

Decreto Salva Casa: le norme più favorevoli non si applicano con convenzioni urbanistiche vigenti

Le linee guida ministeriali al Decreto Salva Casa non hanno valore vincolante e gli obblighi convenzionali prevalgono sulle sopravvenienze normative di maggior favore. Il richiamo a tale documentazione all'interno di un ricorso è da censurare, quando si tratti di interpretare le norme del DL 69/2024.

di [Matteo Peppucci](#) -04.11.2025

Le [linee guida ufficiali del MIT al Decreto Salva Casa](#) non sono vincolanti e le convenzioni urbanistiche vigenti prima dell'entrata in vigore del DL 69/2024 convertito in legge 105/2024 (28 luglio 2024) prevalgono sulle norme di maggior favore introdotte con modifiche al dpr 380/2001.

Sono piuttosto importanti e creano anche qualche ulteriore dubbio, le affermazioni del TAR Lombardia, che con la sentenza 3433/2025 di fatto afferma che le linee guida del MIT, emesse a fine gennaio 2025 per [fornire supporto operativo ai comuni e agli operatori](#), di fatto non hanno alcun valore vincolante.

Il caso: cambio d'uso da destinazione turistico-ricettiva a residenziale

Due proprietari di un'unità immobiliare in complesso turistico-alberghiero hanno presentato SCIA per convertire l'immobile da destinazione turistico-ricettiva a residenziale, invocando le nuove disposizioni del DL 69/2024 (Salva Casa).

Il Comune ha dichiarato l'inefficacia della SCIA, rilevando che l'immobile ricade in un comparto con pianificazione attuativa ancora vigente, disciplinato da convenzioni urbanistiche del 2001 e 2008 che impongono il mantenimento della destinazione turistico-alberghiera.

I proprietari hanno impugnato il diniego sostenendo l'applicabilità automatica delle nuove norme.

L'inapplicabilità del Salva Casa alle convenzioni vigenti

Secondo il TAR, è da escludere che [l'art. 23-ter del DPR 380/2001](#), introdotto dal Salva Casa, superi automaticamente le previsioni convenzionali.

Infatti, "diversamente da quanto asserito nel ricorso, non può predicarsi alcun automatico superamento delle previsioni convenzionali a seguito dell'entrata in vigore del già citato art. 23-ter, comma 1-ter, del D.P.R. n. 380 del 2001, tenuto conto che la clausola dell'accordo stipulato tra il Comune e i soggetti attuatori che impone il mantenimento della destinazione ricettiva-alberghiera (anche) dell'alloggio di proprietà dei ricorrenti, da ultimo richiamata nel contratto di compravendita dell'immobile stipulato nel 2017 (all. 6 al ricorso), non si appalesa come meramente riproduttiva (con connessa sua ridondanza) di un obbligo imposto da una legge vigente all'atto della stipula della Convenzione urbanistica, perché l'oggetto dell'intervento nei Comparti n. 10.1 e n. 10.2 è finalizzato "a realizzare il complesso immobiliare costituente il Villaggio e a destinare lo stesso a residenza turistico-alberghiera" (art. 3.1 della Convenzione), che necessariamente impone il mantenimento della destinazione di zona, nell'interesse pubblico all'ordinato assetto e sviluppo territoriale. Le pattuizioni contenute nella Convenzione oggetto di controversia sono finalizzate a disciplinare una fattispecie concreta, mentre le previsioni di cui alla prefata novella normativa primaria, in quanto dotate dei caratteri della generalità e dell'astrattezza, operano su un piano molto più ampio e del tutto differente".

Inoltre, in presenza di una Convenzione urbanistica già stipulata e tuttora in vigore, devono ritenersi inapplicabili le sopravvenienze normative - nella specie, quelle introdotte dal decreto legge n. 69 del 2024 (c.d. Salva casa) -, laddove le stesse non prevedano espressamente la modifica ex lege di tali accordi (in caso contrario, il legislatore avrebbe dovuto introdurre disposizioni, anche di natura transitoria, in grado di regolare la concreta applicazione di tali sopravvenienze).

Il TAR spiega infatti che il legislatore, quando ha inteso incidere sulle convenzioni urbanistiche, lo ha fatto espressamente mediante proroghe legislative specifiche.

L'assenza di disposizioni transitorie che regolino i rapporti con le convenzioni esistenti dimostra che il Salva Casa non intendeva modificarle automaticamente.

In definitiva, ammettere l'applicazione cumulativa dei benefici normativi sopravvenuti con quelli convenzionali comprometterebbe l'assetto urbanistico del comparto, alterando il sinallagma dell'accordo e

sbilanciando gli effetti a favore di uno solo dei contraenti, in violazione dell'interesse pubblico all'ordinato sviluppo territoriale.

La regola del "tempus regit actum": no alla retroattività del Salva Casa

Anche con riguardo alle Convenzioni urbanistiche, continua il giudice lombardo, si deve applicare il principio "*tempus regit actum*" che impone alla Pubblica Amministrazione di **considerare le modifiche normative intervenute soltanto in corso di procedimento e fino a quando lo stesso non sia giunto a conclusione**, con conseguente inapplicabilità dopo tale momento della nuova disciplina: "*ne consegue che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato a istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale ...*" (Consiglio di Stato, IV, 13 settembre 2024, n. 7550).

La legittimità del provvedimento va valutata con riferimento alla disciplina vigente al momento dell'adozione.

Essendo la convenzione ancora pienamente efficace, essa costituisce la disciplina applicabile, prevalendo sulla normativa sopravvenuta.

Le linee guida ministeriali non sono vincolanti

Un passaggio decisamente impattante è quello nel quale il TAR, di fatto, 'azzera' o quasi la valenza delle linee guida del MIT al Salva Casa.

Infatti, spiega il TAR, **neppure possono essere addotti a supporto delle tesi attoree i chiarimenti** resi con le "*Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)*", pubblicate in data 30 gennaio 2025, poiché **si tratta innanzitutto di indicazioni e indirizzi interpretativi privi di valore vincolante**, che in ogni caso **non affrontano affatto la questione riguardante i rapporti tra la normativa sopravvenuta e le convenzioni urbanistiche ancora in vigore.**

La giurisprudenza, tra l'altro, ha confermato costantemente che le circolari interpretative non hanno efficacia vincolante.

Quindi:

- **il richiamo delle linee guida del MIT all'interno di un ricorso è da censurare**, quando si tratti di **interpretare le norme del Salva Casa**;
- in ogni caso, in linea generale, **le linee guida ministeriali non hanno carattere vincolante.**

Leggi anche

[Tolleranze costruttive, Salva Casa e regole applicabili: non c'è retroattività](#)

[Salva Casa: cosa serve per il cambio d'uso da residenziale a commerciale in zona agricola?](#)

[Linee guida Salva Casa e doppia conformità semplificata: le regole per la sanatoria](#)

[Salva Casa: le linee guida ufficiali sulla nuova sanatoria semplificata](#)

Articolo tratto da *Ingenio-Web.it*