

**VIII COMMISSIONE
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI**

CAMERA DEI DEPUTATI

**Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69,
recante disposizioni urgenti in materia
di semplificazione edilizia e urbanistica
(A.C. 1896)**

Audizione della Confedilizia

Roma, 12 giugno 2024

La Confedilizia esprime apprezzamento per le misure introdotte dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (c.d. decreto “Salva Casa”), che hanno lo scopo di risolvere situazioni di piccole irregolarità edilizie risalenti spesso a molti anni addietro e che sono di ostacolo alla commerciabilità degli immobili o alla concessione di mutui. Misure che saranno utili ai proprietari di casa e al mercato immobiliare e che, a tal fine, si chiede di integrare e ampliare.

In questa prospettiva, in particolare, si evidenzia la necessità di intervenire sulla nuova disciplina delle tolleranze costruttive ed esecutive espungendo dal testo la prevista limitazione temporale (24 maggio 2024), in quanto ingiustificata e foriera di disparità di trattamento. Si chiede, altresì, il definitivo superamento, per quanto attiene a tutte le fattispecie di accertamento di conformità, del requisito della doppia conformità, proponendo la sanabilità degli interventi conformi anche alla sola disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda di sanatoria; ciò, onde evitare il paradosso di dover demolire quanto è, invece, realizzabile secondo la vigente normativa.

Per quanto concerne, poi, la disciplina dei cambi d’uso senza opere, nell’ottica di una maggiore semplificazione, si sottolinea, invece, l’importanza di introdurre l’espressa previsione che la possibilità, sempre ammessa, dei cambi d’uso senza opere costituisca principio fondamentale dell’ordinamento, operante, quindi, anche in deroga ad eventuali prescrizioni e limitazioni degli strumenti urbanistici comunali.

Infine, con riguardo alle varianti in corso d’opera a titoli edilizi rilasciati prima dell’entrata in vigore della legge n. 10 del 1977, la proposta è di prevedere – sempre nell’ottica di facilitare le regolarizzazioni – che tali interventi non costituiscano violazioni edilizie e siano dichiarati dal tecnico abilitato, ai fini dell’attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella relativa modulistica ovvero con apposita dichiarazione asseverata, allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione di diritti reali; e, più in generale, che la stessa attestazione, da parte di un tecnico abilitato, sia proposta come soluzione anche ai fini del riconoscimento dello stato legittimo di un immobile senza necessità, quindi, di un procedimento idoneo a verificare l’esistenza di un titolo abilitativo, così come invece disposto dal decreto “Salva Casa”.

Di seguito, si riportano, in dettaglio, le proposte di modifica di interesse, con le relative osservazioni.

I) Per quanto concerne le modifiche relative all'art. 9-bis del TUE (*“Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili”*) e, in specie, con riferimento al comma 1-bis del detto articolo, si registra positivamente l'ampliamento dei riferimenti rilevanti al fine della risultanza dello stato legittimo (come da decreto-legge all'esame *sub* art. 1, lett. b, n. 1 e n. 2).

In proposito, in un'ottica di coordinamento, rispetto a quanto previsto dal decreto-legge in questione, e di ulteriore snellimento burocratico e semplificazione, si suggeriscono le seguenti modifiche.

a) Quanto all'art. 9-bis, comma 1-bis, primo periodo, si propone di introdurre il riferimento anche ai titoli edilizi in sanatoria (pure a seguito di istanza di condono edilizio); alle tolleranze costruttive ed esecutive, alla disciplina delle “varianti in corso d'opera” ante legge n. 10/1977 (che si propone di introdurre con apposito art. 35-bis, come da successivo punto IV), e alla regolarizzazione che consegue al pagamento delle sanzioni pecuniarie, nonché di modificare la previsione sostituendo le parole *“l'intero immobile o unità immobiliare”* – anziché con le parole *“l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, rilasciato all'esito di un procedimento idoneo a verificare l'esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa”* – con le parole *“l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, attestato dal tecnico abilitato nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie, ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali”*.

Pertanto, il testo che si propone di assumere quanto all'art. 9-bis, comma 1-bis, primo periodo, risulta nei seguenti termini:

“Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali, o da quello stabilito dai titoli edilizi in sanatoria, rilasciati anche a seguito di istanza di condono edilizio, o dalle tolleranze costruttive ed esecutive di cui all'art. 34-bis, o dalle varianti in corso d'opera ai sensi dell'art. 35-bis, o dalla regolarizzazione delle difformità che consegue al pagamento delle sanzioni pecuniarie previste ai sensi del presente Testo unico, attestato dal tecnico abilitato nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie, ovvero con apposita dichiarazione asseverata

allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali”.

b) Quanto all’art. 9-bis, comma 1-bis, secondo periodo, si propone di formulare il detto secondo periodo nei seguenti termini: “Sono ricompresi tra i titoli di cui al primo periodo i titoli rilasciati o formati in applicazione delle previsioni di cui agli articoli 36, 36-bis, 37 e 38, i titoli edilizi in sanatoria, rilasciati anche a seguito di istanza di condono edilizio, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni, e, inoltre, costituiscono riferimenti atti a stabilire lo stato legittimo dell’immobile o dell’unità immobiliare, a propria volta ciascuno dei quali idoneo a determinare lo stato legittimo ai sensi del primo periodo, le tolleranze costruttive ed esecutive di cui all’art. 34-bis, le varianti in corso d’opera ai sensi dell’art. 35-bis, nonché la regolarizzazione delle difformità che consegue al pagamento delle sanzioni pecuniarie previste ai sensi del presente Testo unico. Alla determinazione dello stato legittimo dell’immobile o dell’unità immobiliare concorre, altresì, il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 4, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui al comma 1-ter del presente articolo e di cui all’articolo 34-bis ed all’articolo 35-bis.”

Fermi i successivi periodi.

c) Si propone, inoltre, l’introduzione, nel detto art. 9-bis, di un ulteriore comma, con la numerazione 1-ter e dalla seguente formulazione:

“1-ter Lo stato legittimo dell’immobile o dell’unità immobiliare è attestato, ai sensi del comma 1-bis del presente articolo, dal tecnico abilitato nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie, ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.”

II) Relativamente, poi, alla disciplina dei cambi d’uso, si ritiene senz’altro positiva la previsione di modifica dell’art. 23-ter del TUE, come da decreto “Salva Casa” (in specie, *sub* art.1, lett. c, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater), al fine di una semplificazione per quanto concerne i mutamenti di destinazione d’uso senza opere. Proprio in tale ottica, si ritiene, però, di dover evidenziare le seguenti proposte di modifiche.

a) Risulta, senz’altro, opportuno non eliminare il riferimento, accanto alla “singola unità immobiliare”, anche agli immobili nella loro interezza: si suggerisce, dunque, di sostituire le parole “della/di una singola unità immobiliare”, con le parole “dell’immobile o della singola unità immobiliare”.

Non si stima, infatti, giustificabile escludere dalla semplificazione dei cambi d'uso senza opere i cambi d'uso riguardanti interi immobili.

b) Sempre con riferimento ai nuovi commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater*, come previsti dal decreto “Salva Casa”, si ritiene che la previsione per cui gli strumenti urbanistici comunali possano “*fissare specifiche condizioni*” rischi, in verità, di tradursi nella (re)introduzione, a livello locale, di limitazioni e finanche di divieti, contrari al disposto, alla finalità e alla *ratio* dello stesso decreto.

In proposito, si propone che le parole “*ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni*” siano sostituite dalle parole “*anche in deroga ad eventuali prescrizioni e limitazioni degli strumenti urbanistici comunali*” (come originariamente preannunziato nella presentazione resa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dei contenuti del provvedimento in questione).

Laddove, poi, vi fosse qualche particolare e motivata esigenza nell'aver inserito la possibilità di “*specifiche condizioni*” che gli strumenti urbanistici comunali possono fissare, tale previsione è, comunque, da circoscrivere e specificare, con riferimento a quali siano tali “*specifiche condizioni*”, diversamente potendo ingenerarsi un effetto contrario a contenuti e scopo della norma.

c) Sempre con riferimento alla disciplina dei cambi d'uso, pur accogliendo positivamente la previsione di cui al decreto-legge in esame (in specie, come previsto da detto comma 1-*ter*), per cui “*Sono altresì sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso senza opere tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c) di una singola unità immobiliare (a cui aggiungersi “o di un immobile”) ubicata in immobili ricompresi (da sostituirsi con “ubicati”) nelle zone A), B) e C) di cui all'art. 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444*” non si condanna, in quanto costituente ingiustificata limitazione a scapito di un territorio (quello rurale) che invece necessita di essere ripopolato e reso appetibile, l'esclusione di tale possibilità con riferimento a immobili ubicati in zone territoriali destinate a usi agricoli.

Si ritiene, infatti, che anche con riferimento agli ambiti agricoli debba essere sempre permessa la possibilità di cambi d'uso senza opere, quanto meno, tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, commerciale e rurale; nonché sempre permessa la possibilità di cambi d'uso senza opere, almeno, verso le categorie residenziale, turistico-ricettiva, commerciale e rurale.

Trattasi, infatti, di destinazioni d'uso che risultano compatibili con le peculiarità di tale ambito territoriale, il quale, per essere effettivamente tutelato, deve poter accogliere nuove destinazioni d'uso che non contrastano con le caratteristiche dello stesso, anzi che possono valorizzarle.

Si ritiene, pertanto, necessario sostituire le parole “Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d’uso senza opere tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b), e c)” con le parole “Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d’uso senza opere tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b), c) e d)” e le parole “nelle zone A), B) e C)”, con le parole “nelle zone A), B), C) ed E)”.

d) Ancora con riferimento alla disciplina dei cambi d’uso, non si reputa condivisibile prevedere la possibilità (di cui al detto comma 1-*quater*) di mutamento d’uso senza opere, di cui al comma 1-*ter*, delle singole unità immobiliari solo “qualora il mutamento sia finalizzato alla forma di utilizzo dell’unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell’immobile”.

Il concetto di “prevalenza”, infatti, risulta estraneo alla disciplina dei mutamenti d’uso fra destinazioni ammesse la cui scelta, invece, deve rientrare nell’ambito della libertà decisionale del singolo proprietario.

Si richiede, pertanto, di eliminare tale locuzione.

e) Per quanto concerne la previsione per cui “Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra il passaggio alla destinazione residenziale è ammesso nei soli casi espressamente previsti dal piano urbanistico e dal regolamento edilizio” (così il comma 1-*quater*, ultima parte), si evidenzia come una siffatta limitazione determini, in sostanza, la reintroduzione di una limitazione ai cambi d’uso verso la destinazione residenziale, di cui, invece, è da confermarsi il superamento, in un’ottica di semplificazione, snellimento e approdo ad usi rispondenti al mutare delle esigenze di utilizzo.

Si richiede, pertanto, che tale limitazione venga eliminata.

f) Di fondamentale importanza, anche considerato l’ormai veloce mutare delle esigenze di utilizzo degli immobili, specificare che in caso di mutamento di destinazione d’uso senza opere all’interno della stessa categoria funzionale e tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b), c) e d) è esclusa la corresponsione di oneri di urbanizzazione (in aggiunta al non assoggettamento all’obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale e al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi, come previsto nel detto comma 1-*quater*).

Si ritiene parimenti importante prevedere l’esenzione dalla corresponsione del contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione) per il caso di cambi di destinazione d’uso (oltre che senza opere) con mero frazionamento o accorpamento di unità già esistenti, anche tra diverse categorie funzionali.

III) Per quanto concerne le proposte di modifica all'art. 34-bis del TUE (“Tolleranze costruttive”), come da decreto-legge in questione (in specie, art. 1, lettera f), si accoglie favorevolmente l'introduzione dei commi 1-bis e 2-bis, ritenendosi, però, di dover espungere dagli stessi le parole “*Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024*”.

Trattasi, infatti, di limitazione temporale che risulta ingiustificata e foriera di disparità di trattamento.

Per quanto concerne, poi, l'introduzione del comma 1-ter, trattasi di previsione che può ingenerare equivoci interpretativi, dunque da riformulare prevedendo che, “*in caso di frazionamenti dell'immobile o della singola unità immobiliare eseguiti nel corso del tempo, ai fini del computo della superficie utile di cui al comma 1-bis, si tiene conto della superficie utile risultante da ogni frazionamento*”.

Inoltre, si ritiene di fondamentale importanza, in considerazione delle finalità e della *ratio* dell'intervento normativo in questione, reintrodurre, in apposito comma che può numerarsi “3-ter” la previsione, in sintonia con il testo originariamente preannunciato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per cui “*Sono soggette alla disciplina delle tolleranze costruttive ed esecutive di cui al presente articolo (art. 34-bis) le parziali difformità dal titolo edilizio, realizzate durante l'esecuzione dei lavori, constatate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati, secondo la normativa all'epoca vigente, di effettuare verifiche di conformità edilizia, cui sia seguita la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge*”.

IV) Si rileva che il decreto “Salva Casa” non contiene più la previsione, originariamente illustrata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'introduzione di un nuovo art. 35-bis del TUE (“Varianti in corso d'opera a titoli edilizi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977 n. 10”).

Trattasi, invece, di previsione senz'altro da valutarsi positivamente e, pertanto, da reintrodurre, in un'ottica di facilitazione della regolarizzazione “*degli interventi realizzati in corso d'opera in parziale difformità dal titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977 n. 10*”.

In proposito, si propone la seguente formulazione, senza applicazione di sanzioni e senza riserve di possibili richieste di demolizioni da parte dell'Amministrazione:

“*Art. 35-bis (“Varianti in corso d'opera a titoli edilizi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977 n. 10”) Gli interventi realizzati in corso d'opera in parziale difformità dal titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977 n. 10 e non riconducibili*

ai casi di cui all'art. 34-bis, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarati dal tecnico abilitato, fini della attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali”.

V) Relativamente, poi, all'art. 36 del TUE (“Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali”), come da decreto-legge in esame (in specie, sub art. 1, lettera g), si rileva che il detto articolo continua a prevedere il requisito della c.d. doppia conformità urbanistica ed edilizia (in specie “... *il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso di costruire in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda*”).

In proposito, non può che ribadirsi, invece, la fondamentale importanza del superamento, in generale, del requisito della “doppia conformità”, introducendo la previsione della sanabilità (mediante *accertamento di conformità*) degli interventi conformi alla sola disciplina urbanistica e edilizia vigente al momento della presentazione della domanda di accertamento di conformità.

Dunque, si suggerisce l'introduzione di una previsione del seguente tenore: “... *In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda di accertamento di conformità*”.

Occorre, infatti, definitivamente risolvere la paradossale situazione per cui ci si trovi costretti a demolire un intervento che, però, risulta realizzabile in base alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia.

VI) Per quanto concerne, infine, l'art. 36-bis del TUE (“Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziale difformità”), come da decreto-legge in parola (in specie, sub art. 1, lettera h), si registra positivamente l'intento di semplificare l'accertamento di conformità per quanto concerne gli interventi

realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla SCIA, ovvero in assenza o in difformità dalla SCIA nelle ipotesi di cui all'art. 37 del TUE.

Tuttavia, la previsione per cui tale accertamento di conformità sia conseguibile *“se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione”* risulta non pienamente conforme alla necessità di superare la c.d. doppia conformità, potendo, in verità, anche finire per precludere la possibilità di conseguire il detto accertamento di conformità.

Si ritiene, pertanto, di fondamentale importanza riformulare la previsione, di cui al primo comma dell'art. 36-bis, prevenendo la possibilità di ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria *“se l'intervento risulti conforme, alternativamente, alla disciplina urbanistica vigente al momento della realizzazione, oppure alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché, alternativamente, ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione oppure ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della presentazione della domanda”*.

Negli stessi termini sarà, di conseguenza, da modificare anche il comma 3 del detto art. 36-bis.

VII) Al fine di raccordare le previsioni di cui al novellato art. 34-bis, risulta, infine, necessario intervenire sull'art. 49 del TUE (“Disposizioni fiscali”) modificando il primo comma, prima parte del secondo periodo, come segue: “Il contrasto deve riguardare violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che eccedano per singola unità immobiliare (anziché “il due per cento delle misure prescritte” da sostituire con) le tolleranze costruttive ed esecutive di cui all'art. 34-bis”, fermo il resto.

CONFEDERAZIONE ITALIANA PROPRIETÀ EDILIZIA

**Presidenza e Segreteria generale
Centro Studi**

Uffici operativi e amministrativi
00187 Roma - Via Borgognona, 47
tel. 06.6793489 (r.a.) - fax 06.6793447

Uffici Organizzazioni collegate
00196 Roma - Via P. Clotilde, 2 int. 4
tel. 06.3214369 (r.a.) - fax 06.32650503

Uffici Enti bilaterali
00198 Roma - Corso Trieste, 10
tel. 06.44251191 (r.a.) - fax 06.44251456

www.confedilizia.it