuridico” dei singoli articoli che (modificati sempre con provvedimenti di legge) non portano più quell'utile classificazione che li identificava ora come norma di legge (L) ora come norma regolamentare (R).

Operazione fisiologica, si dirà, esempio di vitalità e funzionalità del Testo Unico che ha saputo adeguarsi nel tempo all'evolversi della materia e che resta pure sempre l'“UNICO” contenitore delle norme in materia edilizia: dunque unico riferimento affidabile per gli operatori del settore, anzi per tutti coloro che si vogliono documentare sulle regole edilizie.

Il fatto è che **non è così**.

Ad esempio non tutto il Salva-Casa è stato possibile riportare nel testo del DPR 380/01

Basterà guardare alle ultime “revisioni” del DPR 380/01 apportate **dal d.l. Salva-Casa (rectius: dalla legge n. 105/2024)** per accorgersi che non tutte le modifiche sono state inserite nel corpo aggiornato del DPR, perché **l'articolo 2** (inerente le strutture amovibili realizzate in epoca Covid-19) e **l'articolo 3 ne restano esclusi** e per conoscerne il contenuto occorrerà anche in futuro uscire dal testo del DPR 380/01 e fare riferimento al testo della legge n. 105/2024.

E non sono disposizioni da poco perché (ad esempio) **all'articolo 3:**

- il comma 4-bis (innovando sostanzialmente la previgente normativa) prevede la sanabilità delle violazioni paesaggistiche **ante 11 maggio 2006** ed integra espressamente i commi 4, 5, 5-bis e 6 dell'articolo 36-bis del DPR 380-01,

-
- così come il comma 2, integra i commi 1-bis, 2-bis, 3-bis dell'articolo 34-bis e, in parte i commi dell'articolo 34-bis e, ancora,
 - il comma 1 integra il comma 1-bis dell'articolo 34-bis del DPR 380/01.

L'articolo 2 poi riguarda la possibilità di sopravvivenza delle opere ex Covid-19.

Se ne deduce immediatamente che il corpo delle norme edilizie del DPR 380/01 va integrato (letto in combinato disposto) almeno con gli articoli 2 e 3 della legge n. 105/2024 (per l'articolo 2-bis facciamo venia visto che si riferisce ad un caso molto particolare (le zone devastate dalla catastrofe del Vajont)).

A proposito delle opere ex Covid-19

Il richiamo che la legge 105/2024 all'articolo 2 fa alle opere ex Covid-19 ci rammenta che dette opere sono state disciplinate originariamente dall'articolo 264, co.1, lett. f) del d.l. 19.05.2020, n. 34 (poi convertito in legge 17.07.2020, n. 77) e, da ultimo, dalla legge 11.06.2021, n. 87 - articolo 11-terdecies, co. 1 - (che ha convertito il d.l. 22.04.2021, n. 52) il quale, oltre a prevederne l'eccezionalità della realizzazione, ne disponeva la rimozione al 31.12.2021 (e comunque al cessare della situazione di emergenza).

In altri termini queste opere - di evidente impatto edilizio e urbanistico (ancorché previsto temporaneo) - sono da sempre state estranee e collaterali al Testo Unico dell'Edilizia, introdotte con un provvedimento omnibus che di edilizio specifico aveva poco.

Si dirà che l'eccezionalità e la contingenza del caso hanno giustificato una disciplina edilizia eccezionale tramite uno strumento incongruo (e questo è vero), però - come si vede - gli effetti hanno inciso sull'uso del territorio (alias urbanistica ed edilizia) tanto da indurre il Legislatore a dare oggi disposizioni in merito per renderle organiche e permanenti. Come si suol dire "a volte ritornano" (evidentemente quelle strutture precarie e temporanee non sono state rimosse, ma di questo riparleremo a tempo debito).

Ma non è stato neppure il primo caso e neppure l'unico in cui il Legislatore ha operato al di fuori della "materia di competenza".

Ci sono illustri precedenti.

Il cappotto cambia le distanze

Già **nel 2014 il d.lgs. n 102** (all'articolo 14, co. 6 e 7) aveva inciso sulla modalità di calcolo delle distanze e delle altezze degli edifici qualora fossero conseguenti alla realizzazione di un "cappotto termico", con previsione di esonero, più o meno articolato, dello spessore del muro; modalità poi in parte riviste, ma di fatto confermate in deroga al criterio canonico di calcolo, nell'articolo 13 **d.lgs. n. 73/2020** (con questa norma addirittura lo spessore di un muro dipende dalla riduzione della trasmittanza per cui un

parametro metrico può variare nel tempo in funzione di un parametro energetico! Ovvero: il principio di relatività applicato all'edilizia. (v. InGenio 26/01/2021: *"Per il "cappotto" norme edilizie tagliate su misura"*).

La soluzione energetica cambia la categoria delle opere

A partire dal **2022** con l'articolo 9, co. 1 del **d.l. 1.03.2022 n.17** (poi l. 27.04.2022, n. 34: *"Semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione di interventi di efficienza energetica e piccoli impianti a fonti rinnovabili"*) che ha modificato l'articolo 7-bis, co. 5 del **d.lgs. n. 28/2011** (introdotto nel 2014 con l'articolo 31 del d.l. n.91) si disponeva che "gli impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici ecc., ecc." fossero considerati interventi di "manutenzione ordinaria" (!) con una serie di altre agevolazioni ed esoneri anche dai vincoli paesaggistici. Definizione poi estesa anche agli impianti eolici fino a 20 kW dal d.l. 2 dal **d.l. 24.02.2023, n. 13**.

In discontinuità peraltro con la precedente disposizione della legge n. 10 del 1991 "Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e delle fonti rinnovabili di energia" che all'articolo 26, al comma 1, secondo periodo, affermava che "Gli interventi di utilizzo delle fonti di cui all'articolo 1 in edifici e impianti industriali non sono soggetti ad autorizzazione specifica e sono assimilati a tutti gli effetti alla manutenzione straordinaria di cui agli articoli 31 e 48 della legge 5 agosto 1978, n. 457. ..."

E ancora (sempre al comma 1, terzo periodo) che *"... negli edifici esistenti (e cioè tutti n.d.r.) e negli spazi liberi annessi ..."* impianti solari e pompe di calore ... destinati alla produzione di acqua calda e aria ... è considerata estensione dell'impianto idrico-sanitario già in opera".

La coerenza non è di casa. Una definizione tecnica non può variare e opere di *"manutenzione straordinaria"* diventare *"ordinarie"* a seconda del fine perseguito (v. InGenio 20/05/2022: "Fotovoltaico ed edilizia libera: l'illogica formulazione della norma").

Il SuperBonus cambia tutto: categoria delle opere e atti abilitativi

Nel 2020 con l'articolo 119, co. 13-ter del **d.l. n. 34**, tutta una serie di interventi tesi al miglioramento energetico con il Bonus-110 sono stati tout court classificati manutenzione straordinaria statuendo che la procedura di abilitazione era una C.I.L.A esonerata però dalla verifica dello stato legittimo (la cosiddetta C.I.L.A.S.). In un solo colpo si è inciso sia sulla definizione della tipologia di opere che sul procedimento

abilitativo! In totale autonomia rispetto al DPR 380/01 e in dispregio dei principi che ne reggono la logica.

Per incentivare la ripresa economica si sono chiusi entrambi gli occhi sulla legittimità implicitamente consentendo interventi potenzialmente abusivi (con finanziamenti pubblici).

Ometto per brevità tutta una congestionata serie di “anomalie” specifiche introdotte sulle procedure dei Bonus edilizi che abbiamo ripetutamente commentato su questa Rivista (v. InGenio 02/06/2021: “Semplificazione e Superbonus: rose ... e spine dell'ultimo decreto-legge” e 28/06/2021: “Superbonus 110, Semplificazione, Sanatoria: lo scenario prossimo venturo”).

Motivazioni settoriali, contingenti e incongrue

Anche qui si dirà che l’eccezionalità della fattispecie motivava una trattazione specifica (e derogatoria), ma questa giustificazione appare superficiale e sommaria; per raggiungere obiettivi specifici non c’è bisogno di alterare i cardini fondanti di una materia inducendo confusione sul lessico e sui concetti di base, sia che si tratti di obiettivi temporanei e transitori (i Bonus edilizi) sia, a maggior ragione, che si tratti di obiettivi strategici come la transizione ecologica, il contenimento energetico o la rigenerazione urbana.

Di tutte queste normative collaterali di cui si è detto non c’è stato recepimento nel DPR 380/01, ma hanno vissuto (e in parte ancora vivono) separatamente in un tripudio di settorialità per materia.

Alla salute della uniformità di linguaggio e procedure cui tendevano gli sforzi dello stesso Legislatore quando redigeva il Glossario dell’Edilizia libera, l’Allegato “A” al D. Lgs. n. 222/2016 e l’Intesa Stato-Regioni per le Definizioni Tecniche Uniformi.

Così l’edilizia ha perso la dignità di materia tecnica (oggettiva), piegata ad interpretazioni funzionali agli obiettivi di altri settori – certamente nobili e anche condivisibili – che però potrebbero essere raggiunti senza strapazzare nozioni che, in quanto tecniche hanno (o, quantomeno, dovrebbero avere) una loro obiettività e soprattutto condivisione generalizzata.

Un’annotazione a chiarimento

La puntuale e analitica elencazione dei precedenti legislativi che hanno introdotto le norme dianzi commentate non ha voluto essere una stucchevole esibizione nozionistica, ma la documentata dimostrazione di quanto poco ci sia di “tecnico” in tali norme, e quanto invece di finalità momentanee (e per di più volubili) sempre motivate con l’affanno dell’urgenza e indifferibilità. Una sorta di “leggi ad personam”.

Una prima conclusione: il (cosiddetto) Testo UNICO non è più UNICO

Per effetto di questi interventi spot – spuri e gioco forza mal coordinati con l’assetto logico-organico della materia - hanno perso di attualità anche quei provvedimenti d’anzì richiamati (il Glossario dell’Edilizia Libera e l’Allegato “A” al d.lgs. 222/2016) mai più aggiornati alle ripetute modifiche successive e pertanto, ad oggi, incompleti o, peggio, ingannevoli e fuorvianti.

Che ci piaccia o no (e a me non piace) il DPR 380/01 **non può più dirsi il Testo UNICO dell’Edilizia** perché per conoscere davvero il panorama della legislazione in materia occorre consultare anche il più ampio spettro delle norme aggiunte con la più disparata motivazione.

Ma il DPR 380/01 non parla neppure più solo di Edilizia

A dire il vero già dall’origine il DPR 380/01 aveva sconfinato nell’urbanistica quando, all’articolo 9 (titolato “Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica”) si era preoccupato di definire l’edificabilità nelle aree con vincolo decaduto, norma di evidente contenuto pianificatorio (in quanto attribuisce indici) e non edilizio in senso stretto.

Invasione di campo che sarebbe anche stata scusabile in via eccezionale per statuire con norma di legge quel che la giurisprudenza del Consiglio di Stato aveva fino ad allora solo “interpretato”.

Ma, in attesa della legge urbanistica di principi il Legislatore si è sentito autorizzato ad usare il Testo Unico dell’Edilizia per ulteriori integrazioni della norma urbanistica.

Nel 2014: Lo ha fatto col d.l. 12 settembre 2014, n. 133, (cosiddetto Sblocca Italia) convertito con modificazioni dalla Legge 11 novembre 2014 n. 164 con cui ha aggiunto al DPR 380/01:

- l’articolo 3-bis - introdotto dall’articolo 17, comma 1, lettera b) - che invita gli strumenti urbanistici ad una ricognizione degli edifici “*non più compatibili*” attribuendo agli stessi la facoltà di disporre forme di compensazione alternative all’espropriazione (più urbanistica di così!)
- l’articolo 28-bis - introdotto dall’articolo 17, comma 1, lettera q) - che prevede il permesso di costruire convenzionato alternativo al piano particolareggiato di cui rappresenta una sottospecie semplificata. Anche a voler considerare quest’ultimo rientrante nella materia edilizia non v’ha dubbio che l’articolo 3-bis è di natura pianificatoria
- l’articolo 23-ter - introdotto dall’articolo 17, comma 1, lettera n) - poi modificato ampiamente dall’articolo 1, comma 1, lettera c), numero 01) e 1) del d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 luglio 2024, n. 105 con cui aveva classificato le destinazioni d’uso urbanisticamente rilevanti.

Nel 2020: Lo ha fatto di nuovo (e in maniera ancor più incisiva) con l’articolo 10, comma 1, lettera m-bis), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla Legge

11 settembre 2020, n. 120 che ha introdotto l'articolo **23-quater** il quale dichiara espressamente di avere lo "scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione". Tema indiscutibilmente urbanistico.

La **rigenerazione urbana** è così stata forzosamente **ricondata (e declassata) a tema edilizio**.

Oggi: Anche il Salva-casa si inserisce in questa modalità quando all'articolo 1, lett.c) nuovamente modifica le definizioni di Variazione essenziale dell'articolo 23-ter **liberalizzando oltremodo le trasformazioni d'uso** (con e senza opere) dichiaratamente deducendone quali siano quelle "urbanisticamente rilevanti"; anzi asserendo essere queste "**norme di principio**" cui le regioni devono adeguarsi in quanto finalizzate (se stiamo alle dichiarazioni introduttive) a "rilanciare il mercato delle compravendite immobiliare" e, soprattutto, al "riutilizzo del patrimonio edilizio esistente al fine di contenere il consumo di suolo e favorire processi di rigenerazione urbana ... (!)"

Al di là di ogni valutazione di merito certo è che dal punto di vista logico-sistematico (ed estetico) **la destinazione d'uso** – classico tema urbanistico strategico della pianificazione – è stata surrettiziamente **ricondata ad una tema edilizio** demandandole impropriamente l'onere della **Rigenerazione Urbana** (ma di questo riparleremo).

In definitiva: Il DPR 380/01 non è neppure più un testo dell'Edilizia, ma un coacervo incompleto di norme ora edilizie ora urbanistiche.

E' davvero il momento di mettere un po' d'ordine: concettuale prima e metodologico poi.