

IL CONTRIBUTO DI ANCE AL DECRETO SALVA CASA E IL CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO



Quaderni Tecnici
2024

IL CONTRIBUTO DI ANCE AL DECRETO SALVA CASA E IL CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO

Il Decreto Salva Casa si proietta come un intervento sagace per risolvere le questioni inerenti alle piccole incongruenze che potrebbero paralizzare le operazioni di riassetamento del patrimonio, indispensabili anche per attuare in maniera soddisfacente la *Direttiva Green*. Eppure, si osserva con scontento l'abuso del ricorso all'urgenza legislativa, quando sarebbe opportuno una ricognizione completa e organica del **Testo Unico Edilizia**.

Al di là del Testo Unico Edilizia: il contributo dell'audizione ANCE sul Decreto Salva Casa. Sono queste le basi poste dalla Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) durante l'audizione presso la Commissione Ambiente e Territorio della Camera dei Deputati, riguardante il Decreto Salva Casa e le eventuali miglioramenti che potrebbero essere apportati al provvedimento durante il processo di conversione in legge del Decreto Legge n. 69/2024. Come ha giustamente sottolineato il vicepresidente dell'Associazione, il DL n. 69/2024 rappresenta un tentativo senza precedenti di affrontare e risolvere le molteplici problematiche che nel corso degli anni hanno richiesto soluzioni "straordinarie" come il CILAS Superbonus. Tuttavia, rimane ancora da compiere un passo cruciale: scardinare tutti quei meccanismi normativi che ostacolano effettivamente l'attuazione dei progetti di trasformazione urbana. Prima fra tutte, c'è la necessità di riformare il **DM n. 1444/1968**, nonché di modernizzare i principi su cui si basa la legge urbanistica, la cui attuale formulazione risale al 1942. Inoltre, è imprescindibile definire una legge sulla **rigenerazione urbana e dare nuova vita al decreto del 1975 che disciplina i requisiti igienico-sanitari**, in modo da consentire alle norme di adattarsi alle esigenze e all'evoluzione degli ambienti abitativi.

È necessario che tutti, soprattutto le istituzioni nazionali, assumano una responsabilità condivisa per colmare senza indugio le lacune normative che, soprattutto dal punto di vista urbanistico-edilizio, ostacolano il cambiamento e dimostrano una profonda inadeguatezza. Al bisogno di adottare un approccio più integrato verso l'urbanistica e l'edilizia si affianca l'importanza di garantire la certezza delle regole tramite qualsiasi riforma che verrà attuata. La questione dell'abitazione e del Piano Casa non è stata trascurata nemmeno in questo contesto. *"Tra le azioni che auspichiamo siano affrontate, c'è il tema della casa nella sua complessità come risposta al bisogno abitativo. L'obiettivo principale deve essere favorire l'accesso a una casa in condizioni sostenibili, quindi servono politiche di supporto abitativo integrate con*

quelle di rinnovo urbano per migliorare la qualità dell'abitazione. Per fare ciò, sono necessari strumenti condivisi, di cui questo Decreto Legge rappresenta solo la prima parte."

In questa prospettiva, assume particolare importanza il ruolo che il **cambiamento di destinazione d'uso** assume nelle politiche urbane.

Passando a un esame più specifico delle previsioni contenute nel DL 69/2024, l'Associazione ritiene importante dedicare maggiore attenzione alle norme riguardanti i cambi di destinazione d'uso.

In particolare, bisogna valutare attentamente la possibilità di estendere le agevolazioni previste dal decreto anche ai casi in cui si effettuano opere di ristrutturazione.

Infatti, nei processi di cambiamento d'uso, ciò che influisce non è tanto l'intervento edilizio in sé (che è esplicitamente consentito dai piani urbanistici), ma la funzione che l'immobile assume e, di conseguenza, il nuovo utilizzo all'interno dell'unità immobiliare.

- È sempre consentito il cambio di destinazione d'uso tra categorie omogenee senza nessuna condizione (ad esempio, da residenza a studio professionale e viceversa). In realtà, molte leggi regionali hanno già previsto queste operazioni, classificando le destinazioni d'uso in modo omogeneo e consentendo tali cambiamenti.
- Con riferimento alla possibilità di cambiare la destinazione tra categorie diverse (ad esempio, da residenziale a ricettivo, da commerciale a direzionale, ecc.), secondo ANCE il decreto-legge ha certamente il merito di voler introdurre un principio di indifferenza funzionale per determinate zone urbanistiche (zona A, B e C).

Tuttavia, alcune delle condizioni imposte rischiano di vanificare questo intento.

Anche in questo caso, si tratta di norme relative alle "singole unità immobiliari" e, pertanto, risulta necessario:

- Definire in modo più preciso i casi in cui gli strumenti urbanistici possono prevedere delle "condizioni", limitandole alle situazioni che possono interferire con interessi pubblici specifici (come la sicurezza e la salute pubblica);
- Eliminare l'obbligo per cui il cambiamento di destinazione deve essere "conforme a quella prevalente" nelle altre unità immobiliari presenti nello stesso edificio.

L'Associazione trae ispirazione dai principi di "compatibilità, complementarità, ecc..." per promuovere la facilitazione dei cambiamenti nell'uso delle aree urbane, in linea con il concetto di rigenerazione urbana.

Ritiene inoltre che sia necessario proteggere norme che incentivino maggiormente queste trasformazioni. ANCE evidenzia ulteriori proposte riguardanti il Decreto Salva Casa tra cui:

- **Le varianti ante 1977:** occorre preservare queste situazioni, perché prima del 1977 non erano regolamentate le ipotesi di discrepanza parziale e di varianti in corso d'opera. Il **progettista incaricato** utilizzava tecniche di rappresentazione grafica manuale, con tutte le approssimazioni del caso, compresa la sintesi tra le componenti del progetto che si limitava a indicare un "piano tipo" da considerare valido anche per i livelli previsti.

Inoltre, il tecnico comunale incaricato del sopralluogo per il rilascio dell'agibilità annotava graficamente sul progetto depositato in Comune eventuali difformità, ritenendole irrilevanti rispetto alle norme edili e **igienico-sanitarie** vigenti all'epoca.

Pur contrastando l'abusivismo edilizio, va fornita una risposta semplice ed efficiente a queste situazioni di discrepanza che, a causa delle loro caratteristiche e del tempo trascorso, richiedono una valutazione diversa rispetto al quadro normativo attuale.

- **Stato legittimo:** Nella presentazione dei titoli abilitativi per gli interventi sulle parti comuni degli edifici condominiali, è necessario fornire una maggiore chiarezza riguardo alle dichiarazioni dei tecnici abilitati riguardanti lo stato legittimo degli immobili. Va sottolineato che tali dichiarazioni e gli accertamenti dello Sportello unico per l'edilizia si riferiscono esclusivamente alle parti degli edifici interessate dagli interventi stessi, senza pregiudicare la valutazione sulla legittimità delle restanti parti degli edifici.

- **Tolleranze:** Ance è favorevole agli aumenti percentuali, ma ritiene che sia necessario eliminare il limite temporale introdotto. Questo consentirebbe alle tolleranze di tornare al loro intento originario di gestire errori costruttivi e di applicarle anche alle difformità minori, quando è evidente il legittimo affidamento dei proprietari.

- **Nuovo accertamento di conformità per le parziali difformità:** Occorre fornire ulteriori chiarimenti sugli aspetti applicativi di tale accertamento, considerando anche la sua applicazione agli immobili vincolati.

- **Destinazione proventi delle sanzioni:** Oltre alla possibilità di utilizzare una quota pari ad un terzo delle entrate derivanti dall'applicazione delle nuove norme per la demolizione di opere abusive o per interventi di rigenerazione urbana in generale, ritiene opportuno che tali proventi siano messi a disposizione anche dei Comuni per ridurre i fenomeni di disagio abitativo.

Si allega il Dossier di ANCE

**DL 69/2024 disposizioni urgenti
in materia di semplificazione
edilizia e urbanistica**

DDL 1896/C

Audizione presso la
Commissione Ambiente della
Camera

12 giugno

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL SEMPLIFICAZIONE EDILIZIA	6
ULTERIORI PROPOSTE	18

VALUTAZIONI GENERALI

Il Decreto-legge **69/2024** “*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica*” interviene ad apportare una serie di modifiche al **DPR 380/2001 “Testo Unico Edilizia”** con l’obiettivo di **superare alcune delle rigidità che caratterizzano questa normativa e agevolare in primis la commerciabilità degli immobili, soprattutto a destinazione residenziale**, fino ad oggi resa difficile a causa della presenza di **difformità minori rispetto allo stato legittimo dell’immobile**.

Si tratta di un provvedimento che **per la prima volta cerca di mettere a sistema le diverse problematiche riscontrate nel tempo e che in passato hanno trovato delle soluzioni “straordinarie” (es. CILAS Superbonus)**.

L’ **Ance valuta positivamente l’attenzione che il Governo dedica a questa tematica** con un Decreto Legge che rappresenta un **intervento di buon senso** per creare le premesse per l’avvio di ampi **processi di adeguamento del patrimonio edilizio** esistente ai nuovi standard tecnici, tecnologici e in ultimo di vivibilità.

Senza la risoluzione delle questioni attinenti alle piccole difformità si rischierebbe, infatti, di bloccare di fatto le operazioni di adeguamento necessarie anche alla stessa **attuazione della direttiva sulla prestazione energetica**.

Il Decreto, tuttavia, interviene nuovamente con **modifiche puntuali al Dpr 380/2001** proseguendo la strada intrapresa **da ormai 14 anni** che ha visto la normativa edilizia oggetto di **numeroso modifiche attraverso l’utilizzo dello strumento della decretazione d’urgenza** (es. DL 40/2010; DL 70/2011; DL 69/2013; DL 76/2020, ecc.).

Questo mostra come sia **importante ed urgente arrivare ad una revisione della disciplina edilizia in un’ottica “organica” e in una visione “integrata”** che tenga conto della necessità di **superare e modificare tutte le normative obsolete e anacronistiche su cui si regge la complessiva materia edilizia e urbanistica**.

Per fare questo occorre **scardinare tutti quei meccanismi normativi** che impediscono di fatto l’attuazione degli interventi di trasformazione urbana, primo fra tutti il **DM 1444/68** sino ad arrivare ad una **riforma dei principi su cui si regge la legge urbanistica ferma al 1942** e alla definizione di una legge sulla **rigenerazione urbana**. Al contempo è necessario riattualizzare il **decreto del 1975 sui requisiti igienico-sanitari** per garantire che le norme possano adattarsi meglio alle nuove esigenze e all’evoluzione dei contesti abitativi.

C’è bisogno di una **presa di responsabilità da parte di tutti** ed in primis delle istituzioni nazionali affinché vengano **colmate con urgenza le lacune normative** che, soprattutto dal punto di vista urbanistico-edilizio impediscono il cambiamento e mostrano attualmente una fortissima inadeguatezza.

Alla necessità di arrivare ad una **visione più integrata della materia urbanistica ed edilizia** si affianca il tema della **certezza delle regole** che qualsiasi riforma deve essere in grado di garantire.

E’ quanto è emerso con particolare risalto nell’ambito di alcune vicende che stanno interessando la città di Milano che, proprio per l’assenza di **un sistema di regole che dia garanzie a cittadini, operatori ed investitori del settore, sta bloccando la città**.

Da un lato la presenza di **norme nazionali contenute ancora nella Legge del 1942 e nel DM 1444/68 pensate per far “sviluppare” ex novo un territorio ancora non urbanizzato e che**

dovrebbero esse “riadattate” ad oggi, dove l’esigenza è quella di favorire la “rigenerazione urbana”.

Dall’altro gli **strumenti edilizi** contenuti nel **DPR 380/2001** che da più di 10 anni cercano di spingere le azioni verso questa direzione ma che di fatto si scontrano con “letture” interpretative divergenti.

Il richiamo è al tema della demolizione e ricostruzione che ha visto nel 2002 una sua inclusione nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia con l’esplicita eliminazione del concetto di “successiva e fedele ricostruzione”.

Successivamente, a seguito di ulteriori interpretazioni normative contrastanti, il legislatore è intervenuto nel 2013 (DL 69/2013) ampliando la nozione di demolizione e ricostruzione eliminando il rispetto della sagoma.

Per poi arrivare nel 2020 (DL 76/2020) con la previsione di ulteriori modifiche con cui il legislatore ha espressamente indicato i requisiti che possono essere variati nell’edificio da ricostruire come richiamati dagli stessi lavori preparatori della **Legge di conversione del DL 76/2020** (Atto n. 1883 del Senato), dove si legge che *“Un primo obiettivo è quello di consolidare quanto stabilito dal legislatore con il decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301 e con il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (ma che è stato disconosciuto da talune posizioni giurisprudenziali anche recenti), vale a dire che gli interventi di ristrutturazione ricostruttiva possono prevedere che l’edificio da riedificare presenti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche differenti rispetto a quello originario.”*

A distanza di 4 anni siamo di nuovo al punto di partenza e si ritorna a discutere di questo tema e della “**certezza del diritto**” che troppe volte è assente in questo ordinamento determinando una grave “**instabilità**” su cui auspichiamo si trovi una soluzione “**equilibrata**”.

Nell’ambito delle azioni sulle quali auspichiamo un intervento vi è, inoltre, il **tema casa nei suoi aspetti più complessivi come risposta al fabbisogno abitativo**.

Se l’obiettivo prioritario deve essere quello di **favorire l’accesso alla casa a condizioni sostenibili**, servono **politiche di sostegno dell’abitare integrate con quelle di rinnovo urbano** inteso come sostegno alla qualità dell’abitato (non solo riqualificazione degli edifici ma rinnovamento del contesto urbano che comprende l’accessibilità, la mobilità, i servizi e le attrezzature di interesse collettivo).

Per fare questo servono **strumenti condivisi** che è poi l’obiettivo del **Tavolo Piano Casa** costituito presso il **Ministero delle Infrastrutture** e di cui questo Decreto Legge rappresenta una prima parte.

In questo quadro il nuovo “**piano casa**” deve essere in grado di anticipare tutta una serie di misure che siano di supporto ai comuni e agli operatori privati e nello stesso tempo siano di aiuto per la costruzione di quartieri che sappiano modellarsi con la stessa velocità con cui si evolvono le esigenze e i bisogni della società.

Sotto questo profilo è di evidenza l’importanza che assume oggi il cambio della destinazione d’uso nelle politiche urbane.

Per questo motivo, passando ad un esame più specifico delle previsioni contenute nel DL 69/2024, **si ritiene prioritario riservare una maggiore attenzione alle norme con cui il decreto interviene ad affrontare il tema dei mutamenti d'uso.**

In primo luogo, si ritiene che sia da **valutare maggiormente** la possibilità che le norme agevolative del decreto siano estese anche ai **cambi con opere**, in quanto nei processi dei cambi d'uso non è l'intervento edilizio in sé che influisce (le cui possibilità sono espressamente consentite dai piani urbanistici), quanto la relativa funzione e, pertanto, il nuovo uso che si assume all'interno della singola unità immobiliare.

Dato, inoltre, che il Decreto interviene su singole "unità immobiliari" e non su immobili "interi", sarebbe opportuno **consentire sempre il cambio d'uso quando il passaggio avvenga tra categorie omogenee senza alcun tipo di condizione** (es. da residenza a studio professionale e viceversa, ecc.). D'altronde già molte leggi regionali hanno previsto queste operazioni classificando le destinazioni d'uso tra loro omogenee e consentendo questi passaggi.

Con riferimento alla possibilità di cambiare la destinazione tra categorie differenti (es. da residenziale a ricettivo, da commerciale a direzionale, ecc.), il decreto-legge ha sicuramente il pregio di voler aprire ad un **principio di indifferenza funzionale per determinate zone urbanistiche (zona A, B e C), ma alcune delle condizioni poste rischiano di fatto di vanificarne il relativo intento.** Anche in questo caso si tratta di norme relative alle "singole unità immobiliari" e, per questo motivo, si ritiene che sia necessario:

- **circoscrivere maggiormente i casi per i quali gli strumenti urbanistici possono prevedere delle "condizioni"** a quelle situazioni che possono contrastare con particolari interessi pubblici (es. sicurezza, salute pubblica);
- **eliminare l'obbligo per cui il mutamento sia finalizzato alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare "conforme a quella prevalente"** nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile.

In merito a quest'ultimo aspetto, il principio della "prevalenza" di fatto porterebbe ad ingessare ancora di più le zone dei nostri quartieri con il **rischio di una "mono-funzionalità" rispetto alle necessaria "mixité funzionale"**.

In molte **Regioni** sono presenti da anni concetti come la "compatibilità, la complementarità ecc.." per facilitare i cambi d'uso nell'ottica della rigenerazione urbana e comunque **norme di maggiore incentivazione che si ritiene debbano essere salvaguardate.**

Tra le altre disposizioni sulle quali si auspica un maggior intervento si evidenziano:

- **varianti ante 1977** – è necessario salvaguardare queste situazioni dato che prima del 1977 non era disciplinata l'ipotesi della parziale difformità e delle varianti in corso d'opera. Il progettista incaricato utilizzava tecniche di rappresentazione grafica manuale, con tutte le approssimazioni del caso, compresa la sintesi tra le componenti del progetto limitandosi ad esempio ad indicare un "piano tipo" da considerare valido anche per gli altri livelli previsti. Tutte le misurazioni non avevo di certo il carattere di estrema precisione che oggi invece le tecnologie informatiche e strumentali consentono; il tecnico comunale incaricato del sopralluogo per il rilascio dell'agibilità riportava graficamente le eventuali difformità direttamente sul progetto depositato in Comune (e le disegnava a mano) ritenendole non rilevanti rispetto ai requisiti edilizi ed igienico sanitari al tempo vigenti. Ferma restando l'esigenza di contrastare l'abusivismo edilizio, vi è quindi la necessità di fornire una risposta semplice ed efficiente a queste casistiche di difformità che, in considerazione delle loro caratteristiche e del tempo trascorso, richiedono di essere valutate diversamente rispetto all'attuale quadro normativo;

- **stato legittimo** – occorre chiarire maggiormente nella presentazione dei titoli abilitativi riguardanti gli interventi sulle parti comuni di edifici condominiali, che 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;
- **tolleranze** – nel condividere gli aumenti percentuali, si ritiene necessario eliminare il limite temporale introdotto al fine di riportare le tolleranze alla loro finalità di errori costruttivi ed estenderne l'applicazione alle difformità minori dove è certo il legittimo affidamento dei privati;
- **nuovo accertamento di conformità per le parziali difformità** – occorre chiarire maggiormente alcuni aspetti applicativi in rapporto anche alla relativa applicazione agli immobili vincolati;
- **destinazione proventi** – accanto alla possibilità di destinare una **quota pari ad un terzo** delle entrate derivanti dall'applicazione di alcune delle nuove norme sia alla demolizione di opere abusive che alla realizzazione di interventi di rigenerazione urbana in generale, si ritiene opportuno che tali proventi siano anche messi a disposizione dei Comuni per la riduzione dei fenomeni di disagio abitativo.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL SEMPLIFICAZIONE EDILIZIA

Attività edilizia libera
(Art. 1, comma 1, lett. a) - modifica art. 6 DPR 380/2001)

La norma apporta due modifiche all'articolo **6 del DPR 380/2001** che disciplina le attività eseguibili in regime di edilizia libera (ossia senza alcun titolo edilizio).

CHIUSURA PORTICATI CON VEPA

La prima modifica all'articolo 6 del DPR 380/2001 consente ora l'installazione delle vetrate panoramiche scorrevoli (VEPA) in regime di edilizia libera anche per la chiusura di porticati (definiti dal Regolamento Edilizio Tipo come strutture coperte al piano terra degli edifici, intervallate da colonne o pilastri e aperte su uno o più lati verso l'esterno).

INSTALLAZIONE DI OPERE PER LA PROTEZIONE DAL SOLE O DA AGENTI ATMOSFERICI

La nuova disposizione permette l'installazione di strutture per la protezione dal sole e dagli agenti atmosferici (come tende da sole, pergole con telo retrattile o elementi mobili), a determinate condizioni:

- siano **addossate o annesse** agli immobili o alle unità immobiliari anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera;
- non **creino spazi stabilmente chiusi o nuovi volumi minimizzino l'impatto visivo** e si integrino armoniosamente con l'architettura esistente.

Per entrambe le categorie di opere restano ferme le ulteriori condizioni generali fissate dall'articolo 6 comma 1 del DPR n. 382/2001. Le opere devono, infatti, in ogni caso rispettare le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e normative di settore inclusi i vincoli paesaggistici previsti dal DPR 31/2017. In merito a ciò si evidenzia che l'installazione delle vetrate panoramiche potrebbe rientrare **nell'Allegato B, punto B.3** del Dpr 31/2017 relativo agli "*interventi sui prospetti (...) comportanti alterazione dell'aspetto esteriore degli edifici mediante modifica delle caratteristiche architettoniche, morfologiche, dei materiali o delle finiture esistenti*" tra cui "*modifica delle facciate mediante realizzazione o riconfigurazione di aperture esterne; (...) realizzazione, modifica o chiusura di balconi o terrazze (...)*" e quindi essere soggetta ad autorizzazione paesaggistica semplificata. L'installazione delle tende da sole e delle altre similari tipologie descritte potrebbe, invece, rientrare nella voce **A.22** che esenta, come detto, l'installazione di tende parasole su terrazze, prospetti o in spazi pertinenziali ad uso privato.

A ciò si aggiungano le eventuali disposizioni specifiche dei regolamenti condominiali.

Valutazione: parzialmente positiva

Si tratta di modifiche che chiariscono determinati aspetti per una maggiore semplificazione delle procedure edilizie di alcune tipologie di opere considerate di minore entità che rispondono anche ad obiettivi di efficienza energetica. Alcune di queste opere sono richiamate già nel Glossario dell'attività edilizia libera (DM 2 marzo 2018), che includeva alcune tipologie di tende e coperture (tenda, tenda a pergola, pergotenda, copertura leggera di arredo). Peraltro, vale la pena ricordare che il Glossario ricomprende in edilizia libera anche la realizzazione di: gazebo, di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo; pergolato di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo. Il decreto legge, consentendo l'installazione delle VEPA per la chiusura dei porticati e delle strutture di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici senza la necessità di un titolo edilizio, agevola i cittadini eliminando ogni forma di onere amministrativo. Al fine di evitare dubbi interpretativi sarebbe opportuno chiarire, anche con Circolare ministeriale, che gli interventi come le VEPA e le opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici siano effettivamente ricompresi nell'elenco di opere di cui al DPR 31/2017 rispettivamente tra quelli sottoposti ad autorizzazione paesaggistica semplificata ovvero esenti.

Stato legittimo (Art. 1, comma 1, lett. b) - modifica art. 9-bis Dpr 380/2001)

La norma è finalizzata a facilitare la dimostrazione dello stato legittimo di un immobile o parte di esso provvedendo ad allargare la definizione e i criteri che concorrono a dimostrare la legittimità dell'immobile. In particolare, le novità sono così sintetizzabili:

1. possibilità di utilizzare in alternativa al titolo originario che ha previsto o legittimato la costruzione anche **l'ultimo titolo abilitante relativo ad interventi sull'intero immobile o unità immobiliare**, a condizione però che sia stato rilasciato all'esito di un procedimento che abbia verificato l'esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o legittimato la stessa;
2. possibilità di utilizzare anche i titoli rilasciati o formati con procedure di regolarizzazione **quali permesso di costruire in sanatoria, SCIA in sanatoria e sanzione pecuniaria su permessi di costruire annullati**
3. attribuzione di **valore probante** anche alle procedure di **fiscalizzazioni concluse con pagamento della sanzione pecuniaria**
4. Possibilità di avvalersi anche della dichiarazione di rispetto delle tolleranze costruttive ed esecutive di cui all'articolo 34-bis **DPR n. 380/2001**.

Valutazione: parzialmente positiva

Le modifiche normative rappresentano un passo avanti ai fini della dimostrazione dello stato di legittimo dell'immobile. Com'è noto questo aveva rappresentato uno ostacolo notevole in occasione dell'avvio degli incentivi legati al Superbonus con le ben note difficoltà di accesso agli atti e di reperire la documentazione presso gli uffici comunali specie per immobili piuttosto datati.

Le nuove disposizioni riflettono la tendenza del Governo ad andare incontro ad alcune reali necessità del mercato immobiliare e dei cittadini. Offrendo un ventaglio più ampio di opzioni

per certificare la regolarità edilizia, si dimostra una maggiore flessibilità e capacità di risposta alle diverse situazioni che i proprietari possono affrontare.

In tale ottica sarebbe opportuno valutare di poter integrare il testo normativo specificando che quando si presentano o richiedano i titoli abilitativi per eseguire lavori sulle parti comuni degli edifici condominiali, le dichiarazioni fatte dai tecnici abilitati riguardanti la conformità degli immobili e le verifiche effettuate dallo Sportello unico per l'edilizia si riferiscono solo alle specifiche parti dell'edificio interessate dai lavori. Questo significa ad esempio che se si sta intervenendo con un lavoro di ristrutturazione che interessa la facciata o il tetto le verifiche non dovranno riguardare anche le unità immobiliari non interessate. Tale specificazione avrebbe il fine di accelerare l'ottenimento dei titoli abilitativi per interventi sulle parti comuni, perché i tecnici e gli uffici non devono verificare la conformità dell'intero edificio, ma solo delle parti interessate dai lavori.

Si rileva poi che potrebbe creare difficoltà l'inciso introdotto dal nuovo Decreto che richiede che per i lavori che abbiano interessato l'intero immobile sia stato "rilasciato" un titolo edilizio "all'esito di un procedimento idoneo a verificare l'esistenza del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa". Tale inciso, come spiegato nella relazione illustrativa del Decreto, serve a tutelare l'affidamento dell'interessato nei casi in cui il titolo edilizio "richiamato" - con il quale si intende attestare lo stato legittimo - è stato già oggetto di verifiche da parte della p.a. che ne abbia accertato la piena "legittimità" non rilevando difformità pregresse e non è quindi necessario procedere a nuove verifiche. Non è chiaro, tuttavia, se ciò debba riferirsi indistintamente a titoli edilizi rilasciati a seguito di un procedimento "ordinario" come quello del permesso di costruire ma anche per CILA e SCIA che com'è noto seguono un iter diverso. Tale inciso e comunque i suoi aspetti applicativi dovranno essere maggiormente chiariti in sede di conversione. Questa formulazione, infatti, può essere causa di dubbi interpretativi e generare ambiguità poiché nella pratica si tradurrà nella necessità di valutare, caso per caso, la completezza dell'istruttoria condotta per ogni specifico intervento che abbia riguardato l'intero edificio o una singola unità immobiliare.

Si evidenzia poi che tutte queste modifiche in tema di nuova procedura per la dichiarazione dello stato legittimo nonché tutte le novità introdotte dal Decreto-legge (es. accertamento di conformità parziali difformità) stanno generando una difficile applicazione in conseguenza del mancato adeguamento della modulistica per la presentazione delle relative istanze.

Da ultimo appare significativo rilevare che occorrerà chiarire, anche in via interpretativa, il coordinamento tra l'articolo 49 del DPR n. 380/2001 che disciplina la perdita dei benefici fiscali in caso di interventi su edifici abusivi o che presentino delle difformità con le nuove previsioni sullo stato legittimo e sulle nuove percentuali riferiti alle tolleranze esecutive. La salvaguardia per i bonus fiscali dovrebbe, infatti, estendersi fino ai nuovi limiti di tolleranza e comunque a tutte le nuove procedure di regolarizzazione che il decreto ha previsto.

- Cambi di destinazione d'uso (Art. 1, comma 1, lett. c) modifica art. 23-ter Dpr 380/2001)**
- Il Decreto contiene una serie di modifiche ed integrazioni all'art. 23-ter del Dpr 380/2001 finalizzate, in particolare, ad agevolare i cambi di destinazione d'uso senza opere, sia orizzontale che verticale, di singole unità immobiliari specialmente all'interno delle aree urbane.
- In particolare, si prevede che il cambio d'uso "senza opere" di una singola unità immobiliare è sempre consentito:
- 1) all'interno della stessa categoria funzionale (cd. cambio "orizzontale" – ad es. il cambio dell'unità abitativa da residenza a studio o ufficio professionale), nel rispetto delle normative di settore e ferme restando la

possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni;

2) tra le diverse categorie elencate all'art. 23-ter, comma 1 (cd. cambio "verticale" – ad es. da residenza a turistico/ricettivo o da direzionale a produttivo, ecc., con esclusione della destinazione rurale) nell'ambito di immobili ubicati nelle zone A, B e C come individuate dal DM 1444/1968 (ovvero nelle zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali) a determinate condizioni:

- se la nuova forma di utilizzo sia conforme a quella prevalente nell'immobile;

- qualora l'unità immobiliare sia ubicata al piano terra, il cambio d'uso a residenza è ammesso nei soli casi previsti dal piano urbanistico e dal regolamento edilizio comunale (ossia vi deve essere una specifica previsione del piano per quella destinazione come già previsto oggi).

Sempre per semplificare questo tipo di interventi si è previsto che nelle ipotesi di passaggio ad una diversa categoria funzionale (quindi cambio d'uso verticale di singole unità immobiliari) non è necessario rispettare l'obbligo di **reperimento di ulteriori aree a standard** ai sensi del DM 1444/1968 o di **ulteriori spazi per parcheggi** ai sensi dell'art. 41 sexies Legge 1150/1942. Tale norma positiva riproduce in parte quanto previsto di recente dal nuovo art. 1-quater della Legge 338/2000 come inserito dal DL 19/2024 in tema di agevolazione dei cambi d'uso per realizzare nuovi studentati finanziati con fondi PNRR.

Sul cambio d'uso di interi edifici resta fermo quanto in realtà già previsto dall'art. 23-ter, comma 3, per quelli "orizzontali": esso è sempre consentito *salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali*.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali si prevede che tutti i mutamenti d'uso senza opere relativi a singole unità immobiliari sono consentiti mediante **SCIA** ai sensi dell'art. 19 Legge 241/1990 (qui in realtà il richiamo dovrebbe essere al Testo unico e non alla Legge 241/90), ferme restando le normative regionali più favorevoli.

Sembrerebbe, pertanto, superato, almeno per le singole unità immobiliari ubicate nelle zone A, B e C, quanto previsto dalla Tabella allegata al d.lgs. 222/2016 (Sezione II Edilizia, Punto 39) che, suscitando molti dubbi, assoggetta, invece, a permesso di costruire i mutamenti d'uso "verticali" realizzati anche senza opere.

Valutazione: parzialmente positiva

I mutamenti di destinazione d'uso spesso riflettono le necessità di adattare gli spazi a nuove funzioni o esigenze. Questa flessibilità permette agli edifici di rispondere meglio alle dinamiche economiche e sociali. Le nuove disposizioni introdotte, sebbene rappresentino un passo avanti verso la semplificazione, sono da valutarsi, nel complesso, parzialmente efficaci.

Sarebbe opportuno un intervento più ampio e comprensivo anche di agevolazioni specifiche per i cambi d'uso con opere, che si auspica possa essere oggetto di ripensamento in sede di conversione del decreto-legge.

Al riguardo, infatti, si evidenzia che nei cambi d'uso non è tanto la presenza di opere edili o meno a variare l'impatto della nuova destinazione, quanto piuttosto l'uso che poi effettivamente si andrà a variare. Questa visione può aiutare a garantire che i cambi d'uso contribuiscano positivamente al tessuto urbano e al benessere della popolazione.

Occorrerebbe, poi, ammettere sempre nel cambio senza opere la possibilità di eseguire gli Interventi che non superano la manutenzione ordinaria, come piccole riparazioni o sostituzioni di materiali esistenti nonché le modifiche per migliorare l'accessibilità, e l'adeguamento degli impianti elettrici, idraulici o sanitari.

Dato, inoltre, che il Decreto interviene su singole "unità immobiliari" e non su immobili "interi", sarebbe opportuno consentire sempre il cambio d'uso quando il passaggio avvenga tra categorie omogenee senza alcun tipo di condizione (es. da residenza a studio professionale e viceversa, ecc.). D'altronde già molte leggi regionali hanno previsto queste operazioni classificando le destinazioni d'uso tra loro omogenee e consentendo questi passaggi.

Con riferimento alla possibilità di cambiare la destinazione tra categorie differenti (es. da residenziale a ricettivo, da commerciale a direzionale, ecc.), il decreto-legge ha sicuramente il pregio di voler aprire ad un principio di indifferenza funzionale per determinate zone urbanistiche (zona A, B e C), ma alcune delle condizioni poste rischiano di fatto di vanificarne il relativo intento. Anche in questo caso si tratta di norme relative alle "singole unità immobiliari" e, per questo motivo, si ritiene che sia necessario:

- *circoscrivere maggiormente i casi per i quali gli strumenti urbanistici possono prevedere delle "condizioni" a quelle situazioni che possono contrastare con particolari interessi pubblici (es. sicurezza, salute pubblica);*
- *eliminare l'obbligo per cui il mutamento sia finalizzato alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare "conforme a quella prevalente" nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile.*

In merito a quest'ultimo aspetto, il principio della "prevalenza" di fatto porterebbe ad ingessare ancora di più le zone dei nostri quartieri con il rischio di una "mono-funzionalità" rispetto alla necessaria "mixité funzionale".

In molte Regioni sono presenti da anni concetti come la "compatibilità, la complementarità ecc.." per facilitare i cambi d'uso nell'ottica della rigenerazione urbana e comunque norme di maggiore incentivazione che si ritiene debbano essere salvaguardate.

Si pone infatti una questione rilevante nel rapporto fra la nuova normativa e le discipline regionali. Il Decreto, rispetto alle nuove previsioni inserisce una clausola di salvezza con riferimento alle norme regionali che contengano una previsione di maggior semplificazione rispetto alla procedura edilizia. Al riguardo si dovrebbe poter estendere tale salvaguardia in generale a tutte le previsioni di maggior favore che riguardano in generale la disciplina dei cambi d'uso.

Tolleranze costruttive ed esecutive (Art. 1, comma 1, lett. f) - modifica art. 34-bis DPR 380/2001

La norma introduce *in primis* il comma 1-bis dell'art. 34 bis Dpr 380/2001 il quale prevede, **per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024**, una **riparametrazione dell'attuale tolleranza costruttiva in funzione della superficie utile dell'unità immobiliare**.

Per la determinazione della superficie utile si dovrà far riferimento alla sola superficie prevista dal titolo edilizio che ha abilitativo l'intervento escludendo gli eventuali frazionamenti dell'immobile o dell'unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo.

Lo scostamento dai parametri (altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta, ecc..) non è considerato violazione edilizia se contenuto entro i limiti del:

- 2% per una superficie utile superiore a 500 mq;
- 3% per una superficie utile tra i 300 e 500 mq;
- 4% per una superficie utile tra i 100 e 300 mq;
- 5% per una superficie inferiore a 100 mq.

Qualora tali tolleranze costruttive siano realizzate su immobili soggetti a vincolo paesaggistico l'art. 3, comma 1, del decreto-legge in esame prevede l'**esclusione dell'autorizzazione paesaggistica**.

Inoltre, sempre per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, il Decreto introduce il nuovo comma 2 bis dell'art. 34 bis Dpr 380/2001 il quale disciplina alcune casistiche rientranti nelle **tolleranze esecutive (c.d. geometriche o di cantiere)**. In particolare, sono considerate tolleranze:

- 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.

Inoltre, il testo del Decreto inserisce nell'articolo 34-bis il comma 3-bis che descrive i requisiti e le procedure per attestare la **conformità degli interventi edilizi in zone sismiche**, in presenza, appunto, delle tolleranze costruttive introdotte. Viene specificata la documentazione necessaria e il processo di approvazione/autorizzazione da parte delle autorità competenti.

In dettaglio, per le unità immobiliari situate nelle zone sismiche (escluse quelle a bassa sismicità), il tecnico deve **attestare** che gli interventi rispettino le prescrizioni della sezione I del Capo IV della Parte II del Testo Unico Edilizia, ovvero della Normativa tecnica per l'edilizia per le costruzioni in zone sismiche.

L'attestazione, corredata dalla documentazione tecnica sull'intervento (i contenuti minimi sono indicati dall'articolo 93, comma 3 del Testo Unico Edilizia), deve essere trasmessa allo sportello unico per ottenere l'autorizzazione dell'ufficio tecnico regionale. Per gli interventi considerati di minore rilevanza o privi di rilevanza, secondo l'articolo 94-bis, comma 1,

la documentazione è trasmessa non per ottenere l'autorizzazione, bensì per l'esercizio delle modalità di controllo da parte della regione.

Una volta ottenuta l'autorizzazione, oppure decorso il termine del procedimento per i controlli regionali in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di esito negativo dei controlli stessi, il tecnico può effettuare la **dichiarazione sulle tolleranze costruttive**, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili.

Il Decreto infine introduce un nuovo comma 3-ter in base al quale l'applicazione della disciplina delle tolleranze non può comportare limitazioni dei **diritti dei terzi**. Tali limitazioni dovranno essere verificate dal tecnico abilitato il quale dovrà eventualmente indicare le attività necessarie per eliminarle o presentare, se necessari, i relativi titoli edilizi.

Viene inoltre previsto che la formazione di tali titoli e la concreta esecuzione dei relativi interventi è condizione necessaria per la redazione da parte del tecnico abilitato della dichiarazione, prevista dal comma 3, necessaria ai fini dell'attestazione dello stato legittimo.

Valutazione: parzialmente positiva

Nel condividere gli aumenti percentuali, si ritiene opportuno eliminare il limite temporale introdotto al fine di riportare le tolleranze alla loro finalità di errori costruttivi ed estenderne l'applicazione alle difformità minori dove è certo il legittimo affidamento dei privati.

Inoltre, con riferimento alle tolleranze cd. "geometriche", è opportuno che le nuove casistiche esplicitate ricomprendano anche tutte le modifiche incidenti irregolarità esecutive di parti comuni dell'edificio e le roto-traslazioni di modesta entità, casi molto frequenti ma rappresentanti semplici errori progettuali o costruttivi.

Sempre sul tema delle tolleranze geometriche, occorre che vengano chiariti alcuni aspetti legati agli immobili vincolati che il Decreto-legge lascia invariati. Dato che per le tolleranze costruttive (ossia quelle per le quali vengono previste relative percentuali) l'applicazione su tali immobili è consentita in quanto rientrante nei casi di cui all'allegato A punto A.31, a maggior ragione per le tolleranze cd geometriche (che non incidono su specifici parametri urbanistico-edilizi) dovrebbe essere consentita con esclusione eventualmente dei soli immobili soggetti a vincolo culturale (parte II Dlgs 42/2004).

Al riguardo, proprio in virtù dell'obiettivo di coordinamento normativo che la norma persegue, si esprimono perplessità sulla circostanza che tale coordinamento sia previsto solo con riferimento alle tolleranze costruttive ante 24 maggio 2024, senza prendere in considerazione anche quelle realizzate successivamente a tale data e quanto previsto a regime.

Occorre poi precisare che la disciplina delle tolleranze si applica anche nei casi in cui le previsioni legislative o regolamentari individuano misure minime, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari.

Al riguardo, appare utile segnalare che la Corte costituzionale, con sentenza 9 marzo 2020, n. 43, ha affermato che il legislatore con la disciplina delle tolleranze "*include anche*

l'evenienza che queste ultime coincidano con le misure legali minime". Di conseguenza gli scostamenti previsti nella normativa delle tolleranze valgono anche "per le misure minime individuate dalle disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari".

Ciò è stato anche specificato, ad esempio, dalla Regione Emilia-Romagna, la quale, con la Circolare del 27 dicembre 2011, ha chiarito che non determina violazione edilizia:

- in merito alle misure minime sulle distanze tra edifici (DM 1444/1968), la costruzione realizzata ad una distanza inferiore a quella prevista e progettata, ma contenuta nella soglia delle tolleranze;
- il divario in più o in meno, entro i limiti delle tolleranze, della misura dell'altezza (tra cui quella minima dei locali abitativi stabilita dal DM 5 luglio 1975).

L'attuale formulazione del comma 3-bis **non fornisce, infine, chiarezza in merito all'attestazione del rispetto delle Norme Tecniche delle Costruzioni**, richiamate nella sezione I del Capo IV della Parte II del Testo Unico Edilizia, da parte degli interventi interessati da tolleranze costruttive. Infatti, non è specificato se le Norme Tecniche, cui il tecnico deve riferirsi nell'attestazione, debbano essere quelle vigenti al momento della realizzazione dell'intervento – come sarebbe logico – oppure quelle vigenti oggi, al momento della presentazione dell'istanza. Sarebbe opportuno che il testo facesse esplicito riferimento alle norme tecniche vigenti all'epoca dell'intervento, in maniera del tutto analoga al successivo articolo 36-bis relativo alle ipotesi di parziale difformità (dove si stabilisce che, per la conformità edilizia, *"la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento"*).

Con riferimento alla tutela dei terzi, si evidenzia che tale previsione addossandone l'onere sul tecnico e applicandosi a tutte le casistiche di tolleranze previste dall'art. 34 bis Dpr 380/2001, potrà implicare un aggravio sia a carico del privato sia del tecnico abilitato.

Difformità parziali e nuovo accertamento di conformità in sanatoria (Art.1, comma 1, lett. e), g), h), i) modifica articoli 34, 36, 36-bis, 37 DPR 380/2001 e art. 3, comma 4)

Le norme relative agli articoli 36, 36-bis e 37 del Dpr 380/2001 sono volte a riscrivere **"l'accertamento di conformità in sanatoria"** ossia l'istituto che regola i casi, le condizioni e il procedimento per ottenere la sanatoria "in via ordinaria" delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo edilizio ma previste e quindi consentite dalla strumentazione urbanistica e edilizia comunale.

In particolare, vengono individuate due tipologie di accertamento di conformità in sanatoria, differenziando:

1. gli **interventi eseguiti in assenza, totale difformità o in variazione essenziale dal permesso di costruire o dalla Scia alternativa al permesso di costruire di cui all'art. 23 Dpr 380/2001**, per i quali, in quanto fattispecie di maggiore gravità, **continua a permanere l'attuale regime della doppia conformità** urbanistica ed edilizia (previsioni di piano e normativa tecnica), ossia della necessità di rispettare la normativa prevista sia all'epoca della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda (art. 36);

2. **gli interventi in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla Scia alternativa al permesso di costruire nonché quelli realizzati in assenza o in difformità dalla Scia "semplice" di cui all'art. 22 Dpr**

380/2001, per i quali vi è il **superamento della doppia conformità**: si prevede che è sufficiente provare la **conformità urbanistica ad oggi** (al momento della presentazione della domanda) e la **conformità edilizia** (normativa tecnica) **all'epoca della realizzazione** (nuovo art. 36-bis).

In questi ultimi casi il titolare dell'opera può richiedere allo Sportello Unico dell'edilizia (ovvero, laddove non costituito, all'Ufficio tecnico comunale) il permesso di costruire o presentare la Scia in sanatoria che dovranno essere accompagnate da una **dichiarazione di un tecnico abilitato che attesti la necessaria conformità** come sopra descritta. L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione indicata dell'art. 9-bis, comma 1-bis, secondo e terzo periodo del Dpr 380/2001 ai fini dello stato legittimo ovvero, qualora non sia possibile accertarla, mediante dichiarazione del tecnico interessato.

Nel testo del Decreto-legge (art. 3, comma 4) si specifica espressamente che la presentazione della domanda di permesso di costruire o della Scia ai sensi del nuovo articolo 36-bis **non dà diritto alla restituzione di somme versate a titolo di oblazione o per il pagamento di sanzioni già irrogate** dal comune o da altra amministrazione sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del decreto.

Nei casi di difformità parziali si introduce la cd. sanatoria condizionata (non consentita dalla giurisprudenza) in base alla quale il Comune può subordinare il rilascio del permesso/SCIA in sanatoria all'**esecuzione di interventi per rendere l'opera conforme alla normativa tecnica, edilizia, igienico sanitaria, nonché alla rimozione delle opere che non possono essere sanate**.

Il rilascio del permesso in sanatoria è sempre subordinato al **pagamento, a titolo di oblazione, del doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile in seguito agli interventi (importi compresi fra 1.032 e 30.984 €)** e si prevede che una parte di queste entrate (in particolare 1/3 di esse) siano destinate obbligatoriamente alla demolizione delle opere abusive (fatta salva la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile), agli interventi di rigenerazione urbana e aree degradate, ecc. (art. 1, comma 2 del Decreto-legge – con riferimento alla destinazione dei proventi vedi anche quanto previsto in merito all'applicazione dell'articolo 31, comma 5, ultimo periodo del Dpr 380/2001 come modificato dal presente Decreto Legge).

Vi è infine una norma per gli **immobili soggetti a vincolo paesaggistico** che **possono essere sanati** previo rilascio del **parere favorevole dell'autorità competente** e pagamento di una sanzione pari al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito attraverso la trasgressione.

Quanto alla chiusura del procedimento, si prevede che, fatta salva nei casi di immobili soggetti a vincolo paesaggistico la sospensione del termine fino alla definizione della compatibilità paesaggistica, lo Sportello Unico provvede sulla domanda di sanatoria entro 45 gg, decorsi inutilmente i quali essa si intende accolta. Si è in presenza, dunque, di una importante

innovazione rispetto a quanto tuttora previsto dall'art. 36 sull'accertamento di conformità in sanatoria delle fattispecie abusive più gravi, per le quali permane una forma di silenzio rigetto decorsi 60 gg dalla presentazione della domanda.

Quanto all'art. **37 (interventi eseguiti in assenza o in difformità della SCIA)** esso viene modificato estendendo anche in questi casi il regime nuovo in merito all'eliminazione della "doppia conformità" con in questo caso lasciando invariata la sanzione pecuniaria prevista dalla normativa vigente (doppio aumento del valore venale e comunque in misura non inferiore a 516 euro).

Infine, viene modificato l'art. 34 in tema di interventi edilizi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla Scia alternativa al PdC, prevedendo un **incremento delle sanzioni pecuniarie** previste dal doppio al triplo del costo di produzione, in caso di immobili a destinazione residenziale e dal doppio al triplo del valore venale delle opere adibite ad usi diversi da quello residenziale.

Valutazione: parzialmente positiva

Le disposizioni introdotte in tema di accertamento di conformità per le parziali difformità rappresentano un primo passo per scardinare il regime della doppia conformità tenendo conto della minor rilevanza della difformità da sanare.

Sul punto si ritiene tuttavia che la norma debba essere migliorata sotto diversi profili.

In primo luogo, è opportuno che venga specificato che la cd. sanatoria condizionata sia un procedimento che si attivi su istanza dell'interessato ogni qual volta siano necessari interventi, anche strutturali, per ragioni 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 presente articolo.

In secondo luogo, sotto il profilo degli immobili soggetti a vincolo paesaggistico, va chiarito il rapporto con l'articolo 167 del Dlgs 42/2004 che non consente l'accertamento di compatibilità paesaggistica se non in limitati casi minori nei quali non vi deve essere stato incremento di volume o superficie esistente.

Sempre con riferimento agli immobili vincolati sotto il profilo paesaggistico, si evidenzia inoltre la divergenza con l'art. 32, comma 3 del Dpr 380/2001 in base al quale gli interventi realizzati con variazioni essenziali 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. Quest'ultima norma contrasta evidentemente con la possibilità degli immobili vincolati di avere parziali difformità ed essere assoggettati alla nuova procedura di sanatoria dell'art. 36-bis. Tali aspetti dovranno essere chiariti in sede di conversione.

**Alienazione
immobili abusivi**

**(Art. 1, comma 1,
lett. d) – modifica
art. 31 Dpr
380/2001)**

La norma modifica l'art. 31, comma 5, del Dpr 380/2001 modificando, in riferimento all'opera abusiva - ossia realizzata in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali – la procedura vigente.

In particolare, si prevede che qualora non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, il Comune, previo parere delle amministrazioni competenti,

può procedere all'alienazione dell'immobile e della relativa area di sedime condizionando sospensivamente il contratto alla effettiva rimozione da parte dell'acquirente delle opere abusive.

Al riguardo viene specificato che:

- 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.

L'art. 1, comma 2, del Decreto obbliga inoltre i Comuni a destinare una quota pari ad un terzo delle entrate derivanti dall'alienazione di cui sopra (oltre che dalle sanzioni applicate a seguito del procedimento di accertamento di conformità in sanatoria per parziali difformità di cui al nuovo articolo 36-bis come sopra esposto):

- per la demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale, fatta salva, in questo caso la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile;
- per la realizzazione di opere e di interventi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e per iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.

Valutazione: parzialmente positiva

Si stabiliscono due principi che modificano la precedente disciplina in merito ai quali è necessaria una maggiore attenzione in quanto in alcuni casi si prestano ad un appesantimento del procedimento sanzionatorio.

In primo luogo, si subordina la decisione di non procedere alla demolizione ad una valutazione che l'opera non contrasti, non solo con gli interessi urbanistici, ambientali e di assetto idrogeologico finora considerati, ma anche con quelli culturali e paesaggistici. In questo caso si prevede un ulteriore procedimento finalizzato ad acquisire il parere delle autorità preposte a questi interessi senza stabilirne tempi e modalità.

inoltre, è necessario che la nuova procedura si coordini con quanto già previsto dal Decreto-legge 76/2020 e cioè con l'attribuzione ai prefetti del potere di demolizione delle opere abusive.

Destinazione proventi

(Art. 1, comma 2)

La norma obbliga i Comuni a destinare una quota pari ad un terzo delle entrate derivanti da:

- alienazione del bene immobile abusivo ossia realizzato in assenza di permesso di costruire in totale difformità o con variazioni essenziali quando ciò sia consentito ai sensi delle nuove previsioni dell'articolo 31 comma 5 TUE;
- somme corrisposte a titolo di oblazione nell'ambito del procedimento di accertamento di conformità in sanatoria per parziali difformità di cui al nuovo articolo 36-bis.

Tali somme sono destinate alla:

- demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale, fatta salva, in questo caso la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile
- realizzazione di opere e di interventi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e per iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.

Valutazione: parzialmente positiva

Nel condividere gli obiettivi previsti nella nuova norma, sarebbe opportuno inserire tra i temi a cui destinare una quota parte dei proventi anche gli interventi per l'incremento dell'offerta abitativa.

Strutture amovibili per Covid 19

(Art. 2)

La previsione normativa, che non costituisce in tal caso una modifica o integrazione del TUE, è finalizzata a rendere possibile il mantenimento delle strutture amovibili realizzate durante lo stato di emergenza nazionale dichiarato a seguito del diffondersi dell'epidemia da Covid-19.

Le condizioni necessarie per poter mantenere le predette strutture, anche in deroga al limite temporale dei 180 giorni previsto dall'articolo 6 comma 1 lettera e-bis, sono:

- rispetto delle prescrizioni urbanistiche comunali e delle normative di settore;
- utilizzo solo per finalità: sanitarie, assistenziali, educative (non sono dunque compresi i dehors realizzati da bar e ristoranti)
- dimostrazione comprovata della perdurante necessità di utilizzo.

Dal punto di vista procedurale occorre presentare una Comunicazione di inizio lavori asseverata dove andranno indicate le comprovate e obiettive esigenze di mantenimento e l'epoca di realizzazione della struttura.

Il Comune può richiedere la rimozione delle strutture non conformi con provvedimento motivato. L'applicazione delle disposizioni non deve limitare i diritti dei terzi.

Valutazione: neutra

Si prosegue nella direzione di quanto già avviato durante la pandemia da Covid 19.

Norme finali e di coordinamento

(Art. 3, comma 2 e 4)

Le disposizioni riguardano:

- l'applicazione delle nuove norme in tema di tolleranze e di accertamento di conformità delle parziali difformità anche agli immobili delle pubbliche amministrazioni come individuate ai sensi dell'art. 1 D.lgs. 165/2001;
- la previsione per cui non si ha diritto alla restituzione di somme versate a titolo di oblazione o per il pagamento di sanzioni già irrogate dalle amministrazioni in caso di presentazione del permesso di costruire o della Scia ai sensi del nuovo art. 36-bis sull'accertamento di conformità delle parziali difformità.

Valutazione: parzialmente negativa

La possibilità dell'applicazione delle nuove disposizioni anche agli immobili delle p.a. ha sicuramente effetti positivi sull'eventuale riutilizzo degli stessi per andare incontro all'evoluzione delle esigenze trasformative della società. È tuttavia da valutare attentamente l'esclusione totale del pagamento delle relative sanzioni nei casi in cui le parziali difformità non sono coeve alla realizzazione degli edifici, ma opera successiva di soggetti ad esempio utilizzatori degli stessi.

Infine, nell'ottica del principio del favor rei, sarebbe opportuno chiarire maggiormente le casistiche per le quali non sia ha diritto alla restituzione delle relative sanzioni/oblazioni in caso di presentazione della nuova sanatoria per le parziali difformità.

ULTERIORI PROPOSTE

Varianti ante '77

È necessario salvaguardare quelle situazioni connesse alla esecuzione di titoli edilizi rilasciati prima del 1977 epoca in cui non era disciplinata l'ipotesi della parziale difformità e delle varianti in corso d'opera. Il progettista incaricato utilizzava tecniche di rappresentazione grafica manuale, con tutte le approssimazioni del caso, compresa la sintesi tra le componenti del progetto limitandosi ad esempio ad indicare un "piano tipo" da considerare valido anche per gli altri livelli previsti. Tutte le misurazioni non avevo di certo il carattere di estrema precisione che oggi invece le tecnologie informatiche e strumentali consentono; il tecnico comunale incaricato del sopralluogo per il rilascio dell'agibilità riportava graficamente le eventuali difformità direttamente sul progetto depositato in Comune (e le disegnava a mano) ritenendole non rilevanti rispetto ai requisiti edilizi ed igienico sanitari al tempo vigenti. Ferma restando l'esigenza di contrastare l'abusivismo edilizio, vi è quindi la necessità di fornire una risposta semplice ed efficiente a queste casistiche di difformità che, in considerazione delle loro caratteristiche e del tempo trascorso, richiedono di essere valutate diversamente rispetto all'attuale quadro normativo.

Per tale motivo si propone di tutelare il legittimo affidamento di tutte quelle opere che, realizzate prima della data di entrata in vigore della legge 10/1977 siano state di fatto oggetto di accertamento (non contestate) in sede di sopralluogo da parte di funzionari incaricati dal comune ai fini della verifica dell'agibilità. In questi casi occorre ritenere tali difformità legittime prevedendo una diversa procedura sanzionatoria nei soli casi in cui non sia possibile dimostrare l'avvenuta non contestazione.