

SCHEDA N. 1 2° AGGIORNAMENTO
UN LABIRINTO CHIAMATO STATO LEGITTIMO
La riforma apportata dal cd. decreto Salva Casa (d.l. 69/2024)
e dalla sua legge di conversione (l. 105/2024)

LE MODIFICHE AGLI ARTT. 2-BIS, 6 E 9-BIS D.P.R. 380/2001

In color azzurro sono stati inseriti gli interrogativi e le considerazioni manifestati dai lettori di Italia ius.

1. Le novelle all'art. 2-bis T.U. edilizia: SOTTOTETTI

Il d.l. 69/2024 non aveva modificato l'art. 2-bis T.U. edilizia. La l.105/2024 ha invece inserito un ultimo comma, denominato **1-quater**: *“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. Resta fermo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli”*.

Tale nuovo comma è dedicato al **recupero dei sottotetti**.

È la prima volta che il legislatore nazionale si occupa dei sottotetti.

Il primo inciso del comma chiarisce la *ratio* della norma: incentivare l'ampliamento dell'offerta abitativa, limitando il consumo di nuovo suolo.

L'intenzione del legislatore sembra essere quella di aumentare il numero delle unità abitative,

La norma è preordinata a consentire il recupero dei sottotetti, in deroga a due parametri, ovvero anche quando l'intervento non consenta il rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini.

L'accesso a questa deroga è però subordinato a tre condizioni: a) il rispetto dei limiti di distanza vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio; b) l'assenza di modifiche, nella forma e nella superficie, all'area del sottotetto, come delimitata dalle pareti perimetrali; c) il rispetto dell'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo che ne ha previsto la costruzione.

Il comma 1-quater in esame si preoccupa di offrire un coordinamento con la **legislazione della Regione** di competenza: da un lato, l'intervento deve avvenire nei limiti e secondo le procedure previsti dalla legge regionale; dall'altro, è fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli.

Il coordinamento tra tale previsione nazionale e la legislazione di ciascuna Regione potrebbe rivelarsi ostico per l'interprete. Nel caso del Veneto, ci si dovrà confrontare con la l.r. Veneto 51/2019. Ci si chiede anche se rileverà l'art. 6, co. 7 l.r. Veneto 14/2019, cd. Veneto 2050.

2. Le novelle all'art. 6 T.U. edilizia: ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA

2.1. La riforma cd. Salva Casa ha inserito una nuova ipotesi di attività edilizia libera all'art. 6, co. 1, lett. **b-bis** T.U. edilizia. Risultano così realizzabili **senza titolo** gli interventi di realizzazione e installazione 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.

Rimane fermo il requisito tale per cui tali logge o porticati non possono configurare spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile.

Per vero, il d.l. 69/2024 aveva inteso liberalizzare la realizzazione “di logge o di porticati rientranti all'interno dell'edificio”.

Come si noterà, la l. 105/2024 ha, per così dire, spostato le parole: “di logge rientranti all'interno dell'edificio o di porticati”. Ciò significa che – a parità degli altri requisiti – solo le logge devono essere rientranti, non necessariamente i porticati.

2.2. È stata poi inserita una **nuova lett. b-ter** all'art. 6, co. 1 cit.: “*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, anche bioclimatiche, con telo retrattile, anche impermeabile, 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*”.

La norma intende liberalizzare la realizzazione delle opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici.

La struttura principale deve possedere i seguenti requisiti cumulativi: a) sia costituita da tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola, anche bioclimatiche, con telo retrattile, anche impermeabile, ovvero con elementi di protezione solare mobili o regolabili; b) sia addossata o annessa agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera; c) abbia caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente; d) sia armonizzata alle preesistenti linee architettoniche.

È invece vietato che tali strutture determinino la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici.

Ci si chiede se la norma influenzerà quell'orientamento giurisprudenziale, secondo cui le verande panoramiche (VEPA) costituiscono un interno che genera ampliamento.

3. Le novelle all'art. 9-bis T.U. edilizia: CONCETTO DI STATO LEGITTIMO

All'esito della riforma in commento, risulta profondamente modificato l'art. 9-bis, co. 1-bis T.U. edilizia, in materia di **stato legittimo**.

Lo stato legittimo è un concetto introdotto dal legislatore nei tempi recenti per indicare l'immobile regolare dal punto di vista edilizio e urbanistico e non affetto da abusi edilizi.

In premessa, emerge il fatto che lo stato legittimo può essere riferito all'immobile, oppure ad una singola unità immobiliare.

La prima grande partizione dev'essere compiuta tra le opere realizzate quando era necessario, oppure no, un previo titolo abilitativo. Come noto, ogni generalizzazione in materia è pericoloso. La celeberrima data del 01.09.1967 deve fare i conti con l'obbligo di licenza edilizia in centro abitato della l. 1150/1942, nonché dai regolamenti comunali – specie in zona sismica – che anche prima degli anni '40 imponevano l'ottenimento del titolo edilizio, ad esempio nel centro storico di Venezia, ove l'obbligo sussisteva sin dal 1929. È pertanto fondamentale appurare, caso per caso, immobile per immobile, quando è entrato in vigore l'obbligo di un previo titolo edilizio.

In alcuni Comuni e in alcuni tempi del finire del XX secolo, non era necessario ottenere un atto autorizzatorio, ma bisognava fare denuncia dell'edificazione che ci si apprestava a compiere. Ai fini della norma in commento, come andranno valutate queste situazioni?

3.1. Ebbene, ragionando in astratto, un immobile edificato quando non era necessario un titolo edilizio e che non sia più stato modificato, è per ciò stesso conforme al proprio stato legittimo.

Subentra piuttosto un problema di onere della prova dell'epoca di realizzazione del fabbricato, nonché delle sue consistenze originarie.

Allo scopo, l'ultimo periodo del comma 1-bis in parola spiega che 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.

3.2. Qualora invece l'immobile edificato quando non era necessario un titolo edilizio abbia subito poi interventi di modifica in un tempo in cui vi era l'obbligo di previo titolo abilitativo, quest'ultimo concorre a formare lo stato legittimo. Più precisamente, si dovrà accertare la conformità dell'esistente al 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.

3.3. Le due ipotesi testé esaminate vengono esplicitamente estese all'ipotesi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non siano disponibili la copia o gli estremi.

3.4. Per quanto riguarda invece gli immobili realizzati in un'epoca in cui era necessario dotarsi di un titolo edilizio, di cui si conoscano gli estremi e si abbia copia, lo stato legittimo risulterà in via alternativa da: a) il titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione; b) oppure il titolo abilitativo che ne ha legittimato la stessa; c) 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 la P.A. competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi. Quest'ultimo aspetto, secondo alcuni, rischia di rivelarsi sostanzialmente indimostrabile.

La specifica costante della legge tra titoli “rilasciati” e titoli “assentiti” mira a tenere conto della natura di provvedimento amministrativo del permesso di costruire (PdC) e, per converso, di quella di atto privato della SCIA, rispetto alla quale la P.A. prende atto oppure inibisce *a posteriori*.

In caso di opere successive nel medesimo fabbricato, i titoli surriferiti dovranno essere integrati con gli eventuali titoli successivi che abbiano abilitato interventi parziali.

La norma esplicita il fatto che tra i titoli abilitativi devono essere ricomprese le cd. sanatorie. Infatti, sono ricompresi tra i titoli che formano lo stato legittimo quelli rilasciati o formati in applicazione degli artt. **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*) T.U. edilizia, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni.

Si registra che nessuna menzione è fatta dei vari condoni succedutisi nel tempo.

Una relevantissima novità è data dal fatto che, attualmente, concorrono a formare lo stato legittimo anche le fiscalizzazioni e le sanzioni amministrative dell'abuso edilizio. Più precisamente, la norma parla del pagamento delle sanzioni previste:

- dall'art. **33** T.U. edilizia, riguardante gli interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di PdC o di SCIA alternativa al PdC, o in totale difformità da essi;
- dall'art. **34** T.U. edilizia, riguardante gli interventi in parziale difformità dal PdC o dalla SCIA alternativa al PdC;
- dall'art. **37, co. 1** T.U. edilizia, riguardante gli interventi in assenza della o in difformità dalla SCIA ordinaria;
- dall'art. **37, co. 3** T.U. edilizia, riguardante gli interventi di restauro e di risanamento conservativo su immobili, anche non vincolati, in Zona A;
- dall'art. **37, co. 5** T.U. edilizia, riguardante la SCIA spontaneamente effettuata quando l'intervento è in corso di esecuzione;
- dall'art. **37, co. 6** T.U. edilizia, secondo cui la mancata SCIA non comporta l'applicazione delle sanzioni penali ex art. 44 T.U. edilizia, nonché secondo cui resta comunque salva, ove ne ricorrano i presupposti in relazione all'intervento realizzato, l'applicazione delle sanzioni di cui agli artt. 31, 33, 34, 35 e 44 e della sanatoria ex 36-bis. È una disposizione di rinvio la cui citazione poteva forse essere omessa;
- dall'art. **38** T.U. edilizia, riguardante gli interventi eseguiti in base ad un PdC annullato, o a una SCIA alternativa al PdC in cui non esistevano i presupposti per la formazione del titolo.

Si è osservato che l'effetto "sanante" del pagamento delle sanzioni amministrative per interventi edilizi illegittimi, ma che non vengono demoliti, è un meccanismo che in precedenza poteva essere accostato solo all'art. 38 T.U. edilizia, in cui a fronte di un PdC annullato, era possibile ottenere una "sanatoria" dell'immobile dietro pagamento di una sanzione.

Secondo alcuni interpreti, la novella legislativa non deve essere interpretata nel senso che le cd. fiscalizzazioni dell'abuso assumono un'efficacia "sanante", o comunque di riallineamento con lo stato legittimo. La riforma avrebbe solamente inteso chiarire che in ogni pratica edilizia successiva, vi è l'obbligo di indicare e rappresentare anche le parti dell'edificio oggetto di fiscalizzazione.

Infine, l'art. 9-bis, co. 1-bis T.U. edilizia specifica che concorre a formare lo stato legittimo anche la dichiarazione che appalesa la presenza di tolleranze costruttive ex art. **34-bis** T.U. cit.

Ci si chiede come si dovrà coordinare la riforma del concetto di stato legittimo con la normativa in materia di zona logistica semplificata (ZLS).

3.5. La riforma cd. Salva Casa ha introdotto un **nuovo comma 1-ter** all'art. 9-bis T.U. edilizia, il quale pone, per così dire, un principio di reciproca indipendenza tra lo stato legittimo del condominio e quello della singola unità immobiliare.

Infatti, ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio, di cui all'art. 1117 c.c. A sua volta, ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio, non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso.

Ci si chiede se è allora possibile chiedere una sanatoria del solo condominio e/o della singola unità immobiliare. Ci si chiede anche come cambieranno le dichiarazioni sulla regolarità edilizia del fabbricato, da inserirsi negli atti di compravendita. **Può affermarsi che un'unità immobiliare regolare, ma inserita in un condominio con difformità edilizie nelle parti comuni, è liberamente commerciabile?**

Questa scissione tra lo stato legittimo della singola unità immobiliare e quello delle parti comuni suscita numerosi interrogativi. Se il condominio venisse un domani accertato come irregolare, si deve pensare che verranno sanzionati tutti i condòmini, anche quelli che avessero in ipotesi un appartamento regolare. Anche la residua applicazione del Superbonus 110% non è del tutto chiara, qualora sorgessero problemi di regolarità edilizia del fabbricato e/o del singolo appartamento. Un altro interrogativo è se una modifica ad un muro portante costituisca difformità dell'unità immobiliare o del condominio.

Si segnala che la Regione Emilia-Romagna ha emanato un “documento preliminare informativo”, con il quale offre prime indicazioni sull'impatto della riforma cd. Salva Casa sulla legislazione emiliano-romagnola. Sarebbe prezioso un contributo simile da parte di ciascuna Regione.

Malo (VI), 16 settembre 2024

Per www.italiai.us.it

A cura di:

Avv. Alberto Antico

Avv. Matteo Acquasaliente

Avv. Alessandra Piola

Avv. Dario Meneguzzo