

**DISEGNO DI LEGGE C. 1896 “CONVERSIONE
IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 29 MAGGIO
2024, N. 69, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI
IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE EDILIZIA E
URBANISTICA” – DL “SALVA CASA”**

8° COMMISSIONE (AMBIENTE, TERRITORIO, LAVORI PUBBLICI) DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI DELLA REPUBBLICA ITALIANA



[HTTPS://WWW.UNITEL.IT/](https://www.unitel.it/)

PEC: [SEGRETERIA@PEC.UNITEL.IT](mailto:segreteria@pec.unitel.it)

PRESIDENTE: ARCH. CLAUDIO ESPOSITO

DIREZIONE E COORDINAMENTO SCIENTIFICO: GEOM. SALVATORE DI BACCO

RESPONSABILE DELL'AREA EDILIZIA E URBANISTICA COMUNE DI RAIANO (AQ)

COMITATO SCIENTIFICO UNITEL

CONTRIBUTI PRESENTI IN QUESTA RELAZIONE DI SINTESI:

AVV. ROBERTO RAGONE

UFFICIO PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E CONTENZIOSO – SETTORE TERRITORIO E URBANISTICA
PROVINCIA DELL'AQUILA

PUBBLICATO NEL MESE DI GIUGNO 2024.

Sommario

Decreto “Salva casa” 69/2024

Premesse e considerazioni generali

- a. *Testo Unico dell’Edilizia. Necessita di una riforma organica e strutturale.* **3**
- b. *Decreto “Salva Casa”. Relazione illustrativa.* **5**
- c. *Decreto “Salva Casa”. Finalità.* **7**

II. Esame del testo. Osservazioni, rilievi, criticità e proposte emendative

- a. *Art. 9 bis comma 1 bis. Documentazione amministrativa e Stato legittimo degli immobili.* **8**
- b. *Art. 36-bis. Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità.* **11**
- c. *Art. 23-ter. Mutamento d’uso urbanisticamente rilevante.* **17**

III. Conclusioni Unitel. **18**

Contributi

- I. *Sulla rigenerazione urbana e definizione di Ristrutturazione edilizia dell’art. 3 comma 1 lettera d) DPR 380/2001 (Avv. Roberto Ragone).* **19**

I. PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

(Articolo 3 della Costituzione)

a. Testo Unico dell'Edilizia. Necessità di una riforma organica e strutturale.

Preliminarmente UNITEL sottolinea che, al di là del presente provvedimento, risulta l'urgenza e l'indifferibilità di una nuova riforma organica e complessiva del Testo Unico dell'Edilizia.

Sono passati 23 anni dall'approvazione del Testo unico dell'edilizia, il decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001, e 21 da quando è entrato ufficialmente in vigore: il 30 giugno 2003, con due anni di ritardo rispetto alla sua emanazione.

I primi anni di applicazione sono trascorsi in relativa calma, senza successive modificazioni legislative; è stata una fase di attuazione e di sedimentazione delle novità introdotte da un codice che raggruppava, per la prima volta in Italia, un corpus variegato di norme attinenti al mondo dell'edilizia e delle costruzioni.

Precedentemente al Testo Unico tutte le norme di settore viaggiavano su binari distinti e nettamente separati, che a volte si incrociavano e si integravano tra loro.

Finalmente nel 2001 con l'approvazione del DPR 380 si raggiungeva l'auspicato coordinamento del settore delle costruzioni.

Ma la relativa apparente calma è stata sostituita, a partire dal 2010 con una a volte schizofrenica e isterica proliferazione di norme che sostituivano, integravano, abrogavano i dettati legislativi del codice edilizio in vigore.

Tale disorganica evoluzione ha iniziato ad incrinare la struttura del Testo unico originario con evidenti “scricchiolii”, creando problematiche interpretative, applicative e procedurali con un aumento delle

criticità che hanno inevitabilmente ripercussioni su tutti gli operatori del settore, generando una confusione ed una incertezza soprattutto di natura giuridica che ha portato spesso all'apertura di contenziosi nelle varie sedi giudiziarie.

Liberalizzazioni sociali, semplificazioni procedurali, bonus e superbonus fiscali e i vari decreti emergenziali, paradossalmente hanno accelerato negli ultimi anni il già “labile” equilibrio, destabilizzando la struttura complessiva della disciplina edilizia che il legislatore aveva creato nel 2001.

I funzionari tecnici comunali, applicatori principali di tali norme, hanno incontrato difficoltà notevoli e a volte insormontabili nella corretta applicazione delle norme che si sono sovrapposte indiscriminatamente in questi anni con la naturale conseguenza di aumentare il divario e la tensione sociale tra lo stato, i liberi professionisti, le imprese, i cittadini e il relativo contesto socio-economico.

È necessario riformulare una nuova disciplina organica per eliminare definitivamente e superare tutti i nodi critici generati da tali sovrapposizioni degli ultimi anni, facendo chiarezza di tutte le procedure edilizie che interessano, oggi più che mai (in questo momento di superbonus edilizi), gli operatori del settore

La disciplina delle attività edilizie è stata oggetto negli ultimi anni di numerosi interventi da parte del legislatore. Si è trattato in prevalenza di modifiche puntuali, finalizzate alla liberalizzazione di talune fattispecie di intervento e all'introduzione di snellimenti procedurali, che nel loro complesso hanno prodotto effetti tutt'altro che trascurabili, incidendo su molti principi cardine della disciplina.

Trattandosi in genere di provvedimenti di urgenza, finalizzati per lo più a stimolare l'iniziativa imprenditoriale nel settore dell'edilizia, duramente colpito dalla pesantissima crisi economica degli ultimi anni, le recenti riforme emergenziali hanno per molti aspetti destabilizzato l'impianto complessivo della disciplina, determinando notevoli problematiche interpretative ed applicative e rendendo ormai improcrastinabile l'esigenza di procedere ad un riordino ed aggiornamento complessivo e ad una ricomposizione organica di tutto il quadro delle disposizioni che regolano l'attività edilizia, non solo in funzione di una più efficace azione amministrativa, ma anche e soprattutto al fine di supportare i processi di pianificazione e gli investimenti prioritariamente orientati alla rigenerazione urbana e al contenimento del consumo di suolo.

È necessario, inoltre, che il riordino della disciplina affronti il tema del coordinamento con altre discipline strettamente correlate come, ad esempio, il codice dei beni culturali e del paesaggio, le norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi che incidono sui procedimenti edilizi e l'eliminazione delle disposizioni recanti disposizioni contrastanti col testo unico.

Al fine di dare il proprio contributo come addetti di "Trincea", e nell'ottica di rendere il Provvedimento in esame efficace per il raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e di sviluppo, l'UNITEL l'unione nazionale dei Tecnici degli Enti locali ritiene utile sollecitare la commissione ad approfondire e stimolare inserendo delle linee guida nel testo della legge Delega su alcuni principi cardine che riteniamo essenziali per un effettivo cambio di marcia della macchina amministrativa.

b. Decreto “Salva Casa”. 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. Tali misure intendono, pertanto, offrire una soluzione alle numerose esigenze rappresentate dagli attori coinvolti nel processo edilizio in relazione alle predette tematiche.

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. Ciò, anche nell'ottica di stimolare un andamento positivo dei valori sia di acquisto che di locazione dei beni immobili residenziali.

Nel complesso, 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.

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.

Alla luce di quanto rappresentato, le disposizioni mirano alla salvaguardia dell'interesse alla celere circolazione dei beni, consentendo il recupero e la rigenerazione edilizia, mediante l'adozione di misure di semplificazione volte a favorire, inter alia, la regolarizzazione delle cd. 'lievi difformità edilizie'.

In particolare, appare utile evidenziare l'urgenza dell'intervento volto a fornire risposte ai problemi amministrativi evidenziati da molte realtà locali e alle problematiche segnalate dagli operatori di settore, che testimoniano una preoccupante alterazione delle ordinarie dinamiche dei prezzi degli alloggi anche in ragione della difficoltà di dimostrare lo stato legittimo dell'immobile per problemi legati alla frammentazione della normativa e ai ritardi amministrativi.

Appare, pertanto, concreta e attuale la necessità di rimuovere situazioni di incertezza giuridica in merito allo stato di legittimità degli immobili con riferimento alle cd. 'lievi difformità' e di garantire il legittimo affidamento dei privati proprietari di immobili rispetto a difformità edilizie a vario titolo tollerate dall'ordinamento, che, tuttavia, non consentono di dimostrare lo stato legittimo dell'immobile.

In particolare, trattasi di difformità che spesso rallentano le operazioni di compravendita, in alcuni casi arrivando addirittura a comprometterle. È di tutta evidenza che trattasi di un enorme capitale immobilizzato e improduttivo: tali immobili, formalmente irregolari, non sono suscettibili di interventi di riqualificazione, impedendo così la valorizzazione del patrimonio immobiliare nazionale e il supporto alle ristrutturazioni.

Alla luce di quanto dianzi rappresentato, appare opportuno chiarire il perimetro delle cd. lievi difformità oggetto dell'intervento normativo. Trattasi, in particolare:

- delle difformità cd. “formali”, derivanti da incertezze interpretative della disciplina vigente rispetto alla dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile;
- delle difformità edilizie interne (cd. “tolleranze”), risultanti da interventi spesso stratificati nel tempo, realizzati dai proprietari dell'epoca in assenza di formale autorizzazione o segnalazione, rendendo oggi difficile comprovare lo stato legittimo dell'unità immobiliare;
- delle difformità che potevano essere sanate all'epoca di realizzazione dell'intervento, ma non sanabili oggi, a causa della disciplina della cd. “doppia conformità” che, richiedendo la conformità alla disciplina edilizia vigente sia al momento di realizzazione dell'intervento sia al momento della

richiesta del titolo, non consentono di conseguire il permesso o la segnalazione in sanatoria per moltissimi interventi qualificati come parziali difformità, risalenti nel tempo, pur se conformi agli standard urbanistici.

Al riguardo, preme sottolineare l'importanza di mantenere 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").

A ciò si aggiunga l'aggravio amministrativo a carico degli uffici delle amministrazioni comunali competenti che, a causa della frammentarietà della disciplina di settore, non riescono a fornire risposte in tempi certi alle richieste di accertamento dello stato legittimo.

Le misure previste non determinano incrementi di oneri amministrativi ma, al contrario, mirano a semplificare le procedure per le difformità regolate dalle presenti disposizioni. Questa scelta si è imposta anche in considerazione della sussistenza di un già notevole carico di lavoro in capo agli uffici comunali.

c. Decreto “Salva Casa”. Finalità.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, il presente decreto-legge:

- *apporta modifiche puntuali al decreto del TUE (articolo 1, comma 1), avendo riguardo alle seguenti tematiche:*
 - *edilizia libera (comma 1, lettera a));*
 - *stato legittimo degli immobili (comma 1, lettera b));*
 - *mutamento della destinazione d’uso in relazione a singole unità immobiliari (comma 1, lettera c));*
 - *sorte delle opere acquisite dal Comune eseguite in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, (comma 1, lettera d));*
 - *tolleranze costruttive (comma 1, lettera e));*
 - *superamento della cd. doppia conformità, limitatamente alle parziali difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all’articolo 34, nonché alle ipotesi di assenza o difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all’articolo 37 (comma 1, lettere f) e g));*
- *introduce una disposizione sulle entrate derivanti dall’applicazione dell’articolo 31, comma 5, ultimo periodo, e dell’articolo 36-bis, comma 5, primo periodo, del TUE prevedendo che queste sono utilizzate, in misura pari ad un terzo, per la demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale, fatta salva la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile, e 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 (articolo 1, comma 2);*
- *introduce disposizioni relative alle strutture amovibili realizzate durante l’emergenza sanitaria da Covid-19 (articolo 2).*
- *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. Tali misure intendono, pertanto, offrire una soluzione alle numerose esigenze rappresentate dagli attori coinvolti nel processo edilizio in relazione alle predette tematiche.”*

II. ESAME DEL TESTO. OSSERVAZIONI, RILIEVI, CRITICITÀ E PROPOSTE EMENDATIVE

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

(Articolo 3 della Costituzione)

a. Art. 9-bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili

Comma I. Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d’ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull’autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

Comma I bis. 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 e da quello] **la stessa o da quello** che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato [l’intero immobile o unità immobiliare] **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**, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

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 e 38, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni. 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 all’articolo 34-bis.

Per gli immobili realizzati in un’epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le

riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d’archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Le disposizioni di cui al [secondo periodo] **quarto periodo** si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.

➤ **Commento**

È la modifica più sostanziale a livello di semplificazione, con rischio di legittimazione di sanatorie **“pesanti”** diverse dalle parziali difformità, le quali possono riferirsi a tempi remoti e che potranno emergere nell’ambito dell’attività di ricerca del **“procedimento idoneo alla verifica dell’esistenza del titolo che ne ha originato la costruzione”**.

Le modifiche proposte sono volte a consentire che lo stato legittimo dell’immobile o dell’unità immobiliare sia stabilito, alternativamente:

a) dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione (o che ne ha legittimato la stessa);

b) da quello che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’intero immobile o l’intera unità immobiliare (a condizione che tale titolo sia stato rilasciato all’esito di un procedimento che abbia verificato l’esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la

stessa), integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Con particolare riferimento all'ipotesi sub b), il provvedimento rende legittimo l'affidamento del privato nei casi in cui gli uffici tecnici comunali abbiano, nel passato, «**espressamente accertato**» parziali difformità, variazioni essenziali, totale difformità rispetto al titolo edilizio, ma non le abbiano considerate rilevanti (non procedendo alla contestazione dell'abuso).

Pertanto, gli uffici tecnici, in sede di accertamento dello stato legittimo, potranno trovarsi nella imbarazzante situazione di non poter contestare una difformità che nel procedimento dell'ultimo titolo abilitativo non sia stato analizzato, con conseguente rilascio di un provvedimento favorevole al privato.

Inoltre potrebbe essere sanato un intervento che necessitava di una analisi strutturale o di adeguamenti alle normative tecniche di settore, o di autorizzazioni di altri enti preposti alle verifiche. Si aprono in tal caso scenari che devono essere adeguatamente valutati.

➤ **Titoli abilitativi.**

Chiarire, se, quando si parla di titoli abilitativi, ci si riferisca solo ad autorizzazioni espresse, ad esempio Permessi, Concessioni, Licenze, Autorizzazioni oppure a Comunicazioni, Dia o Scia, Dia o Scia alternative al PDC, Cila, Cilas, ex art. 26 L. 47/1985, etc. o ad altre forme di assenso come quelle previste dagli artt. 33, 34, 37 e 38 ed in particolare alle norme sulla fiscalizzazione degli abusi (provvedimenti non espressamente rilasciati).

Tale precisazione risulta indispensabile per ricostruire lo stato legittimo degli immobili, al fine della creazione del fascicolo del fabbricato (previsto dalla bozza del nuovo testo unico delle costruzioni), della verifica di conformità edilizia/urbanistica e non ultimo dalla verifica di quanto indicato dall'art. 46 comma I, art. 49 e art. 50 del T.U. dell'edilizia.

Si segnala che, al fine di individuare lo stato legittimo, la Scia alternativa al PDC non è citata nell'art. 9 bis, considerando che con la predetta è possibile addirittura realizzare interventi rilevanti di nuova costruzione.

➤ **Alternatività ed ultimo titolo abilitativo.**

La norma prevede la sostituzione della “o” al posto della “e”, significando un'alternatività della dimostrazione dello stato legittimo.

Nel primo periodo si evidenzia che lo stesso è “**quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa...**” non prevedendo, anzi escludendo categoricamente altre forme di assenso successive, autorizzazioni varie, comunicazioni, segnalazioni, titoli formati in silenzio assenso, e ancora una volta non viene citata la Scia alternativa al PDC.

Alcuni di questi “**titoli**” non citati dal legislatore nella definizione dello stato legittimo sono in alcuni casi di estrema rilevanza; ad esempio, si possono realizzare con la **SCIA ALTERNATIVA AL PERMESSO DI COSTRUIRE** “nuove costruzioni, ampliamenti, sopraelevazioni, demo-ricostruzioni, nonché mutamenti di destinazione d'uso con aumenti di carico urbanistico”.

Altri esempi rilevano l'estrema importanza della necessità di questi chiarimenti.

Nella **SCIA** ordinaria, ad esempio, è possibile effettuare interventi tipologici di ristrutturazione importante con modifiche di sagoma, volumetria, prospetti, demo-ricostruzioni fedeli, mutamenti di destinazione d'uso nella stessa categoria.

Per passare alla **CILA**, dove interventi di frazionamento o accorpamento di unità immobiliari, possono determinare un radicale cambio della tipologia, ad esempio, trasformando un appartamento in più unità abitative, o, al contrario più appartamenti di modeste dimensioni possono essere sostituiti con un'unica abitazione di grandi dimensioni; e tutti questi interventi sopracitati possono essere realizzati addirittura con semplici comunicazioni, senza che le stesse siano previste nell'elenco dello stato legittimo dell'immobile.

La finalità iniziale della ratio dell'art. 9 bis comma I bis, introdotto nel 2020, perderebbe la *mission* di ricostruire la storia dell'immobile.

In assenza di tali precisazioni, lo stato legittimo così come delineato dall'art. 9 bis comma I bis modificato potrebbe ingenerare difficoltà nelle transazioni immobiliari notarili, nelle aste giudiziarie, nei procedimenti fiscali, nei bonus e superbonus,

nell'erogazione dei mutui, e in qualsiasi altra forma di agevolazione collegata al mondo dell'edilizia.

Lo stato legittimo, così come sopra delineato appare "debole" e di dubbia efficacia poiché carente delle necessarie informazioni che rivestono estrema rilevanza giuridica non raggiungendo pienamente l'obiettivo prefissato.

➤ **Verifica dell'esistenza del titolo abilitativo.**

L'altra forma di definizione dello stato legittimo è enucleata così come di seguito ***“Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o 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”.***

Si delinea immediatamente una criticità, derivante non dalla verifica di conformità edilizia/urbanistica che si presume non necessaria, ma dalla sola e semplice **verifica dell'esistenza di un precedente titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che l'ha legittimata.**

Pertanto, in capo all'attuale istruttore tecnico di uno sportello unico dell'edilizia comunale residua nell'ambito dell'esame dello stato legittimo dell'immobile, esclusivamente la verifica, attraverso la ricerca di atti, dati, documenti, informazioni all'interno del vecchio fascicolo, che indicano e/o riportano ad un titolo abilitativo espresso relativamente alla costruzione originaria o ad altro titolo che ne ha legittimato la stessa.

L'ulteriore verifica che l'istruttore deve effettuare consiste nell'accertare se, al tempo in cui è stato rilasciato l'ultimo titolo abilitativo, sia stato esitato un procedimento idoneo al fine di verificare se è stato preso in considerazione solo il titolo originario, tralasciando i successivi e gli intermedi che avrebbero abilitato interventi parziali.

La criticità sostanziale, che emerge da tali verifiche, è che potrebbe accadere, in alcuni casi, una legittimazione di abusi o difformità sostanziali presenti negli elaborati tecnici e progettuali allegati all'ultimo titolo edilizio presentato e non verificati dall'allora istruttore.

Ad esempio, ove nelle tavole presentate nell'ultimo procedimento il progettista avesse riportato uno stato di fatto già "dotato" di un precedente abuso (es. un ampliamento, una sopraelevazione, un mutamento d'uso con aumento di carico urbanistico, etc.) non sanato precedentemente e difforme rispetto al titolo originario, si formerebbe tacitamente una sanatoria legittimata dall'ultimo titolo abilitativo.

➤ **Stato legittimo della fiscalizzazione.**

Si evidenzia nel 2° periodo del comma 1 bis dell'art. 9 bis, che tutti i titoli rilasciati o formati ai sensi degli artt. 33, 34, 36, 37, 38, ed in particolare quelli che sono stati oggetto della cosiddetta **“fiscalizzazione dell'abuso”**, rientreranno tra i **“titoli”** occorrenti per la dimostrazione dello stato legittimo con una **“tacita”** legalizzazione degli stessi, ancorché non rilasciati in forma espressa, e con la sola prescrizione di aver assolto al pagamento delle sanzioni e dell'oblazione dovute.

➤ **Mancato raccordo tra l'Agibilità, lo stato legittimo, l'utilizzo e uso degli immobili fiscalizzati e resi legali con il Decreto Salva Casa.**

Altro tema di dubbia applicazione è il rapporto di queste **“legalizzazioni” tacitamente formali** (senza titolo), con l'Agibilità e il relativo utilizzo di tali immobili.

Difatti tali procedure sono dichiarate nella definizione di stato legittimo e assimilate con il comma 1 bis, a **“natura provvedimento”**.

Ci si chiede come sia possibile attestare, da parte dei professionisti, tutti i requisiti necessari ed indispensabili per il deposito della Segnalazione certificata di agibilità di cui all'art. 24 ed in particolari quelli strutturali, igienico-sanitari, impiantistici, etc. se non conformi.

Inoltre, si segnala che il comma 6 dell'art. 24 vieta espressamente l'utilizzo degli immobili privi di agibilità.

È necessario che il legislatore chiarisca questo rapporto e si sollecita la definizione del regolamento da adottarsi in conferenza unificata ai sensi dell'art. 24 comma 7 bis T.U. Edilizia.

b. Art. 36-bis – (Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità)

Comma 1. In caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34 ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37, fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 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 di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria 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.

Comma 2. Il permesso presentato ai sensi del comma 1 può essere rilasciato dallo sportello unico per l'edilizia di cui all'articolo 5, comma 4 -bis, subordinatamente alla preventiva attuazione, entro il termine assegnato dallo sportello unico, degli interventi di cui al secondo periodo. In sede di esame delle richieste di permesso in sanatoria lo sportello unico può condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti 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. Per le segnalazioni certificate di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, lo sportello unico individua tra gli interventi di cui al secondo periodo le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo.

Comma 3. La richiesta del permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesti le necessarie conformità. Per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento. L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9 -bis, comma 1 -bis, secondo e terzo periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata nel terzo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di

realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Comma 4. Qualora gli interventi di cui al comma 1 siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente.

Comma 5. Il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono subordinati al pagamento di una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi, in misura compresa tra 1.032 euro e 30.984 euro. Nelle ipotesi di cui al comma 4, qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una sanzione equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria di cui al secondo periodo è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui all'articolo 167, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Comma 6. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta. Alle segnalazioni di inizio attività presentate ai sensi del comma 1, si applica il termine di cui all'articolo 19, comma 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nelle ipotesi di cui al comma 4, i termini di cui al primo e secondo periodo sono sospesi fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica. Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono

inefficaci. Il termine è interrotto qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori. In caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per la sanatoria, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica le sanzioni del presente testo unico.”;

(N.B. l'articolo 3 c.4 D.L. 69/2024 Salva Casa specifica quanto segue:

La presentazione della richiesta di permesso di costruire o della segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria ai sensi dell'articolo 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, non dà diritto alla restituzione delle somme versate a titolo di oblazione o per il pagamento di sanzioni già irrogate dall'amministrazione comunale o da altra amministrazione sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto.)

➤ **Comma 1. Definizione di parziale difformità**

Oggi non esiste una definizione di parziale difformità a livello nazionale.

Vista l'importanza della tipologia di sanatoria aggiunta con l'art. 36 bis, dedicata esclusivamente a tale fattispecie, è necessario ed urgente definirla e renderla omogenea sull'intero territorio nazionale, senza operare nessun rinvio alle norme regionali.

Tali norme regionali in questi anni hanno operato in modo molto variegato, portando ad una non coerente applicazione della definizione di parziale difformità, su tutto il territorio nazionale.

Rimettere alla potestà legislativa concorrente alle Regioni la definizione di una tipologia di estrema rilevanza nel panorama delle patologie edilizie può portare ad una frammentazione del tessuto edilizio, economico-sociale dell'intera nazione.

E' indispensabile che il decreto, proprio perché nasce con l'urgenza di soddisfare le esigenze abitative primarie dei cittadini italiani, detti linee prescrittive, con caratteristiche di unità e di omogeneità applicative su tutto il territorio nazionale.

Alcuni esempi di questi ultimi anni hanno portato ad evidenziare come in alcune regioni si possa ad esempio arrivare a delineare una parziale difformità, addirittura

considerando ampliamenti volumetrici fino al 20% dell'esistente.

Tutto ciò è inammissibile alla luce dell'unità nazionale.

Non si possono creare sanatorie differenziate regione per regione.

Si fa presente che alcune delle regioni italiane non hanno ancora legiferato sulle parziali difformità o addirittura qualche regione, ad esempio L'Abruzzo, ha abrogato la precedente normativa (L.R. 52 del 1989) che conteneva tale definizione rendendo paradossalmente inapplicabile il decreto "salva casa".

Ad onore del vero anche se la relazione illustrativa accompagnatoria al decreto nelle identificazioni delle mere irregolarità afferma che le parziali difformità (articoli 34 e 37 del TUE) sono comprese tra:

- i limiti delle tolleranze costruttive (articolo 34-bis) e
- i limiti delle variazioni essenziali (che sono definiti dalla legislazione regionale)

resta il problema sostanziale della puntuale definizione della tipologia di sanatoria.

➤ **Comma 1. Raccordi procedurali art. 6 bis, 34 bis, 36 bis, 37 T.U. Edilizia**

In linea generale è necessario un miglioramento del provvedimento in sede di conversione, introducendo correttivi finalizzati ad un maggior raccordo della nuova disciplina con i restanti titoli (cila e scia in sanatoria) evidenziando quali sono i perimetri di applicazione della parziale difformità in rapporto al frammentario quadro delle tante sanatorie previste all'interno del Testo unico dell'edilizia.

Infatti, molti interventi in parziale difformità potrebbero facilmente essere gestiti con le attuali CILA tardive dell'art. 6 bis, o delle scia art. 37, senza necessariamente ricorrere all'ausilio del nuovo art. 36 bis che, se non ricordato con quanto detto sopra, vanificherebbe gran parte delle finalità indicate dal decreto.

In particolare, si evidenzia che tale provvedimento non rimuove in modo chiaro quegli ostacoli normativi che

impedivano di superare le attuali difficoltà di compravendita di immobili, che erano legate alle certificazioni sullo stato legittimo ovvero alla presenza anche solo di parziali difformità, tipologie di sanatoria già previste nel T.U. dell'edilizia con le Cila tardive dell'**art. 6 bis** e scia ordinarie **dell'art. 37**.

Inoltre, sarebbe auspicabile definire in modo più chiaro le priorità di applicazione delle sanatorie.

Un esempio di *flowchart* da seguire può aiutare a comprendere meglio l'importanza di tale raccordo.

Prima di applicare il nuovo 36 bis e di depositare in comune la pratica di sanatoria, il professionista incaricato deve preliminarmente effettuare una serie di analisi propedeutiche, così come analiticamente di seguito descritte, poiché potrebbe non essere necessaria la doppia conformità prevista dal nuovo art. 36 bis:

- **Art. 34 bis comma 1 bis ante 24 maggio 2024:** Verificare se il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari rientrano nelle percentuali ivi previste;
- **Art. 34 bis comma 2:** Verificare se gli interventi realizzati rientrano nelle tolleranze esecutive ed in particolare delle irregolarità geometriche e delle modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.
- **Art. 34 bis comma 2 bis ante 24 maggio 2024:** Verificare se gli interventi realizzati rientrano tra il minore dimensionamento dell'edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne, la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere;
- **Art. 6 bis. Cila Tardiva.** Verificare se gli interventi realizzati in difformità rientrano tra quelli sanabili con la cila tardiva cioè interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 3 comma 1 lettera b) ed

in particolare: "le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico, frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso, modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42";

- **Art. 37 Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività.**
- **Art. 36 bis. Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità**
- **Comma 1. Definizione di titoli abilitativi raccordati alla definizione dello stato legittimo e rapporti con i titoli del passato non più esistenti**

Occorre chiarire se, quando si dice "in parziale difformità dal permesso di costruire o della scia", ci si riferisca solo ad autorizzazioni espresse, ad esempio Permessi, Concessioni, Licenze, oppure a Comunicazioni, Dia o Scia, Dia o Scia alternative al PDC, Cila, Cilas, ex art. 26 L.47/1985, etc. o altre forme di assenso come quelle previste dagli artt. 33, 34, 37 e 38 ed in particolare dalle norme sulle fiscalizzazioni degli abusi (provvedimento non espressamente rilasciato).

Tale precisazione risulta indispensabile per attuare l'incipit del comma 1.

Ad esempio, la Scia alternativa al PDC non è citata, nonostante con la predetta sia possibile addirittura realizzare interventi rilevanti di nuova costruzione.

Quindi il legislatore voleva escludere dalle ipotesi di accertamento di conformità i titoli sopra indicati?

E' necessario inserire un correttivo di chiarimento, facendo riferimento ai titoli indicati all'art. 9 bis comma I bis.

➤ **Comma 1. Nuova Modulistica unica nazionale aggiornato**

Va anche sottolineata l'esigenza di lavorare ad una **nuova modulistica** che si rende tanto più necessaria in quanto il decreto è già in vigore e gli uffici comunali sono in grande difficoltà rispetto alla modulistica finora utilizzata.

➤ **Comma 1. Definizione di disciplina urbanistica e requisiti prescritti della disciplina edilizia**

Nel merito, si prevede che in caso di interventi realizzati nelle ipotesi dianzi elencate, fino alla scadenza dei termini previsti per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire (di cui all'articolo 34, comma I - termine fissato dalla relativa ordinanza del dirigente o del responsabile dell'ufficio) e comunque fino all'irrogazione delle relative sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, può ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme:

- alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, disciplina che meglio può rappresentare gli interessi attuali del territorio e
- ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento.

Un accenno alla disciplina edilizia potrebbe essere evidenziato dal legislatore utilizzando un rimando a quanto indicato dall'art. 6 comma I del T.U.: “ e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio

idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 42/2004”.

Di più difficile definizione risulta invece la disciplina urbanistica che potrebbe ricomprendere tutti gli strumenti pianificatori sovraordinati, territoriali, settoriali, di ogni livello e i piani regolatori comunali ma anche le norme sull'attività costruttiva.

Il confine tra le due discipline è molto labile e non ben perimetrato, con rischio di sconfinamenti nell'una e nell'altra.

Infatti, la legge fondamentale urbanistica la n. 1150/1942 è assorbente anche dell'attività edilizia.

Risulta necessario chiarire il significato delle due discipline affinché tutti gli attori coinvolti nei procedimenti di sanatoria siano in grado di definirne i percorsi amministrati e tecnici.

➤ **Comma 2. Definizione di disciplina urbanistica e requisiti prescritti della disciplina edilizia**

Si prevede – al comma 2 del nuovo articolo 36-bis - che in sede di esame delle richieste di permesso a costruire, lo Sportello unico edilizia possa condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi necessari ad assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, superamento delle barriere architettoniche e ordinare la rimozione delle opere che non possono essere sanate.

A tal fine, lo Sportello unico edilizia individua tra gli interventi citati le misure da prescrivere, le quali costituiscono condizioni per la formazione del titolo.

Con particolare riferimento agli interventi con segnalazione certificata di inizio attività, lo Sportello unico edilizia individua le misure da prescrivere ai sensi dell'articolo 19, comma 3, secondo, terzo e quarto periodo della legge 7 agosto 1990, n. 241, che costituiscono condizioni per la formazione del titolo.

Nel primo periodo, quindi, il legislatore prevede una **“subordinazione”** alla preventiva attuazione degli interventi di cui al secondo periodo, mentre nel secondo periodo il legislatore interviene utilizzando

una sorta di **condizionamento** del permesso all'effettuazione di adeguamento alle normative tecniche di settore ed in particolare quelle strutturali.

È necessario chiarire se gli interventi devono essere realizzati prima del rilascio del PDC o SCIA, con condizioni e prescrizioni di adeguamento postumo o devono essere effettuati prima del rilascio del PDC e dell'efficacia della Scia.

Inoltre, dalla relazione illustrativa accompagnatoria del decreto si evince che gli interventi di adeguamento postumo previsti dal 2° periodo devono essere realizzati conformemente alle normative tecniche di settore vigenti al momento della realizzazione della difformità.

L'utilizzo del verbo **“può”** ingenera incertezza nel definire esattamente a quale normativa debbano riferirsi tali adeguamenti.

Sembra evidente che il **“può”** debba intendersi riferito al fatto che, ove la parziale difformità dovesse incidere su alcune normative tecniche di settore, il responsabile dello sportello **“può”** o **“DEVE”** imporre l'adeguamento?

L'adeguamento o meno delle normative di Settore deve essere esplicitato in modo puntuale e non lasciata alla facoltà del Responsabile del SUE.

➤ **Comma 5. Perizia di stima per il calcolo della sanzione pecuniaria**

È necessario definire in modo chiaro il sistema sanzionatorio per evitare fenomeni distorsivi sulla corretta applicazione della perizia di stima che determinerà l'effettiva sanzione da liquidarsi, affinché si possa pervenire alla sanatoria ex art. 36 bis.

Infatti, la norma è carente delle indicazioni sui criteri necessari per la quantificazione dell'oblazione dovuta, criteri indispensabili da indicare in modo prescrittivo al fine di avere una perequazione sanzionatoria valida sull'intero territorio nazionale, senza creare disparità di trattamenti.

Si segnala che le sanzioni sono proporzionalmente più elevate rispetto a quanto dovuto, ad esempio per le parziali difformità di interventi di manutenzione

straordinaria per la cila (ex art. 6 bis) o per interventi di ristrutturazione per le scia (ex art. 37).

È necessario una parametrizzazione equa per la sanatoria ex art. 36 bis.

Le sanzioni previste appaiono elevate: esiste un rischio concreto che impediscano il raggiungimento delle finalità che il decreto si era prefissato.

L'accertamento in doppia conformità, < appare più conveniente in quanto meno oneroso.

Infatti, resta la possibilità ad oggi di sanare, ad esempio, tramezzature interne o una diversa distribuzione degli spazi interni, con una sanzione amministrativa unica di mille euro *una tantum*.

O addirittura alcune modifiche prospettuali, o spostamenti e modifiche di finestre e bucatore sono sanabili con 516 euro.

Inoltre si aggraverà ancora di più l'iter del procedimento amministrativo, alla luce del fatto che dovrà essere redatta una perizia di stima sull'aumento del valore venale.

Tale perizia dovrà essere chiaramente redatta dal professionista incaricato o dall'agenzia delle entrate, con aumento delle tempistiche necessarie per le istruttorie di legge.

Potrà accadere, proprio per mancanza di criteri estimativi per tali difformità, che i periti tenderanno a tenere a livelli minimi il valore venale dell'immobile oggetto dell'indagine.

Altra criticità è sul come deve essere calcolato il valore venale e quali sono i parametri da utilizzarsi, ma soprattutto l'indicazione temporale della valorizzazione, cioè a quale data occorre far riferimento per il calcolo.

➤ **Comma 6. Silenzio assenso.**

Con particolare riferimento ai profili procedurali, il comma 6 del nuovo articolo 36-bis stabilisce che:

- sulla richiesta di permesso in sanatoria, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con provvedimento motivato entro **quarantacinque giorni**, decorsi i quali la richiesta si intende accolta;

- per le segnalazioni di inizio attività, si applica il termine di **trenta giorni** di cui all'articolo 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- in caso di immobili soggetti a vincolo paesaggistico, i predetti termini sono sospesi fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica di seguito illustrato.

Decorsi i predetti termini, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci. Tali termini sono interrotti qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori.

In caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per la sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica le sanzioni del TUE.

Il silenzio rifiuto previsto per le sanatorie in generale, trasformato in silenzio assenso nel decreto, non certo agevola i "poveri" tecnici comunali, che in 30 giorni per le scia e in 45 giorni per i permessi non saranno in grado di valutare se sanabili o meno le eventuali difformità.

Viste le carenze "croniche" delle dotazioni organiche dei vari uffici tecnici comunali, derivanti dai blocchi delle assunzioni degli ultimi decenni, c'è il rischio concreto che le istanze di PDC e i depositi delle Scia resteranno non verificate.

Tutto ciò porterà inevitabilmente all'aumentare dei contenziosi nelle sedi amministrative, giudiziarie, fiscali e penali.

Le difficoltà emergeranno con gli Istituti di Credito che, al fine della concessione dei mutui, chiederanno l'agibilità o l'elenco dei titoli abilitativi, al fine della loro verifica di conformità; sappiamo bene che gli sportelli

bancari non accetteranno mai titoli formati per silenzio assenso.

Le altre criticità potrebbero poi riguardare i rogiti, in quanto i **notai**, prima di ogni atto di compravendita, chiederanno attestazioni dei titoli formati per silenzio assenso. E il personale degli uffici tecnici, prima di rilasciare tale attestazione, verificherà la legittimità di ciò che è stato presentato, ed in alcuni casi emergerà una non conformità con conseguenze di eventuali annullamenti in autotutela per dichiarazioni false da parte dei proprietari e dei professionisti incaricati (è noto, infatti, che il limite temporale dei dodici mesi per l'annullamento d'ufficio non vale laddove vi sia stata una falsa rappresentazione della realtà da parte del privato).

I funzionari comunali, nel rispetto della normativa vigente, dovranno effettuare le comunicazioni alla procura e agli ordini professionali.

Le conseguenze, in alcuni casi, potrebbero tornare a svantaggio degli stessi proprietari, ove dovesse emergere che la pratica in sanatoria non poteva essere rilasciata, con possibilità di annullamento in autotutela da parte del comune nei termini prescritti, o da parte della regione.

Non da sottovalutare, inoltre le eventuali denunce penali, in caso di dichiarazione falsa o mendace, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Nei casi di compravendita immobiliare già effettuate, si potrebbe rendere nullo lo stesso atto, con conseguenze di risarcimento danni a catena.

Per le suddette ragioni, è preferibile l'abrogazione del comma 6 dell'art. 36 bis ripristinando la tempistica ordinaria prevista dalla legislazione vigente e il silenzio rifiuto come atto garantista.

c. Art. 23 ter – Mutamento d’uso urbanisticamente rilevante

➤ Comma I bis. Definizione di Mutamento d’uso “senza opere”

È necessario definire cosa si intende senza opere.

III. Conclusioni Unitel.

La figura del tecnico comunale nell'ambito delle procedure di gestione delle discipline edilizie e urbanistiche è il soggetto e il destinatario principale. È il professionista che deve interpretare, autorizzare, coordinare, rilasciare, negare...

Il tecnico comunale è colui che in tutto il paese è tenuto a svolgere un ruolo determinante per la gestione e lo sviluppo delle costruzioni.

Se noi tecnici comunali, "addetti di trincea", non siamo dotati di strumenti legislativi omogenei, snelli, chiari, inconfutabilmente precisi, il sistema "Italia" ne risentirà e la "rigenerazione urbana", tanto auspicata, non potrà decollare né si potrà dare quell'impulso per il rilancio non solo economico ma anche sociale e culturale necessario per ridare slancio al paese.

L'UNITEL da anni segnala tale mancata presenza nei tavoli di concertazione sulle tematiche edilizie e urbanistiche. Possiamo fornire la dovuta **assistenza** a coloro che sono impegnati nella redazione dei disegni di legge, ed **utilizzare** il bagaglio di esperienze ed informazioni che tutti i responsabili tecnici delle strutture comunali hanno in **dotazione**.

L'UNITEL svolge queste funzioni di rappresentanza, essendo parte attiva nel fungere da collante di tutti i funzionari Tecnici degli Enti Locali **e resta a disposizione delle Commissioni per eventuali audizioni, informazioni, contributi e quant'altro ritenuto necessario per una corretta riformulazione del nuovo testo unico delle costruzioni.**

CONTRIBUTI

I. Sulla rigenerazione urbana e definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d) DPR 380/2001 (Avv. Roberto Ragone).

Cenni sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale del concetto di ristrutturazione edilizia – La ristrutturazione edilizia “conservativa” e quella “ricostruttiva”.

La compiuta definizione degli interventi edilizi ha avuto una sua prima positivizzazione normativa con la Legge n. 457 del 5.08.1978 (Norme per l'edilizia residenziale) che, all'art. 31, distingueva gli interventi di recupero del patrimonio edilizio in “manutenzione ordinaria”, “manutenzione straordinaria”, “restauro e risanamento conservativo”, “ristrutturazione edilizia” e “ristrutturazione urbanistica”. In particolare, gli interventi di ristrutturazione edilizia venivano definitivi dalla legge del '78 come quelli “quelli volti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti”.

La successiva evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia si deve soprattutto alla giurisprudenza, che a più riprese si è occupata, tra l'altro, della questione relativa alla possibilità equiparare alla “ristrutturazione” la “demolizione e ricostruzione”. Si muoveva dalla considerazione che « il concetto di ristrutturazione è necessariamente legato concettualmente ad una modifica e a una salvezza finale (quantomeno nelle sue caratteristiche fondamentali) dell'esistente (modifica che può essere generale o particolare e, quindi, dar luogo alla realizzazione di un fabbricato in tutto o in parte “nuovo”), ma non anche alla indispensabile conservazione, nella loro individualità fisica e specifica (tal quali essi sono e si trovano), degli medesimi elementi costitutivi dell'edificio o di alcuni tra essi (i principali) » (Consiglio di Stato, sez. V, 30.09.1988 n. 946).

Si è venuto a formare, così, un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale nella categoria della ristrutturazione edilizia sono annoverabili anche gli interventi consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato (cfr. tra tutte: Consiglio di Stato, sez. V, 5.03.2001 n. 1246; 28.03.1998 n. 369; 14.11.1996 n. 1359).

I concetti ed i principi espressi dalla giurisprudenza sono stati recepiti, con parziali innovazioni, dal legislatore che con la Legge n. 443 del 21.12.2001, prima, ed il D.P.R. n. 380 del 06.06.2001, poi, ha introdotto una nuova definizione di ristrutturazione edilizia. In particolare, l'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001, nella sua formulazione originaria, prescriveva che «*Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.*».

Si è imposta, quindi, una concezione duale della ristrutturazione edilizia:

- la ristrutturazione edilizia cd. “conservativa”, che può comportare anche l'inserimento di nuovi volumi o la modifica della sagoma;
- la ristrutturazione edilizia cd. “ricostruttiva”, attuata mediante demolizione, anche parziale, e ricostruzione. Questa particolare figura di ristrutturazione si articola in due fasi, la prima demolitiva e la seconda costruttiva, intimamente compenstrate in forza di un nesso di stretta ed inscindibile continuità teleologica e temporale.

Le due tipologie erano identiche quanto alla finale realizzazione di un “organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”, ma distinte dalla presenza o meno della demolizione del fabbricato preesistente. Quest'ultima, per poter rientrare nel campo della ristrutturazione edilizia, doveva concludersi con la “fedele ricostruzione di un fabbricato identico”, al punto da richiedere identità di sagoma, volume, area di sedime e, in generale, caratteristiche dei materiali. In questa prima fase, quindi, la ristrutturazione “ricostruttiva” era comunque ancorata al rispetto fedele dell'edificio preesistente, con la conseguenza che, in difetto, veniva a configurarsi una nuova costruzione (Consiglio di Stato, sez. V, 5.12.2014 n. 5988).

La originaria definizione è stata oggetto di una prima modifica ad opera del D.P.R. n. 301 del 27.12.2002, con

il quale è stato tolto il vincolo della fedeltà quanto ad area di sedime e materiali, imponendo soltanto il rispetto della «stessa volumetria e sagoma». Nondimeno, si è ritenuto, sulla scorta dei principi consolidatisi nella giurisprudenza e dei chiarimenti forniti dall'esecutivo con la Circolare del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 4174 del 07.08.2003, che le modifiche di collocazione dell'edificio ricostruito rispetto alla precedente area di sedime dovessero limitarsi alle varianti non essenziali di cui all'art. 32 del D.P.R. n. 380/2001.

Il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disposizione in esame, in particolare con l'art. 30, comma 1, lett. a), del D.L. n. 69 del 21.06.2013, convertito con Legge n. 98 del 9.08.2013, in cui sono definiti «“interventi di ristrutturazione edilizia”, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. ... Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente».

Quindi, con particolare riferimento alla ristrutturazione edilizia cd. “ricostruttiva”, l'unico limite previsto era quello della identità di volumetria rispetto al manufatto demolito, salve “*innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica*”, ad eccezione degli immobili sottoposti a vincolo ex D.Lgs. n. 42/2004, per i quali soli è prescritto anche il rispetto della “medesima sagoma di quello preesistente”.

Così facendo, il legislatore – dopo aver abbandonato il più generale concetto di “fedele ricostruzione”, attraverso la rinuncia alla identità di area di sedime e di caratteristiche dei materiali – ha escluso, per gli

immobili non vincolati, il riferimento anche alla “*sagoma preesistente*”.

Infine, la definizione della ristrutturazione edilizia è stata nuovamente rielaborata dall'art. 10, comma 1, lett. b), della L. n. 120 del 11.09.2020 (di conversione del D.L. n. 76 del 16.07.2020), sicché oggi l'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001 è così formulato: « d) “*interventi di ristrutturazione edilizia*”, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria ».

L'ultima riforma dell'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001, introdotta con il D.L. n. 76/2020, ha fatto cadere anche il vincolo dell'identità di volume rispetto al manufatto demolito, purché la modifica delle caratteristiche planovolumetriche e tipologiche dell'edificio esistente,

oltre ad essere (ovviamente) consentita dalle norme o dallo strumento urbanistico vigenti, sia dovuta alle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sulle accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico, nonché per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

Questioni aperte e dubbi interpretativi.

Il discrimine tra “nuova costruzione” e “ristrutturazione edilizia ricostruttiva”.

Le principali novità introdotte alla nozione di ristrutturazione edilizia dal D.L. n. 76/2020 e prima ancora dal D.L. n. 69/2013 hanno fatto sorgere una serie di dubbi interpretativi ed incertezze applicative, dovuti essenzialmente ad alcune criticità del testo normativo.

Tra le varie problematiche oggetto di aperta discussione, particolare attenzione meritano le questioni inerenti alla esatta delimitazione del perimetro della ristrutturazione c.d. “ricostruttiva”. Ci si è chiesto, invero, quali siano le innovazioni, in termini di volumetria ed area di sedime, che possono essere apportate al patrimonio edilizio esistente affinché si possa ragionevolmente rimanere ancorati ad un concetto di ristrutturazione.

Un corretto approccio interpretativo non può non riflettere la profonda modifica, financo concettuale, che la definizione della ristrutturazione edilizia ha subito tra la precedente codificazione e quella ora vigente, espressione di un concetto elastico di ricostruzione. Nondimeno, la premessa indefettibile dell'analisi delle caratteristiche proprie di tale categoria di intervento non può discostarsi oltremisura dai principi generali elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, anche in vigenza della precedente formulazione normativa.

Ci si riferisce, soprattutto, a quell'orientamento della giurisprudenza, invero prevalente, che ha posto l'accento sulla ratio della ristrutturazione edilizia, che non può che essere il recupero del patrimonio esistente, ossia la necessità di salvaguardare, quantomeno nelle sue caratteristiche fondamentali, un qualcosa di preesistente.

In applicazione di tale criterio ermeneutico, è stato evidenziato, a fondamento della possibilità di

ricomprendere nella “ristrutturazione” la “demolizione e ricostruzione”, che non necessariamente si devono conservare tutti gli elementi esistenti, nella loro individualità fisica e specifica, ma che comunque, pur nella possibilità di modificare aspetti anche sostanziali, non possono essere stravolti del tutto la consistenza, l'aspetto e soprattutto la collocazione degli edifici esistenti (tra tutte: T.A.R. Abruzzo, sez. I - L'Aquila, 30.04.2018, n. 179).

La giurisprudenza amministrativa più recente (il cui rilievo sopravvive alle ultime modifiche del testo dell'art. 3 T.U.E.) – nel definire finalmente i tratti caratterizzanti della ristrutturazione edilizia, con particolare attenzione a quella ricostruttiva, in coerenza con la progressiva liberalizzazione voluta dal legislatore – ha ribadito che « *L'elemento che contraddistingue la ristrutturazione dalla nuova edificazione deve rinvenirsi nella trasformazione del territorio già compiuta, che può avvenire con due modalità operative, una conservativa e una sostitutiva della preesistente struttura fisica, mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente* » (Consiglio di Stato, sez. IV, 4.02.2020, n. 907).

Secondo questa interpretazione, che chi scrive si sente di dover condividere, il discrimine tra nuova costruzione e ristrutturazione edilizia, deve essere individuato nella compromissione (per la prima) o no (per la seconda) di un territorio diverso (cfr: T.A.R. L'Aquila n. 179/2018, cit.). Appare evidente, infatti, che una eccessiva dilatazione del perimetro della ristrutturazione edilizia ne comprometterebbe natura e finalità, portando, nei casi estremi, ad una inammissibile sovrapposizione con la nuova costruzione, se non addirittura ad interventi di radicale trasformazione del territorio che trascendono l'aspetto puramente edilizio.

Per tale ragione, anche con l'impianto normativo vigente si dovrebbe operare con cautela riguardo alle modifiche, ad esempio, dell'area di sedime, evitando di includere in tale tipologia di intervento le delocalizzazioni volumetriche o i trasferimenti di diritti edificatori, che possono essere governati soltanto attraverso processi di pianificazione urbanistica. Ciò anche sulla scorta dei principi desumibili dalle numerose pronunce della giurisprudenza (che non concernono, per ovvie ragioni, il nuovo recentissimo testo, ma che sono perfettamente valide almeno per quanto riguarda il sedime).

D'altronde, l'espresso riferimento operato dal legislatore al "sedime" (definito nelle definizioni uniformi approvate dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni-Comuni del 20.10.2016 come "Impronta a terra dell'edificio o del fabbricato, corrispondente alla localizzazione dello stesso sull'area di pertinenza") non consente interpretazioni estensive, slegate dal testo letterale della norma, che difatti non contiene alcun riferimento ai concetti di "delocalizzazione" o di "trasferimento di diritti edificatori" (c.d. "dematerializzazione" dello jus aedificandi).

Gli interventi di ristrutturazione edilizia "ricostruttiva" e le norme sulle distanze tra le costruzioni (art. 2bis, comma 1ter, DPR 380/2001).

In giurisprudenza ed in dottrina si è affermato il principio secondo cui nel caso di totale demolizione di un fabbricato e di una sua ricostruzione con diversa area di sedime non sia possibile derogare alle distanze previste per le nuove costruzioni, in quanto il costruendo edificio costituisce un'entità completamente nuova, anche se realizzata nel regime della ristrutturazione; quindi, la totalità dell'intervento presuppone il rispetto delle norme urbanistiche per i nuovi fabbricati, comprese quelle sulle distanze dal confine e da altri edifici previste dallo strumento urbanistico generale.

Invece, nel caso di demolizione e fedele ricostruzione, è altrettanto pacifico il principio in base al quale il ricostruendo edificio può sottrarsi al rispetto della disciplina sulle distanze minime fra costruzioni, qualora il precedente manufatto già non rispettasse dette distanze (cfr. ex multis: Cass. civ., sez. III, 19.05.2020, n. 9189; Cass. Civ., sez. II, 10.02.2020, n. 3043; Cons. Stato, sez. IV, 12.10.2017, n. 4728; Cons. Stato, sez. IV, 14.09.2017, n. 4337).

Tale orientamento – che costituisce oramai un principio generale dell'attività edilizia – è stato recepito dal legislatore attraverso la modifica apportata all'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001.

Come è noto, infatti, il comma 1-ter dell'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (aggiunto dall'art. 5, comma 1, della L. n. 55/2019 e poi sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera a), della L. n. 120/2020), nell'introdurre disposizioni di deroga ai limiti di distanza tra fabbricati, ha previsto, nella prima parte, che *"In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici [quindi, anche nel caso di ristrutturazione edilizia*

"ricostruttiva"], anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti".

Tuttavia, quello che doveva (o sembrava essere) un mero recepimento nel panorama normativo di un principio di matrice giurisprudenziale, ha generato una serie di interrogativi, soprattutto per quanto previsto nella seconda parte del comma 1-ter dell'art. 2-bis, ossia che *"Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti ..."*.

Ci si è chiesto, allora, se con tale passaggio il legislatore abbia inteso consentire la deroga alle norme sulle distanze legali anche per le parti di nuova costruzione in sopraelevazione, quando la ricostruzione avvenga realizzando un edificio avente un'altezza superiore a quello preesistente. E' evidente che, se così fosse, ci troveremmo di fronte ad un'ulteriore stravolgimento di un altro principio consolidato nella materia, quello, cioè, secondo cui una sopraelevazione deve essere considerata sempre come nuova costruzione, potendo essere realizzata solo con il rispetto della normativa sulle distanze legali tra le costruzioni e dai confini.

A nostro parere, siffatta interpretazione sarebbe incompatibile con il nostro ordinamento giuridico, se non altro perché si scontrerebbe con l'ineluttabile esigenza di tutela dei diritti dei terzi confinanti, dovendosi privilegiare, invece, l'orientamento in base al quale ogni variazione della collocazione fisica dell'edificio ricostruito, anche in termini altimetrici, rappresentando un novum, sia tenuta a rispettare le norme sulle distanze legali.

Va detto, invero, che anche i più recenti arresti giurisprudenziali hanno confermato i principi innanzi richiamati, ritenendo che una sopraelevazione, comportando sempre un aumento della volumetria e della superficie di ingombro dell'edificio, non può qualificarsi come mero risanamento conservativo o ricostruzione dei volumi edificabili preesistenti e deve, pertanto, essere considerata come nuova costruzione, da eseguirsi solo con il rispetto della normativa sulle distanze legali (cfr: Cons. Stato, sez. II, 19.10.2021, n. 7029; Cass. Civ., sez. II, 12.02.2021, n. 3683; Cass. Civ., sez. II, 12.02.2021, n. 3684. La Corte d'Appello di

L'Aquila, con sentenza n. 760 dell'1.06.2020, ha sostenuto che *“La sopraelevazione, anche se di ridotte dimensioni, comporta sempre un aumento della volumetria e della superficie di ingombro e va, pertanto, considerata a tutti gli effetti, e, quindi, anche per la disciplina delle distanze, come nuova costruzione”*).

Tuttavia, con l'attuale formulazione del comma I-ter i dubbi permangono.

La ristrutturazione edilizia “ricostruttiva” nelle fasce di rispetto stradale.

Aspetto sin qui poco considerato nella disamina delle fattispecie della ristrutturazione edilizia c.d. “ricostruttiva” è la sua compatibilità con le norme del Codice della Strada.

Infatti, il D.P.R. 16.12.1992, n. 495 - Regolamento di esecuzione di attuazione del Nuovo Codice della Strada (D.lgs. 30.04.1992, n. 285) - stabilisce che (ai fini della sicurezza della circolazione stradale e fuori dai centri abitati) le distanze dal confine stradale devono essere rispettate *“nelle nuove costruzioni, nelle ricostruzioni conseguenti a demolizioni integrali o negli ampliamenti fronteggianti le strade”*.

Pertanto, qualsiasi tipo di intervento ricostruttivo, indipendentemente dalla sua qualificazione tecnico-giuridica – ossia se configurabile come *“nuova costruzione”*, come *“sostituzione edilizia”* o come *“ristrutturazione edilizia”* –, si scontrerebbe con il carattere assoluto della inedificabilità delle fasce di rispetto stradale. Così, l'intervento di demolizione e ricostruzione incorrerebbe di per sé nel divieto sancito dalla disposizione, indipendentemente dalla sua riconducibilità all'alveo della ristrutturazione edilizia.

Tale orientamento ha trovato avallo nella giurisprudenza (oltre che nello stesso Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) soprattutto sulla considerazione che, in tema di distacchi delle costruzioni dalle sedi stradali, il divieto di costruire ad un certa distanza, imposto dal codice della strada (e a livello comunale dal Piano Regolatore), non può essere inteso restrittivamente, cioè come previsto al solo scopo di prevenire l'esistenza di ostacoli materiali emergenti dal suolo e suscettibili di costituire (per la prossimità alla sede stradale) pregiudizio alla sicurezza del traffico e alla incolumità delle persone, ma deve essere correlato alla più ampia esigenza di assicurare una fascia di rispetto utilizzabile, all'occorrenza,

dall'Ente titolare della strada per l'esecuzione di lavori, per l'impianto di cantieri, per deposito di materiali, per la realizzazione di opere accessorie, senza limitazioni connesse alla presenza di costruzioni. Pertanto, il vincolo in questione, traducendosi in un divieto assoluto di costruire, rende inedificabili le aree site in fascia di rispetto stradale, indipendentemente dalle caratteristiche dell'opera realizzata e dalla necessità di accertamento in concreto dei connessi rischi per la circolazione stradale.

Si richiama, a titolo esemplificativo, la pronuncia della Cassazione civile, sez. I, sent. 11.02.2015 n. 2656: *“Con riguardo alle fasce di rispetto per l'edificazione nei centri abitati e alle distanze delle costruzioni dal confine stradale, la nozione di “ricostruzione” di un'opera edile non deve essere ricavata per analogia dalla normativa civilistica in tema di distanze, la cui ratio è la tutela della proprietà nei rapporti di vicinato, bensì direttamente dall'art. 18 d.lg. n. 285 del 1992 (codice della strada) e dall'art. 28, comma 1, del relativo regolamento di cui al d.lg. n. 495 del 1992, le cui norme sono volte ad assicurare l'incolumità dei conducenti dei veicoli e della popolazione che risiede vicino alle strade. Tali disposizioni si riferiscono a qualsiasi opera di “ricostruzione” che segua (verosimilmente ma non necessariamente) a una demolizione e non soltanto alle “nuove costruzioni”, con la conseguenza che la demolizione e successiva ricostruzione di opere preesistenti alla realizzazione della strada, per le quali era riconosciuta una deroga ai limiti di distanza, comportano l'obiettivo insorgere o risorgere proprio di quel pericolo alla circolazione stradale che la normativa di settore ha inteso evitare e non possono che essere equiparate a una nuova costruzione di un fabbricato posto a distanza inferiore rispetto a quella consentita e per cui non è ammessa alcuna deroga”*.

Si deve dare atto, tuttavia, di un diverso orientamento (a dire il vero ancora minoritario) secondo cui se il *“fabbricato risultante da un intervento di demolizione e fedele ricostruzione può sottrarsi al rispetto della disciplina sulle distanze minime fra costruzioni, qualora il precedente manufatto già non rispettasse dette distanze ... E, tale orientamento, codificato dal legislatore attraverso la modifica apportata dal d.l. n. 32/2019 all'art. 2-bis del d.P.R. n. 380/2001, costituisce oramai un principio generale dell'attività edilizia”*, allora è *“del tutto ragionevole ritenere che, in maniera speculare, l'edificio legittimamente presente all'interno dell'area di rispetto stradale, ove demolito e fedelmente ricostruito, sia sottratto al divieto di edificazione che riguarda le nuove costruzioni, ovvero le ristrutturazioni comportanti dislocazione e/o modifiche planivolumetriche, o*

gli ampliamenti” (TAR Toscana, sez. III - Firenze, 1.09.2020, n. 1034).

Avv. Roberto Ragone: Ufficio Pianificazione Territoriale e Contenzioso – Settore Territorio e Urbanistica Provincia dell’Aquila



<https://www.unitel.it/>

pec: unitel@pecaruba.it

Presidente: **Claudio Esposito**
Vicepresidente: **Bruno Mazzina**
Segretario: **Paolo Discenza**

Consiglieri
Pierangelo Benedetti
Emanuele Cappelletti
Giuseppe De Iuliis
Mirko Tucci
Antonio Dolce
Ivo Francesco Filosi
Piero Fantilli
Cono Gallo
Amanda Giacchetti
Pasqualino Laviano
Alessandro Limido
Luigi Maraldi
Caterina Mariani
Bruno Mazzina
Silvio Mele
Fabrizio Notarini
Pietro Alessandrini
Danilo Villa

Direzione e coordinamento scientifico: **Geom. Salvatore Di Bacco**

Responsabile dell’Area Edilizia e Urbanistica Comune di Raiano (AQ)

Comitato scientifico UNITEL

CHI SIAMO

UNITEL - Unione Nazionale Italiana Tecnici Enti Locali - è la storica Associazione che ha l'obiettivo di valorizzare la posizione professionale e tutelare la posizione giuridica dei tecnici degli Enti Locali, nonché di migliorare il servizio reso alle collettività dalle rispettive Aree Tecniche, che gestiscono rilevanti responsabilità amministrative, con significativi impatti sulla finanza locale.

La base associativa UNITEL è distribuita su tutto il territorio nazionale, e permette all'Associazione di cogliere in tempo reale i processi innovativi e le istanze di miglioramento dei Colleghi.

Riconosciuta come persona giuridica nell'ottobre 2005 con apposito DPR, l'Unione considera obiettivo prioritario la migliore qualificazione professionale dei professionisti tecnici della P. A. A tal fine organizza iniziative di formazione, di aggiornamento tecnico e normativo, realizzate attraverso giornate di studio e convegni. A queste azioni si affiancano il sito Internet www.unitel.it, la pubblicazione trimestrale de "Il Nuovo Giornale dell'UNITEL" nonché contributi tecnici su testate quali "L'Ufficio Tecnico", "Il Sole 24 Ore", "Italia Oggi", "Edilizia e territorio", "Diritto e Pratica Amministrativa", "Architetti", "Rivista degli Appalti".

Il sito Internet www.unitel.it, giornalmente studiato da migliaia di Colleghi, riporta per esteso tutte le novità legislative, i commenti, gli schemi procedurali utili per le attività dei Tecnici pubblici; i Soci possono accedere a ulteriori servizi riservati on line, quale "L'Esperto Risponde", quesiti in tema di diritto penale, e una newsletter co-gestita con il Sole 24 Ore.

UNITEL è stata presente in Rimini Fiera con propri rappresentanti nei Comitati organizzativi e scientifici della manifestazioni **EuroPA e Ecomondo** (già Ricicla), al **Made Expo** nello spazio dalla stessa gestito "**Costruire Pubblico**", al **SAIE** Bologna e in tante altre primarie fiere italiane di settore a Napoli, Palermo, Piacenza, etc..

L'Unione è componente della Consulta delle Associazioni professionali degli Enti Locali, sotto l'egida e il coordinamento dell'ANCI, unitamente all'Anutel (Uffici Tributi), Ardel (Ragionerie), Anvu (Polizie Locali), Anusca (Stato Civile) e Caros (Ruoli Strategici); partecipa alle varie commissioni di lavoro al fine di valorizzare il patrimonio di professionalità tecniche presenti negli Enti, mettendole in rete e costruendo sinergie tra i diversi ambiti di competenza; abbiamo in corso l'organizzazione del premio di architettura "Civis" che premierà i Committenti Pubblici per opere realizzate con pratiche virtuose.

Facciamo delle Associazioni e Ordini che collaborano con l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici - ora ANAC- al fine di identificare e risolvere problemi interpretativi generali e fenomeni di vischiosità delle procedure.

Rappresentanti dell'UNIONE sono presenti in varie Commissioni regionali per la redazione delle tariffe dei prezzi per le opere edili ed impiantistiche e per l'aggiornamento pluriennale delle stesse, potendo contare sul supporto tecnico/editoriale dei Gruppi Maggioli, il Sole 24 Ore, CEL Editrice, Wolter Kluwer, Mediagraphic quali partner. Negli anni abbiamo cooperato con protocolli d'intesa con SIAS, l'associazione consorella dei tecnici della ASL, con ALA-Assoarchitetti, la maggiore associazione libero-professionale di settore, aderente alla Confindustria ed alla Consilp, al fine di coordinare ed armonizzare i rapporti tra i professionisti esterni ed interni alla pubblica amministrazione, con la comune finalità di migliorare il "prodotto" progettuale per la collettività, con SCAIS per l'impiantistica sportiva, con Energiada ed Ecosmorzo per la sostenibilità, con le Università Mediterranea di Reggio Calabria, "D'Annunzio" di Chieti, "Valle Giulia -Sapienza" di Roma, LUISS e del Molise oltre alla telematica "Marconi", "Federico II" di Napoli, con il Politecnico di Milano.

Rappresentanze UNITEL vengono invitate alla Camera dei Deputati dalla VIII^a Commissione per pareri e indicazioni sulla materia urbanistica e delle Opere Pubbliche; tuttora l'Associazione partecipa con ITACA e ANCI alle riunioni per le modifiche al Codice degli Appalti D.lgs 163/2006, nonché alle audizioni indette dall'Autorità per la Vigilanza.

Sono stati siglati da tempo prestigiosi protocolli di intesa con l'ANCI per operare su settori di comune interesse e con la sola finalità di offrire al cittadino un servizio ottimale per le proprie esigenze, con **l'AVCP**, con il **CSLP** (Consiglio Superiore dei LL.PP.).

L'attenzione dell'Associazione è rivolta prioritariamente **al settore degli appalti pubblici, dell'Urbanistica, dell'Ambiente** e attraverso il contributo di relatori provenienti dal mondo accademico, dalle istituzioni e dalle Professioni, UNITEL realizza convegni, work shop, seminari su tutto il territorio nazionale.

L'Associazione si è battuta per il passato e all'odierno con tutte le proprie forze per il ripristino dell'incentivo alla progettazione ex art.92 D.lgs. 163/2006 (famoso 2%), ridotto in giugno 2008 dalla L.133/2008 e ripristinato grazie allo sforzo notorio dell'Unitel dalla L. 201/2008, quindi ridotto ancora allo 0,5% dalla L.2/2009 (c.d. norma anticrisi) e poi riallineato al 2% (Legge su "lavori usuranti"), come da ultimo variato nell'agosto 2014 con la rimodulazione percentuale all'80%.

UNITEL è ormai il punto di riferimento nazionale per tutti i dipendenti della P.A. Consapevoli di tale responsabilità, vogliamo svolgere il nostro ruolo trainante ed incisivo al solo fine di porre in giusto risalto la figura del Professionista Pubblico Dipendente nonché valorizzare sia economicamente (considerate le grandi e gravose responsabilità), che professionalmente, la figura tecnica nella P.A.

Nel 2010 si svolse il **primo Congresso Nazionale**, evento aperto alla società civile, alle Istituzioni, al mondo della Cultura, in riunione per vari giorni a Roma. Il percorso non si è più interrotto: per l'anno 2011 abbiamo organizzato a Montesilvano (PE) il **secondo Congresso Nazionale** che ha avuto la partecipazione di oltre 700 persone. Il **terzo evento**, svoltosi a Fiuggi (FR) nel mese di maggio 2012, ha confermato la qualità e l'interesse delle problematiche trattate apprezzate anche dalla stampa nazionale. Il **quarto Congresso** del giugno 2013 dal titolo "Forum per la qualifica delle Professioni Tecniche Pubbliche e Private insieme per rilanciare la crescita" è stato momento topico per una opportunità di aggregazione propositiva per le migliori energie del paese, un alto incontro di riflessione da parte di tutti i protagonisti del sistema. Il **quinto incontro si è svolto a Caserta** del 2014, località scelta proprio per significare un rilancio morale in una particolare area della nazione afflitta da fenomeni di illegalità. Il **sesto Congresso ha avuto luogo a Cosenza** nel mese di giugno del 2015; si è affrontato il problema della corruzione ed alla ipertrofia normativa, che di quel fenomeno è in parte causa. A **Roma**, presso la sede dell'ANCE, nel **VII Congresso Nazionale** si è parlato delle recentissime novità dovute al **NUOVO CODICE DEI CONTRATTI**, con la presenza di tutti i protagonisti istituzionali e professionali dell'ambito tecnico. **A Napoli, l'VIII Congresso** ha avuto come tema la incentivazione per i professionisti della P.A. e la situazione applicativa delle norme del Codice dei Contratti spesso contraddittorie e pleonastiche.

Publicato nel mese di Giugno 2024.