

D.L. 69/2024, convertito in L. n. 105/2024 (cd. «salva-casa»)

Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica

Il decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito in legge 24 luglio 2024, n. 105, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia ed urbanistica", ha introdotto modifiche/integrazioni al D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. riguardanti in particolare: (i) l'attività edilizia libera; (ii) lo stato legittimo dell'immobile; (iii) il cambio di destinazione d'uso; (iv) le tolleranze costruttive ed esecutive; (v) il nuovo istituto dell'accertamento di conformità in ipotesi di difformità parziali e di variazioni essenziali; (vi) la deroga ai limiti di distanza per il recupero abitativo dei sottotetti; (vii) i requisiti necessari ai fini dell'agibilità.

Il citato decreto mira, almeno nei propositi, a semplificare l'attività edilizia attraverso, principalmente, previsioni che agevolano la regolarizzazione del patrimonio edilizio esistente affetto, talvolta, da irregolarità formali, risalenti e di poco momento, ma condizionanti la commerciabilità degli immobili.

Di seguito le principali novità:

1) Recupero dei sottotetti – art. 2-bis, comma 1-quater del D.P.R. n. 380/2001

Il nuovo comma 1-quater dell'art. 2-bis T.U. Ed., introdotto in sede di conversione, consente, nei limiti e secondo le procedure previsti dalle leggi regionali, il recupero dei sottotetti in deroga alle distanze legali tra edifici e dai confini.

Tale deroga, riferita evidentemente sia alle distanze di 10 mt. tra pareti finestrate che a quelle (codicistiche o regolamentari) dai confini, è "temperata" dal rispetto di determinate condizioni: (i) che siano osservati i limiti di distanza vigenti all'epoca di realizzazione dell'edificio; (ii) che non siano apportate modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto, come delimitata dalle pareti

perimetrali; (iii) che non sia superata l'altezza massima dell'edificio assentito dal titolo originario.

Nel rispetto della potestà legislativa "concorrente" in materia di governo del territorio, sono espressamente fatte salve le disposizioni regionali più favorevoli.

Le (stringenti) condizioni sopra indicate meritano un chiarimento per non rischiare di "svuotare" la portata della norma limitandola alla mera riconversione di superficie accessoria in superficie utile.

Ad avviso di chi scrive dovrebbe essere consentito -tenuto conto che la norma non richiede identità di sagoma né di volumetria- sopraelevare la linea di gronda modificando la falda (a linea di colmo inalterata).

2) Attività edilizia «libera» - art. 6 del D.P.R. n. 380/2001

Il decreto «salva-casa» introduce due ulteriori categorie di interventi edilizi riconducibili all'attività edilizia libera (senza necessità quindi di alcuna previa abilitazione).

In particolare: (i) potranno essere dotate di vetrate panoramiche (cd. VEPA) -già ammesse, a date condizioni, dal 1° comma, lett. b-*bis* dell'art. 6 del T.U. ed.- anche le logge rientranti all'interno dell'edificio ed i porticati, ad eccezione di quelli gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti le aree pubbliche; (ii) a seguire è stata introdotta la nuova lett. b-*ter* che ricomprende tra le opere "libere" le pergolende, anche dotate di strutture fisse "*necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera*", a condizione che siano addossate od annesse agli immobili od all'unità immobiliare, non determinino la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici, e presentino caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente

e tali da armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche (similmente a quanto già previsto per le VEPA).

Di non immediata arguibilità il regime abilitativo paesaggistico delle ridette tipologie di intervento: se riconducibili, segnatamente, all'all. B del D.P.R. n. 31/2017, e quindi soggette ad autorizzazione semplificata (tesi che chi scrive condivide), ovvero se, addirittura, assoggettabili ad autorizzazione paesaggistica "ordinaria". Sembra in ogni caso esclusa la sussunzione, anche delle pergotende, alle ipotesi liberalizzate di cui all'All. A del citato D.P.R..

3) Stato legittimo dell'immobile – Art. 9-bis del D.P.R. n. 380/2001

La novella semplifica l'accertamento dello stato legittimo dell'immobile limitandolo alla verifica (anche solo) dell'ultimo titolo edilizio.

Nel previgente tenore, l'art. 9-bis T.U. ed. condizionava l'accertamento dello stato legittimo dell'intero immobile (o dell'unità immobiliare) alla concorrente verifica dell'originario titolo abilitativo e di quello autorizzativo l'ultimo intervento edilizio, "*integrati*" con i titoli successivi abilitanti interventi parziali.

La novellata previsione postula invece che lo stato legittimo possa essere dimostrato anche solo attraverso l'ultimo titolo edilizio rilasciato (p.d.c.) o assentito (SCIA/CILA), purchè i lavori oggetto del titolo abbiano interessato l'intero immobile od unità immobiliare ed a condizione (inserita/rimodulata in sede di conversione) che l'Amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi.

Merita approfondimento tale ultima condizione poiché non è sufficientemente chiaro quale "verifica" possa essere ritenuta idonea allo scopo.

Generalmente le amministrazioni, anche a fronte di un titolo espresso (p.d.c.), non richiamano i precedenti titoli o comunque non ne attestano, dietro "verifica", la legittimità. Tanto meno ciò è possibile in caso di dichiarazioni private.

Si auspica quindi che dall'indicazione da parte dell'istante dei titoli pregressi (attraverso la prevista modulistica) possa desumersi la richiesta verifica di legittimità.

Sono inoltre espressamente indicati tra i titoli idonei a provare lo stato legittimo quelli rilasciati o formati in applicazione delle disposizioni relative alla regolarizzazione delle varianti *ante* '77 (nuovo art. 34-*ter* T.U. ed.), all'accertamento di conformità edilizia (sia ai sensi dell'art. 36 che del "nuovo" art. 36-*bis* del T.U. ed.) ed alla riedizione dei titoli annullati, previo, in tutti i casi, pagamento delle sanzioni previste.

"*Concorrono*" altresì alla determinazione dello stato legittimo il pagamento delle sanzioni dovute in caso di interventi di ristrutturazione edilizia realizzati in assenza di od in totale difformità dal titolo e gli interventi in parziale difformità (artt. 33 e 34 del T.U. ed.).

Pare dunque che anche la cd. «fiscalizzazione» dell'abuso configuri, oggi, a differenza del passato, ipotesi di piena (a tutti gli effetti) regolarizzazione dell'*opus* con conseguente possibilità di trasformazione di essa (e non di mero, tollerato mantenimento).

È infine specificato il valore probante delle dichiarazioni ai sensi dell'art. 34-*bis* (tolleranze costruttive ed esecutive).

In sede di conversione è stata, in ultimo, introdotta previsione volta a distinguere, nell'ambito degli edifici condominiali, lo stato legittimo delle parti comuni e quello delle singole unità immobiliari, disponendo che, ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari non rilevano difformità accedenti le

parti comuni dell'edificio e che, ai fini, invece, della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità delle singole u.i..

4) Mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante – art. 23-ter del D.P.R. n. 380/2001

Significativa, ancorché foriera di dubbi interpretativi, la definizione dell'intervento di mutamento d'uso urbanisticamente rilevante di cui al novellato art. 23-ter del T.U. ed. (definizione che ha peraltro subito sostanziali rivisitazioni nel corso del passaggio parlamentare del decreto).

Gli introdotti commi da 1-bis ad 1-quinques dell'art. 23-ter cit. hanno evidentemente semplificato -al netto di criticità pur presenti nella formulazione- i cambi d'uso anche «verticali» (e quindi verso una diversa categoria funzionale tra quelle individuate dall'articolato) ed anche (a seguito della conversione) con opere edilizie.

Il mutamento d'uso «orizzontale» (ossia all'interno della stessa categoria funzionale) è sempre consentito nel rispetto delle normative di settore (comma 1-bis).

È altresì sempre ammesso -in ciò risiede la principale novità in ottica semplificatoria- il mutamento d'uso di una singola unità immobiliare anche tra le diverse categorie funzionali individuate dal 1° comma (ad eccezione della categoria rurale) purché ubicata in immobili ricompresi nelle zone omogenee A), B), e C) di cui al D.M. n. 1444/1968 (o zone equipollenti come definite dalle discipline regionali).

È fatta salva, sia con riguardo al mutamento d'uso orizzontale che a quello verticale, la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare "specifiche condizioni". Al di là della condizione "suggerita" dal comma 1-ter (finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella

prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile) non sembra agevole comprendere cosa debba intendersi per "specifiche condizioni", anche in relazione a quanto già previsto dagli strumenti urbanistici (fermo che le specifiche condizioni non potranno confondersi con vere e proprie esclusioni dell'intervento).

La norma prevede inoltre che il mutamento d'uso verticale non è assoggettato al reperimento di nuovi *standard* né della dotazione minima di parcheggi pertinenziali.

Più "scivoloso" il tema economico. In sede di conversione si è fatto salvo, "*nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria*". Formulazione invero oscura che non consente di comprendere se i detti mutamenti d'uso siano o meno da considerarsi non onerosi.

Specifica previsione è inoltre dedicata alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate. In sede di conversione è stato demandato alla legislazione regionale stabilire i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone dove i cambi d'uso sono consentiti anche per le ridette u.i..

Il comma 1-*quinques* individua il relativo regime amministrativo nei termini seguenti: il mutamento d'uso senza opere (o con opere riconducibili all'attività edilizia libera) è assoggettato a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); i cambi d'uso con opere dovranno essere invece preceduti dal titolo richiesto per l'esecuzione delle stesse, con la precisazione che in caso di opere subordinate a CILA sarà comunque necessaria la presentazione di SCIA *ex art. 19 della L. n. 241/1990*.

È infine prescritto che le regioni dovranno adeguarsi, con possibilità di prevedere ulteriori livelli di semplificazione, ai principi testè riassunti, i quali, tuttavia, troveranno, nelle more, applicazione diretta.

5) Agibilità degli edifici – art. 24 del D.P.R. n. 380/2001

Con la legge di conversione del decreto sono stati introdotti, all'art. 24 del T.U. ed., i commi 5-*bis*, *ter* e *quater* i quali individuano taluni criteri di conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nelle more della definizione degli stessi con decreto Ministeriale già previsto dall'art. 20 T.U. ed. (fin dal 2016, con termine di 90 giorni per l'adozione) ma ad oggi non ancora adottato.

È in particolare previsto che il tecnico possa asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie, sempreché sia soddisfatto il requisito dell'adattabilità, di cui al D.M. LL.PP. n. 236/1989, nelle ipotesi di: (i) locali con un'altezza minima interna inferiore a 2,70 mt. fino al limite massimo di 2,40 mt.; (ii) di alloggio monostanza, per una persona, con una superficie minima, comprensiva dei servizi, inferiore a 28 mq, fino al limite massimo di 20 mq. (iii) di alloggio monostanza, per due persone, inferiore a 38 mq., fino al limite massimo di 28 mq..

L'asseverazione è tuttavia subordinata a due alternative condizioni: (i) che i locali siano situati in edifici sottoposti a interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie, ovvero (ii) che 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.

Pur non essendo agevole discernere le differenze tra le due alternative indicate, è senz'altro chiaro, stante il richiamo ad edifici sottoposti ad interventi di recupero

od alla presentazione contestuale di un progetto di ristrutturazione, che l'applicabilità della previsione debba essere limitata al solo patrimonio esistente.

6) Tolleranze costruttive – art. 34-bis del D.P.R. n. 380/2001

Il novellato art. 34-bis ha previsto, accanto alla "ordinaria" (ed a regime) soglia di tolleranza del 2%, ulteriori soglie in percentuali "crescenti" in rapporto inversamente proporzionale alla superficie utile, limitate agli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024.

Segnatamente è previsto che il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il:

- 2% per superficie utile superiore ai 500 mq.;
- 3% per superficie utile compresa tra i 300 e i 500 mq.;
- 4% per superficie utile compresa tra i 100 ed i 300 mq.;
- 5% per superficie utile inferiore a 100 mq. (e superiore a 60 mq.);
- 6% per superficie utile inferiore a 60 mq..

Tale previsione va letta, sotto il profilo paesaggistico, in combinato disposto con l'art. 3, comma 1 del decreto, convertito in L. n. 105/2024, che ha escluso per gli interventi (sempre e solo quelli realizzati entro il 24 maggio 2024) rientranti nelle tolleranze dianzi indicate, la necessità del previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Merita segnalarsi il riparatore intervento del legislatore che, in sede di conversione, ha espunto curiosa previsione che poneva a carico del tecnico abilitato la verifica circa la sussistenza di possibili limitazioni dei diritti dei terzi e le attività necessarie per eliminare le ridette limitazioni.

7) Regolarizzazione varianti ante '77

L'art. 34-ter del T.U. ed., introdotto in sede di conversione, ha previsto una nuova ipotesi (semplificata) di regolarizzazione degli interventi in difformità parziale realizzati in variante in corso d'opera a titoli rilasciati prima dell'entrata in vigore della L. n. 10/1977 (cd. legge Bucalossi).

In tali casi è possibile regolarizzare le ridette difformità mediante presentazione di SCIA con corresponsione delle sanzioni previste per l'accertamento di conformità edilizia di cui al nuovo art. 36-bis T.U. ed. (si rimanda *infra* al punto 8).

L'epoca di realizzazione della variante dovrà essere dimostrata attraverso la stessa documentazione necessaria a provare lo stato legittimo dell'immobile (art. 9-bis T.U. ed.) e, in difetto di essa, potrà sopperire dichiarazione del tecnico (resa sotto la propria responsabilità con ogni intuitiva conseguenza in caso di mendacio) attestante la data di realizzazione.

Quanto alla procedura è nuovamente richiamato l'art. 36-bis del T.U. ed. (e quindi, come si vedrà al successivo paragrafo, innanzitutto la previsione della formazione silenziosa del titolo).

Nel silenzio della norma sul punto e, per ad essa conferire un'"utilità" che, diversamente, non avrebbe, deve ritenersi che la regolarizzazione delle ridette varianti non richieda la sussistenza (nemmeno) della conformità alla disciplina urbanistica al (solo) momento della presentazione della domanda e della conformità alla disciplina edilizia al (solo) momento di esecuzione delle opere.

8) Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali – Art. 36-bis del D.P.R. n. 380/2001

Una delle novità più significative (e "pubblicizzate") è recata dal nuovo art. 36-bis del T.U. ed. che ha introdotto -limitatamente alle difformità parziali e, dopo la

conversione, anche alle variazioni essenziali- ulteriore ipotesi di accertamento di conformità edilizia; ipotesi caratterizzata dal (temperato) superamento della cd. «doppia conformità».

In particolare, nei casi: (i) di parziale difformità dal permesso di costruire o dalla SCIA alternativa al p.d.c. (art. 34 T.U. ed.), (ii) di assenza o difformità dalla SCIA "semplice" (art. 37 T.U. ed.) e (iii) di variazioni essenziali (art. 32 T.U. ed.), è sufficiente, ai fini della regolarizzazione, provare la conformità alla disciplina urbanistica vigente al momento di presentazione della domanda e la conformità alla disciplina edilizia (e quindi alla normativa tecnica) vigente al momento di realizzazione delle opere.

Ulteriore, significativa innovazione riguarda la possibilità per il Comune di subordinare il rilascio della sanatoria alla rimozione delle opere non regolarizzabili ed all'esecuzione di interventi edilizi necessari per assicurare l'osservanza dei requisiti di sicurezza. Viene, in altri termini, introdotta nel nostro ordinamento la cd. sanatoria "condizionata", prima d'ora generalmente esclusa dalla giurisprudenza amministrativa.

Per gli interventi eseguiti in assenza od in difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede alla Soprintendenza l'espressione del parere vincolante di competenza e ciò *"anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati"*. È dunque superato, con riferimento alle opere in parziale difformità, il generalizzato divieto di sanatoria di cui agli artt. 146 e 167 del D.lgs. n. 42/2004 (che ammettevano l'accertamento di compatibilità paesaggistica solo in caso di opere che non avessero comportato la creazione di superfici utili o di volumi, ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati).

I termini di definizione del procedimento di accertamento di compatibilità paesaggistica sono quelli "ordinari" ex art. 167 del D.lgs. n. 42/2004 (180 giorni dalla presentazione della domanda, previo parere della Soprintendenza da rendersi entro 90 gg.), decorsi inutilmente i quali, "*si intende formato il silenzio-assenso*". Costituisce senz'altro novità significativa l'applicazione -fino ad ora esclusa dalla prevalente giurisprudenza- dell'istituto del silenzio-assenso al procedimento di accertamento di compatibilità paesaggistica.

Sotto il profilo sanzionatorio, il comma 5 dell'art. 36-*bis* prevede il pagamento di un importo: (i) pari al doppio del contributo di costruzione, incrementato del 20% nel caso di interventi realizzati in parziale difformità dal p.d.c. e di variazioni essenziali ai sensi dell'art. 32 (l'incremento del 20% è però escluso allorché sussista la doppia-conformità); (ii) pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, come valutato dall'Agenzia del Territorio, in una misura non inferiore ad € 1.032,00 e non superiore ad € 10.328,00 in caso di interventi in assenza od in difformità dalla SCIA. Il *range* della sanzione scende da € 516,00 ad € 5.164,00 allorché l'intervento sia conforme sia alla disciplina vigente al momento di realizzazione dell'opera che a quella vigente al momento di presentazione della domanda.

In caso di immobile colpito da vincolo sarà dovuta, all'esito dell'accertamento di compatibilità paesaggistica, anche la sanzione ambientale da determinarsi previa perizia di stima ed equivalente al maggior importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione.

Va infine segnalato che sull'accertamento di conformità edilizia il dirigente od il Responsabile dello Sportello unico si esprime con provvedimento motivato entro 45 giorni dalla presentazione della domanda di sanatoria, decorso inutilmente il quale il titolo si forma in via silenziosa.

Da notare che, al contrario, nei casi di accertamento di conformità in assenza del titolo od in difformità totale da esso (art. 36 del T.U. ed.), si applica l'istituto "opposto" del silenzio-diniego.

avv. Roberto Damonte

avv. Matteo Barabino