

Il “decreto salva-casa”, un tentativo di superare dogmi troppo rigidi per gli abusi meno gravi

Lo chiamano “decreto salva-casa”. Più tecnicamente, si tratta del d.l. 69/2024, convertito dalla legge 105/2024. Una mini-sanatoria edilizia, si dice. Ma in realtà non solo una sanatoria, e non così “mini”. Piuttosto, una riscrittura di molte norme in tema di edilizia. Un testo spesso contingente, ma talvolta con effetti di sistema.

È, soprattutto, una riforma che – in concreto - interessa. Ne è segno il numero di seminari, guide e istruzioni. E di quesiti. Non so come sia per geometri, architetti, agenti immobiliari, notai, tecnici comunali. Ma sul tavolo dell’avvocato che si occupa di amministrativo i quesiti vanno via via aumentando.

Ogni sanatoria ha al suo fondo un carattere diseducativo perché contiene una sorta di esonero dal rispetto delle regole. In tal modo crea disparità e sfiducia nel sistema (che non ha ben funzionato, se c’è bisogno di sanare la sua violazione).

Ma non si può neppure restare alle considerazioni generali, ci si deve confrontare con la realtà: una realtà che, data la persistenza delle costruzioni, si è formata in tempi nei quali l’attenzione formale per titoli, modifiche e adattamenti in corso d’opera era ben diversa da quella attuale.

Andando dunque nello specifico, non è facile valutare questo nuovo decreto. La sua portata può sembrare piuttosto circoscritta; ma i contenuti sono molti ed eterogenei (dai sottotetti ai cambi d’uso, dalle tolleranze alle altezze, dall’apparato sanzionatorio fino alle logge e alle tende...), e non tutti risultano evidenti alla lettura.

A cercarne però i temi portanti, si colgono nel decreto alcune ragionevoli linee di tendenza.

Gli abusi – va da sé – non sono tutti uguali.

Ci sono le situazioni più gravi: quelle in cui manca il permesso di costruire, o si è costruito qualcosa che è del tutto diverso da quanto consentito. La conseguenza è drastica: la sanzione è la demolizione e, se non si demolisce, si ha l’acquisizione di diritto - automatica e gratuita - a favore dell’Amministrazione. A meno che, naturalmente, non sia possibile la sanatoria: ciò richiede che l’intervento sia conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia del momento in cui è stato realizzato e del momento in cui se ne domanda la sanatoria. È la “doppia conformità”, e il suo

senso è chiaro: si vogliono evitare pressioni a cambiare la disciplina urbanistica per sanare costruzioni abusive già esistenti.

Qualche sentenza ha talvolta ammesso, nel corso del tempo, la “mono-conformità”: la sanatoria cioè di interventi conformi alla sola disciplina vigente al momento della domanda. Ma è rimasta isolata.

Per le situazioni più gravi, dunque, questo è e rimane il quadro giuridico, che non è stato significativamente modificato dal decreto salva-casa.

È invece con riferimento alle situazioni meno gravi – cioè gli interventi difformi dal permesso di costruire (ora raggruppati nel nuovo art. 36 bis del testo unico dell’edilizia, che comprende parziali difformità e variazioni essenziali) – che il decreto incide su tre veri e propri dogmi della sanatoria edilizia. Dogmi che ora lo sono un po’ meno.

1. Il primo lo si è appena ricordato: è la doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia.

Per le ipotesi di difformità dal titolo edilizio, il decreto salva-casa pone la nuova regola della doppia conformità “semplificata”. È sufficiente cioè che l’intervento sia conforme alla disciplina edilizia vigente al momento della sua realizzazione e alla disciplina urbanistica vigente al momento della domanda. Una conformità sfasata, per così dire, tra regole edilizie e urbanistiche.

Non è però l’abbandono di una norma di principio; è un suo temperamento. Sembra cioè che si prenda atto che un’applicazione rigida della doppia conformità - pretendendo in particolare il rispetto di normative vigenti oggi, ma neppure ipotizzabili al tempo dell’abuso – rende spesso impossibile dare inquadramento a situazioni di non particolare gravità.

2. Il secondo dogma è quello – giurisprudenziale - dell’impossibilità di conseguire la sanatoria compiendo dei lavori sui manufatti da sanare.

Sul punto il decreto salva-casa prevede che lo sportello unico possa condizionare la sanatoria al compimento dei lavori necessari per rispettare le norme di sicurezza e per rimuovere le parti non sanabili. E in effetti è spesso molto più semplice consentire lavori di limitata entità che riconducano quanto costruito al rispetto della disciplina, piuttosto che dare avvio a procedimenti sanzionatori e ai conseguenti contenziosi.

Prima della sua conversione in legge, il decreto salva-casa prevedeva in realtà un più ampio numero di ipotesi di sanatoria condizionata al compimento di lavori. Ma il

caso più importante è rimasto: è quello degli interventi che, in vista della sanatoria, servono a rimuovere le opere che non possono essere sanate.

Peraltro, una prospettiva si affaccia subito all'interprete: perché rimuoverle? Posso chiedere di fiscalizzare tali opere non sanabili?

Si avrebbe in tal modo un inquadramento misto: ciò che viene chiesto sarebbe un po' sanatoria, un po' "fiscalizzazione" (cioè pagamento di una sanzione pecuniaria). Ma non sta scritto che non si possa fare. Anzi, un'importante novità del decreto salva-casa sta proprio nel riconoscimento degli effetti della fiscalizzazione, che non discrimina più l'immobile lasciandolo nell'illegittimità ma concorre al suo stato legittimo.

3. Il terzo dogma è l'impossibilità di sanare qualsiasi pur minimo incremento di volumi o superfici nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico. È una precisa norma di legge: l'art. 167 del d.lgs. 42/2024.

Ma ora, nell'ambito degli interventi difformi di cui all'art. 36 bis del testo unico dell'edilizia, si prevede la possibilità della sanatoria paesaggistica – tecnicamente, accertamento di compatibilità paesaggistica - anche se c'è aumento di volumi o superfici. E si prevede finanche il silenzio assenso.

Viene da chiedersi: ma l'art. 167 non c'è più? Sia chiaro: c'è ancora, il suo superamento avviene solo per le ipotesi dell'art. 36 bis del testo unico. Ma, restando in quest'ambito, non si vede perché escludere a priori una sanatoria paesaggistica anche per interventi fiscalizzati.

È una questione di equilibrio, naturalmente. I tre dogmi ricordati rispondono a valori importanti. Ma c'è anche l'esigenza di una proporzione alle ipotesi di minor gravità, per poter dare così inquadramento a situazioni che non meritano di protrarsi inutilmente.

Insomma, potrebbe essere formulato un dogma di chiusura: nessun dogma è mai assoluto perché deve applicarsi a una realtà non dogmatica.

8 ottobre 2024

Stefano Bigolaro - avvocato