



Il nuovo concetto di «stato legittimo» alla luce del decreto «Salva casa» Convegno FIAIP Vicenza – FIAIP Veneto

Introduzione

Roberto Travaglini – Confindustria Vicenza

10 ottobre 2024



Le ragioni del provvedimento (Relazione illustrativa)

«Il presente decreto-legge reca disposizioni di carattere urgente e di natura puntuale volte a fornire un riscontro immediato e concreto al **crescente fabbisogno abitativo**, supportando, al contempo, gli obiettivi di **recupero del patrimonio edilizio esistente** e di **riduzione del consumo del suolo**.» [...]

«Trattasi, in particolare, di misure specifiche finalizzate a rimuovere quegli ostacoli – ricorrenti nella prassi – che determinano lo **stallo delle compravendite a causa di irregolarità formali**. Si tratta di misure finalizzate, dunque, a **tutelare anche il legittimo affidamento dei proprietari che, avendo legittimamente acquistato immobili in assenza di irregolarità risultanti da atti pubblici, si trovano nell'impossibilità di alienare i propri immobili in forza della normativa sopravvenuta**.» [...]

«[...] tutte le disposizioni di cui al presente decreto-legge trovano le proprie ragioni di straordinaria necessità ed urgenza nell'esigenza di **sbloccare la situazione di totale stallo in cui oggi versa il mercato immobiliare**, fortemente penalizzato dalle **incertezze del quadro normativo di settore**, che **difficilmente consente di dimostrare lo stato legittimo di un immobile**, inibendo, conseguentemente, la valorizzazione economica del bene e anche la possibilità di interventi di ristrutturazione edilizia ed **efficientamento energetico**.»

Le ragioni del provvedimento (Relazione illustrativa)

«Pertanto, le previsioni in esame muovono, per un verso, dall'**interesse pubblico e privato alla riqualificazione e alla valorizzazione economica degli immobili** e delle unità immobiliari interessate da lievi difformità e, per altro verso, dall'interesse dell'intero 'settore casa' e del mercato delle abitazioni, nell'ottica del pieno utilizzo degli immobili e delle unità immobiliari che non sono pienamente commerciabili a causa di **rigidità amministrative non sorrette da reali esigenze di tutela dell'interesse pubblico.**»

Ma non è un condono ...

*«preme sottolineare l'importanza di **mantener distinte le predette lievi difformità dalle ipotesi di abuso più gravi** consistenti in interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire o di SCIA straordinaria, ovvero in assenza di tale titolo, ovvero di variazioni essenziali al progetto approvato. In relazione a **questi ultimi, non oggetto del presente intervento normativo**, rimangono immutate le misure di prevenzione e di sanzione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (di seguito "TUE").»*

Pertanto, in sede di conversione si allargano le maglie anche alle variazioni essenziali

La struttura del provvedimento

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

Articolo 2 bis - Disposizioni in favore delle zone devastate dalla catastrofe del Vajont del 9 ottobre 1963

Art. 3 - Norme finali e di coordinamento

Le modifiche al DPR 380/2001 (TUE)

Art. 2-bis (Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati) → recupero dei sottotetti

Art. 6 (Attività edilizia libera) → VEPA nelle logge e nei porticati, tende di protezione dal sole

Art. 9-bis (Stato legittimo degli immobili) → ampliamento degli strumenti di comprova, distinzione tra singole unità immobiliari e intero edificio

Art. 23-ter (Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante) → ammissibilità e titolo necessario

Art. 24 (Agibilità) → temporanea riducibilità dell'altezza minima interna e della superficie minima degli alloggi

Art. 31 (Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali) → prorogabilità da 90 a 240 gg. del termine per la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi – alternativa alienazione dell'immobile abusivo

Art. 32 (Determinazione delle variazioni essenziali) → eliminazione della equiparazione alle variazioni essenziali degli interventi in parziale difformità su immobili sottoposti a vincolo ex D. Lgs. 42/2004, ambientale o idrogeologico

Art. 34 (Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire) → aumento del 50% della sanzione amministrativa pecuniaria (dal doppio al triplo del costo di produzione/valore venale)

Le modifiche al DPR 380/2001 (TUE)

Art. 34-bis (Tolleranze costruttive) → per interventi ante 24 maggio 2024, rimodulazione della percentuale e non necessità di autorizzazione paesaggistica; per tutti gli interventi, tolleranza 2% anche in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari

Art. 34-ter (Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo) → regolarizzazione con SCIA + oblazione delle «varianti ante '77»; agibilità sanante delle parziali difformità accertate, ma non sanzionate con ordine di demolizione

Art. 36 (Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità) → non riguarda più le variazioni essenziali

36-bis (Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali) → sostituzione della doppia conformità «tradizionale» con la doppia conformità «asimmetrica», ammissibilità della sanatoria condizionata, formazione anche per silenzio assenso e ammissibilità anche in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica

Art. 37 (Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività) → aumento del 50% (dal doppio al triplo dell'aumento del valore venale) e raddoppio (da €. 516 a €. 1.032 dell'importo minimo) della sanzione pecuniaria; eliminazione della fattispecie della doppia conformità «tradizionale», confluita nell'art 36-bis.

Il regime intertemporale delle novità del «Salva casa»

Alcune disposizioni del «Salva casa» sono espressamente riferite a **interventi**:

- **antecedenti a una specifica data → il 24 maggio 2024** per le tolleranze dell'art. 34-bis, c. 1-bis, ivi compresa la relativa esclusione dall'autorizzazione paesaggistica (art. 3, comma 1, del D.L. 69/2024)
- **in parziale difformità dal titolo edilizio rilasciato prima di una specifica data → il 30 gennaio 1977**, entrata in vigore della legge 10/1977, per la regolarizzazione delle varianti in corso d'opera (art. 34-ter, commi 1, 2 e 3)

Le norme restanti trovano applicazione sia agli interventi futuri, sia da quelli in corso o già ultimati.

Le prime pronunce giurisprudenziali in argomento:

*«In vista dell'udienza, parte ricorrente, in data 4 giugno 2024, ha depositato **istanza di rinvio della trattazione della causa, giustificata in relazione all'emanazione in pendenza del giudizio del decreto legge n. 69 del 2024**, le cui disposizioni, in particolare se confermate ed ampliate in sede di conversione in legge potrebbero avere effetti favorevoli alle ricorrenti in ordine alla legittimazione delle difformità contestate dall'amministrazione comunale [...]*

*In via preliminare, **il Collegio non ravvisa i presupposti per disporre il rinvio** della causa richiesto dalla parte ricorrente [...]*

***Ai fini del rinvio, d'altronde, non appaiono pertinenti le recenti novità legislative** posto che il caso in esame attiene, per le ragioni di seguito esposte, a difformità sostanziali, le quali esulano dal perimetro della nuova disposizione di cui all'art. 36-bis d.l. 69/2024» (TAR Campania, Sez. VIII, 7 agosto 2024, n. 4580)*

Il regime intertemporale delle novità del «Salva casa»

«Alla pubblica udienza del 13 giugno 2024, nell'ambito della quale parte appellante formulava *istanza di rinvio nelle more della conversione del decreto legge n. 69 del 2024*, la causa passava in decisione. Preliminarmente, *sussistono i peculiari presupposti per disporre il differimento della discussione*, nei termini paventati da parte appellante, *stante il tenore della normativa richiamata e la consistenza delle opere in contestazione*, anche ai fini della verifica della conversione del predetto decreto legge e dei relativi effetti»

(Cons. Stato, Sez. VI, ordinanza 3 luglio 2024, n. 5889)

«In via preliminare, si osserva che *l'avvenuta presentazione dell'istanza di sanatoria ai sensi del decreto legge n. 69 del 2024 non può influire sull'esito del giudizio*, data la giurisprudenza secondo cui *la presentazione della richiesta di sanatoria non incide sulla legittimità dell'ordinanza di demolizione ma solo sulla sua efficacia* (tra le tante si v. Cons. St., sez. VII, sent. n. 7680 del 2023 e sez. II, sentt. n. 714 e n. 1708 del 2023).

Pertanto, in caso di rigetto dell'appello, l'efficacia degli atti impugnati in primo grado rimarrebbe sospesa fino alla pronuncia del Comune sulla nuova domanda la quale, se favorevole per il privato, rappresenterebbe una sopravvenienza tale da rendere legittimo l'intervento – sulla base della nuova normativa, dunque a prescindere da quanto affermato in questa sentenza – mentre, se sfavorevole, riprenderebbe efficacia l'ingiunzione di ripristino.» (Cons. Stato, Sez. II, 9 settembre 2024, n. 7486)

Il rapporto con la legislazione regionale

Il «Salva casa» richiama espressamente la legislazione regionale:

- ❑ Nel nuovo comma 1-quater dell'art. 2-bis del TUE, relativo al recupero dei sottotetti, che sono «consentiti nei limiti e secondo le procedure previste dalla legge regionale», alle condizioni indicate dalla norma statale:
 - a. rispetto delle distanze minime tra edifici e dai confini vigenti all'epoca della costruzione originaria,
 - b. mantenimento della forma e della superficie dell'area del sottotetto
 - c. rispetto dell'altezza massima dell'edificio assentita dal titolo originariocon precisazione che «Resta fermo quanto previsto dalle leggi regionali più favorevoli»

(nel Veneto la L.R. 51/2019 e l'art. 6, c.7, della L.R. 14/2019)

- ❑ Nella riscrittura dell'art. 23-ter del TU, relativo al mutamento della destinazione d'uso
 - a. talvolta per farla salva (elenco delle categorie funzionali; pagamento del contributo richiesto per gli oo.uu. secondari; liberalizzazione, previo titolo legato alle opere da realizzare, del cambio d'uso dell'intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale)
 - b. talvolta per sancire che «Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo», pur potendo prevedere «ulteriori livelli di semplificazione»

(nel Veneto l'art. 42-bis, della L.R. 11/2004, introdotto con la L.R. 19/2021 «Cantiere veloce»)