

Abusi edilizi maggiori: le diverse possibilità di sanatoria dopo il Salva Casa

Con la conversione in legge del Decreto Salva Casa, il legislatore ha previsto un doppio binario per sanare gli interventi di cui all'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)

di [Donatella Salamita](#), [Gianluca Oreto](#) – 30.07.2024

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge 24 luglio 2024, n. 105, di conversione con modificazioni del Decreto Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), il legislatore ha previsto alcune importanti modifiche alle procedure di sanatoria degli abusi di cui all'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia).

Sanatoria abusi edilizi maggiori: cosa cambia con la Legge n. 105/2024

L'art. 31 del Testo Unico per l'Edilizia (TUE), per quanto concerne gli interventi realizzati in assenza del permesso di costruire o in sua totale difformità o con variazioni essenziali rispetto ad esso, preliminarmente, al comma 1, dispone debba trattarsi di opere a seguito delle quali sia stato realizzato un manufatto edilizio totalmente diverso rispetto a quello assentito, in relazione a ciò, prescrive i fattori incidenti su tale differenziazione, quali:

- le caratteristiche tipologiche;
- le caratteristiche plano-volumetriche;
- la diversa destinazione del bene;
- la realizzazione di volumetria superiore rispetto a quella di progetto.

I superiori "elementi" costituiscono difformità totale rispetto al permesso di costruire laddove, come prima citato, concretizzino un organismo edilizio diverso non solo nel suo intero, ma anche relativamente a una sua porzione se questa sia utilizzabile autonomamente, possedendo, pertanto, una sua specifica rilevanza.

Prima della conversione in legge del Decreto Salva Casa, tali difformità potevano essere sanate utilizzando l'accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del TUE precedentemente rubricato "Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali". Anche per le variazioni essenziali, dunque, il permesso di costruire in sanatoria poteva essere ottenuto solo:

- se l'intervento risultava conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda (doppia conformità);
- a seguito di pagamento della sanzione.

Mentre prima della conversione in legge del D.L. n. 69/2024 il legislatore aveva "semplicemente" inserito una nuova possibilità di sanatoria semplificata nelle ipotesi di parziali difformità (art. 36-bis, TUE), con la Legge di conversione n. 105/2024, il Parlamento ha deciso di estendere questa procedura anche ai casi di "variazione essenziale".

La legge di conversione del Decreto Salva Casa, infatti, ha:

- modificato la rubrica dell'art. 36 e il suo comma 1 eliminando le "variazioni essenziali";
- trasfuso le variazioni essenziali all'art.36-bis, sia nella previsione di applicare sanzioni a carattere diverso, che in quella riferita al requisito della doppia conformità, nonché per quanto concerne l'efficacia del silenzio-assenso nel decorso di giorni quarantacinque senza pronuncia da parte dell'ente.

Rimozione o demolizione delle opere abusive

Accertato l'abuso edilizio, il "tecnico" comunale eleva al proprietario e al responsabile delle opere arbitrariamente realizzate ordinanza per la rimozione o per la demolizione, nei cui contenuti indica l'area acquisita di diritto al patrimonio gratuito del Comune.

Al *responsabile dell'abuso* viene assegnato un termine di novanta giorni rispetto all'ingiunzione affinché demolisca e ripristini lo stato dei luoghi, termine che, con le modifiche introdotte dalla Legge n. 105/2024, potrà essere prolungato fino a duecentoquaranta giorni in casistiche specifiche.

La proroga è concessa dal Comune con atto motivato, come testualmente recita il comma 3 dell'art.31, da *"serie e comprovate esigenze di salute dei soggetti residenti nell'immobile all'epoca di adozione*

dell'ordinanza o di assoluto bisogno o di gravi situazioni di disagio socio-economico, che rendano inesigibile il rispetto di tale termine".

Inottemperanza e acquisizione gratuita al patrimonio comunale

Laddove il responsabile dell'abuso non ottemperi alla demolizione l'immobile viene acquisito di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune, intesi nel termine "immobile" sia esso che l'area di sedime alla quale potrà essere aggiunta ulteriore superficie necessaria quantificata secondo le prescrizioni urbanistiche vigenti per la realizzazione di *opere analoghe a quelle abusive*, in ogni caso quanto oggetto di acquisizione da parte dell'ente non potrà essere maggiore a dieci volte la totale superficie utile realizzata abusivamente. L'accertamento dell'inottemperanza alla demolizione entro i due termini di novanta o di duecentoquaranta giorni viene notificato al responsabile dell'abuso, atto che, a sua volta, forma il titolo per l'immissione nel possesso del bene pertanto per la trascrizione gratuita alla Conservatoria dei Registri Immobiliari territorialmente competente.

Le opere abusivamente realizzate su terreni assoggettati a vincolo di inedificabilità vengono acquisite al patrimonio comunale solo nelle ipotesi in cui vi sia concorso dei vincoli, diversamente l'acquisizione va a favore delle amministrazioni preposte alla vigilanza sul vincolo, le quali provvedono, a spese dei responsabili dell'abuso, alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi.

Sanzioni amministrative pecuniarie e penali

L'inottemperanza alla demolizione comporta la sanzione amministrativa pecuniaria dell'importo minimo di euro duemila e massimo di euro ventimila, fatte salve ulteriori misure e sanzioni disposte da normativa vigente, tali importi possono essere aumentati secondo disposizioni regionali, le quali potranno anche stabilire siano periodicamente ripetute se permane l'inottemperanza all'ordine di demolizione. La sanzione è sempre irrogata nella misura massima di euro ventimila se l'abuso edilizio è realizzato su aree e su immobili assoggettati a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici o ad interventi di edilizia residenziale pubblica, o assoggettati a tutela per i boschi e le zone montane, o, ancora, per i beni di uso civico dei comuni, delle frazioni e delle associazioni, o vincolati dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, o soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato.

È previsto per il funzionario comunale che emani tardivamente, rispetto ai termini di giorni novanta o di giorni duecentoquaranta, il provvedimento sanzionatorio, la valutazione della performance lavorativa dal punto di vista della responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile, oltre l'eventuale applicazione delle sanzioni penali.

Il ricavato delle sanzioni spetta al comune ed è destinato sia alla demolizione che alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi, sia all'acquisizione gratuita dell'immobile, nonché alle attrezzature per le aree di verde pubblico.

Come previsto all'art. 2, comma 1, del Decreto Salva Casa, un terzo delle suddette entrate saranno destinati alle seguenti finalità:

- demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale, fatta salva la ripetizione delle spese nei confronti del responsabile;
- completamento o demolizione delle opere pubbliche comunali inserite nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute di cui all'art. 44-bis del DL n. 201/2011; si dovrà altresì tenere conto dei criteri di adattabilità delle opere in oggetto ai fini del loro riutilizzo, nonché dei criteri che indicano le ulteriori destinazioni a cui può essere adibita ogni singola opera, secondo quanto stabilito dal citato art. 44-bis, al comma 5 (tale finalità è stata introdotta nel corso dell'esame alla Camera);
- realizzazione di opere e di interventi di rigenerazione urbana, anche finalizzati (secondo una specificazione introdotta dalla Camera) all'incremento dell'offerta abitativa;
- riqualificazione di aree urbane degradate;
- recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione;
- iniziative economiche, sociali, culturali;
- recupero ambientale;
- consolidamento di immobili per la prevenzione del rischio idrogeologico.

Relativamente al completamento o demolizione delle opere pubbliche comunali inserite nell'elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute, si ricorda che l'art. 44-bis, del D.L. n. 201/2011,

convertito dalla Legge n. 214/2011, prevede l'istituzione di un elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, articolato a livello regionale mediante l'istituzione di elenchi-anagrafe presso gli assessorati regionali competenti per le opere pubbliche.

Per "opera pubblica incompiuta" si intende l'opera che non è stata completata:

- per mancanza di fondi;
- per cause tecniche;
- per sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge;
- per liquidazione giudiziale dell'impresa appaltatrice;
- per il mancato interesse al completamento da parte del gestore.

Il comma 2 del medesimo art. 44-bis stabilisce che debba intendersi "incompiuta" anche l'opera pubblica non rispondente a tutti i requisiti previsti dal capitolato e dal relativo progetto esecutivo e che non risulta fruibile dalla collettività.

Le sanzioni penali da applicare sono quelle per il reato di cui all'art. 44 "Sanzioni penali" con sentenza di condanna, oltre all'ordine di demolizione nel caso in cui non ottemperato.

La vendita del bene acquisito gratuitamente al patrimonio comunale

Le modifiche introdotte al comma 5 dell'articolo 31 del d.P.R. n. 380/2001 dal Decreto Salva Casa, vigenti dal 30 maggio al 27 luglio 2024, e successivamente dalla sua legge di conversione, vigente dal 28 luglio, prepongono facoltà per il Comune di vendere l'immobile acquisito gratuitamente.

Premessa la demolizione delle opere abusive acquisite, come esplicita nei paragrafi precedenti, la norma in questione prevede che con Delibera del Consiglio Comunale si dichiari la sussistenza di prevalenti interessi pubblici.

Nel caso in cui l'opera, previo conseguimento ai sensi della L.241/1990, art.17-bis, degli assensi, nulla osta, concerti da parte delle amministrazioni preposte al vincolo, non risulti contrastante con "*rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico*", il comune può vendere il bene e l'area di sedime.

L'alienazione avviene ai sensi della L.127/1997, art.12, comma 2, che testualmente recita: "*I comuni e le province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla legge 24 dicembre 1908, n.783, e successive modificazioni, ed al regolamento approvato con regio decreto 17 giugno 1909, n.454, e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato*".

Il valore dell'immobile oggetto di alienazione viene stabilito dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate ed è decurtato dei costi occorrenti per la rimozione delle opere abusive, a tal fine il contratto di compravendita assume una forma "sospensiva" che viene meno nel momento in cui l'acquirente provvede alla demolizione o alla rimozione. È, inoltre, disposto il responsabile dell'abuso non possa partecipare alla procedura di vendita.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*