

Decreto Salva Casa: le proposte della RPT

Osservazioni, critiche e proposte della Rete Professioni Tecniche sul DL n. 69/2024, che auspica comunque a una revisione complessiva e organica della disciplina

di [Redazione tecnica](#) – 25.06.2024

Edilizia libera, stato legittimo, tolleranze costruttive, cambio di destinazione d'uso, difformità parziali, accertamento di conformità, fiscalizzazione degli abusi, emendamenti salva Milano: toccano praticamente tutti i temi del **Decreto Salva Casa**, le osservazioni e le proposte della **Rete Professioni Tecniche**, presentate nel corso dell'Audizione che si è tenuta presso la Commissione VIII della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame del Disegno di legge di Conversione del **D.L. 29 maggio 2024, n. 69**, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica, promosso dal Ministro Salvini e conosciuto come "DL Salva Casa".

Decreto Salva Casa: l'audizione della RPT

In premessa, i professionisti hanno rammentato l'esigenza di un riordino dell'intera disciplina normativa in ambito urbanistico ed edilizio, motivo per cui nel 2020 è stata presentata una bozza di provvedimento, denominato Testo Unico delle Costruzioni, che affronta in modo organico la tematica non solo dell'edilizia, ma di tutti gli interventi sul territorio.

Proprio per questo, si è voluto richiamare l'attenzione sulla necessità di procedere, indipendentemente dall'approvazione dell'utile ma "parziale" Decreto Salva Casa:

- all'approvazione di un nuovo complessivo ed organico nuovo Testo Unico delle Costruzioni, prendendo a base ed aggiornandolo;
- alla revisione di tutta la materia urbanistica, riscrivendo la legge urbanistica, il decreto sugli standard, ed approvando le leggi sulla riduzione del consumo del suolo e la rigenerazione urbana.

Del resto, spiegano i professionisti, la mancanza di chiarezza interpretativa dell'attuale normativa edilizia è in gran parte frutto di numerosi interventi di modifica parziali, succedutisi nel tempo e spesso attuati con decretazioni di urgenza, finalizzati a snellire aspetti procedurali, cosa che sta avvenendo anche con il DL Salva Casa. Il provvedimento infatti può essere interpretato come un parziale adeguamento del DPR 380/2001 – Testo Unico dell'Edilizia, cui dovrà seguire necessariamente la sua riforma integrale ed organica, rispondente alle esigenze di semplificazione e razionalizzazione e maggiormente in grado di supportare e facilitare la crescita e il futuro del Paese.

Vediamo nel dettaglio le osservazioni per ciascuno dei temi affrontati nel provvedimento.

Attività edilizia libera

Secondo la RPT, la normativa garantirà una significativa semplificazione delle procedure, ma rimane non definita la verifica attuativa e il controllo al fine di garantire caratteristiche omogenee e coerenti per tipologia e colore soprattutto qualora interessino edifici pluriunità.

Si propone alla Commissione di valutare un aggiornamento dell'Allegato "A" del DPR 31/2017 al fine di escluderle, in tutto o in parte, dalla necessità della preventiva autorizzazione paesaggistica, fatta eccezione per le opere da eseguirsi nelle Zone Territoriali "A" di cui al DM 1444/68, coordinando il testo con l'articolo 167 del DLGS 42/2004.

Inoltre si richiede una più esatta definizione di porticati "rientranti". Il termine "rientrante" è chiaro per la loggia ma non per il porticato. Si propone di attenersi alla definizione n. 39 delle DTU/Definizioni Tecniche Uniformi di cui all'intesa di Conferenza unificata 20/10/2016.

Stato legittimo

Si ritiene che nella formulazione della norma, il legislatore, per titolo abilitativo, che determini la legittimità di un immobile o di una unità immobiliare, faccia sicuramente riferimento al Permesso di Costruire; rimane invece in dubbio se possano essere ritenuti parimenti idonei anche titoli quali la SCIA o la ex DIA.

Se si vuole dare un'interpretazione estensiva, secondo la RPT si potrebbe proporre l'inserimento, dopo le parole "che ne ha legittimato la stessa" le parole "inclusi tra questi anche i titoli divenuti efficaci attraverso la sola asseverazione del tecnico progettista"

Inoltre andrebbe effettuato un approfondimento interpretativo riguardante i fabbricati oggetto di fiscalizzazione ai sensi dell'art.34 ovvero per i quali sia stata versata la sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 38 sulla differenza tra lo stato legittimo e la loro regolarizzazione edilizia.

Si ritiene opportuno inserire ulteriori 2 commi al testo licenziato, per l'affidamento progetti eseguiti ante L. 10/1977, e ante L. 765/1967:

- per gli immobili in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori di variazioni non essenziali risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977, data di entrata in vigore della legge 10/1977, e dotati di certificato di abitabilità/agibilità, fatto salvo quanto indicato al comma 1-bis, lo stato legittimo coincide comunque con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi.
- con riferimento agli immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967, fatto salvo quanto indicato al comma 1-bis, lo stato legittimo è comunque attestato dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente."

Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante

Se il giudizio riguardante la maggior flessibilità e lo snellimento delle procedure per cambi di destinazione d'uso senza opere è positivo, per la RPT emergono perplessità sulle problematiche che possono scaturire tra cambi che determinano incremento del carico urbanistico; in particolare il timore deriva per "cambi di destinazione d'uso" che determinano significativi aumenti del carico urbanistico, generando problematiche in particolare sulla viabilità e sulla sosta per mancanza delle necessarie aree di standard.

Inoltre, occorre comprendere:

- cosa si intende per "senza opere", quindi se siano consentiti interventi che ricadono nella manutenzione ordinaria o comunque interventi da eseguire in edilizia libera nonché interventi finalizzati all'eliminazione delle barriere architettoniche o di adeguamento igienico- sanitario. Questo perché sia nei cambi "orizzontali" che in quelli "verticali" è spesso necessaria la realizzazione di opere, con il rischio di vanificare l'intento di agevolare il recupero degli edifici e destinarli ad usi più coerenti con i bisogni sociali ed economici di un territorio;
- il riferimento alla possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, in particolare se esso riguarda le condizioni già vigenti ovvero eventuali altre che in futuro potranno essere approvate dai Comuni.

Inoltre occorre dettagliare il rapporto di concorrenza tra la normativa statale e la normativa regionale, specie per quelle regioni che hanno già legiferato in materia prima dell'introduzione del 23-ter nel 380/2001.

Sul punto vengono evidenziati alcuni aspetti:

- con riferimento all'1-ter, di inserire un ulteriore periodo: *"Sono altresì ammessi i mutamenti di destinazione d'uso non connessi a trasformazioni fisiche dei fabbricati già rurali con originaria funzione abitativa che non presentano più i requisiti di ruralità e per i quali si provvede alla variazione nell'iscrizione catastale mantenendone la funzione residenziale."*
- con riferimento al comma 1-quater, di rivedere la formulazione del periodo, che potrebbe portare di fatto a realizzare un cambio di destinazione d'uso in contrasto esplicito con la pianificazione comunale ma coerente con la destinazione d'uso prevalente del fabbricato (consoliderebbe usi incongrui) ed eventualmente di chiarire, ove si afferma il non obbligo di reperimento di standard e parcheggi, se la norma prevale rispetto della disciplina comunale. E infine se sia opportuno, in caso di successive opere edilizie sulla medesima unità immobiliare, prevedere un intervallo temporale entro il quale la consequenzialità si configuri come un unico intervento di ristrutturazione piuttosto che di cambio d'uso e successivo intervento manutentivo.

Tolleranze costruttive

Ricorda la RPT che il Decreto dispone l'aumento delle tolleranze delle singole unità immobiliari esistenti alla data del 24 maggio 2024, che vengono graduate in modo inversamente proporzionale alla superficie utile delle unità immobiliari medesime, riconoscendo che si tratta di tolleranze contenute che non delineano significative diversità delle costruzioni.

Questa gradualità, applicabile ad unità di diversa superficie facenti parte di un edificio pluriunità potrebbe generare per le stesse disparità applicative legate al parametro dell'altezza.

Particolare interesse per la categoria rappresenta il comma 3-bis il quale dispone per edifici in zona sismica (con esclusione di quelli in zone a bassa sismicità) l'inoltro della attestazione di conformità alla normativa per l'acquisizione dell'autorizzazione sismica.

La documentazione tecnica dovrà necessariamente riferirsi all'intero edificio, pertanto in molteplici casi ciò imporrebbe l'effettuazione di sondaggi, prove di laboratorio e quant'altro necessario a valutare la conformità del comportamento globale alle norme tecniche di riferimento.

Nell'ipotesi di modeste variazioni geometriche per tolleranza, così come definite dall'34bis, e modeste variazioni per difformità si ritiene che le stesse abbiano minima rilevanza sul comportamento strutturale complessivo dell'edificio e comunque siano tali da essere certamente ricomprese nei margini di sicurezza insiti in ogni progettazione e comunque nei coefficienti di sicurezza adottati in sede di progetto, pertanto non abbisogneranno di verifica strutturale.

Inoltre il comma 3-ter presenta una forte criticità, laddove dispone l'affidamento al tecnico abilitato di verificare la presenza di possibili limitazioni ai diritti di terzi, di provvedere alla loro eliminazione e di provvedere alla dichiarazione di conformità con piena assunzione di responsabilità. Per la RPT si tratta di un affidamento improprio ai professionisti tecnici, considerato che la materia dei diritti giuridici esula in parte delle competenze professionali e molteplici sono i contenziosi che si originano nella materia.

Si richiede quindi una revisione dei commi 3-bis e 3-ter in quanto si è dell'opinione che per la loro attuazione si paleseranno forti criticità operative che certamente potranno inficiare lo spirito della nuova norma. Per il comma 3bis si chiede la sua intera soppressione, considerato che il concetto di tolleranza conferma lo stato legittimo dell'immobile, non una difformità. Peraltro, per gli immobili realizzati antecedentemente alla classificazione sismica del territorio, diverrebbe fortemente improbabile una possibilità di rilascio dell'autorizzazione.

Con riferimento al comma 1 è opportuno inserire che il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari, anche nel caso in cui le misure di cui alle successive lettere a), b), c) e d) coincidano con quelle minime previste da disposizioni in materia di distanze o di requisiti igienico-sanitari, non costituisce né violazione edilizia, né paesaggistica in deroga alla voce A.31 dell'Allegato "A" del Decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017 n. 31, in modo da superare nel DPR 31/2017 il limite del 2% oggi indicato.

Relativamente ai limiti di cui alle lettere a-b-c-d-e, essi sono riferiti alla "singola unità immobiliare". Non è chiara l'applicabilità a tutti i parametri legati all'edificio, quali i distacchi, le altezze complessive, le sagome, così come ad incrementi strettamente dovuti a maggiori spessori delle strutture (siano essi solai o murature).

Sul punto, si propone pertanto un ulteriore periodo che definisca tali tolleranze riferite alle distanze ed ai distacchi, alle altezze complessive, alle fotometrie dei prospetti ed alla sagoma dei fabbricati, applicando un'unica percentuale di tolleranza che si ipotizza pari al 5%.

Inoltre è necessario definire tolleranza costruttiva quella determinata dai diversi spessori di murature, solai e coperture che, pur determinando una variazione del volume totale dell'edificio non comporta mutamenti della superficie e dei volumi utili interni.

Con riferimento al comma 2 è opportuno precisare che non fanno parte degli immobili sottoposti a tutela quelli in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'Allegato "A" del Decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31.

È opportuno indicare che, nell'osservanza del principio di certezza delle posizioni giuridiche e di tutela dell'affidamento dei privati, non si considerano violazioni edilizie rispetto al titolo abilitativo legittimamente rilasciato:

- a) le parziali difformità, realizzate in corso d'opera, cui sia seguita, previo sopralluogo o ispezione da parte di funzionari pubblici incaricati, la certificazione di agibilità nelle forme previste dalla legge;
- b) le parziali difformità, realizzate in corso d'opera, che l'amministrazione comunale non abbia espressamente contestato nell'ambito di un successivo procedimento edilizio volto alla formazione di un nuovo titolo abilitativo, rispetto al quale siano decorsi i termini stabiliti dalla legge per un eventuale provvedimento di annullamento d'ufficio.

Per quanto riguarda il comma 3, oltre a prevedere apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione di diritti reali, ovvero scioglimento della comunione, si ipotizza, in assenza di presentazione di nuove istanze, la possibilità del deposito della dichiarazione asseverata presso i SUE comunali.

Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziale difformità

L'articolo costituisce una revisione determinante dei procedimenti di Accertamento di Conformità con l'introduzione dell'Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità".

Sottolinea la RPT che si supera la condizione di doppia conformità prevista dall'art. 36 che ha trovato diffusa inapplicabilità della disciplina dell'Accertamento, in particolare per sopravvenute normative tra cui quella sismica. Il giudizio è favorevole per l'applicabilità delle condizioni di dettaglio previste al comma 2 e volte alla possibilità di condizionare il rilascio del provvedimento all'esecuzione di opere tali da assicurare la sicurezza e l'accessibilità in osservanza alle normative vigenti e l'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso.

Particolare preoccupazione desta l'assunzione di responsabilità prevista nei casi di impossibilità di disporre di documenti che assicurino una data certa, nel qual caso dovrà essere rilasciata apposita dichiarazione del proprietario attestante l'epoca di realizzazione.

Per questo si auspica la revisione dell'art. 36 comma 1, con l'introduzione per esso delle condizioni di conformità previste dal comma 1 dell'art. 36-bis ovvero che 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. Sul tema della dichiarazione del tecnico abilitato sulla verifica della sussistenza di possibili limitazioni dei diritti dei terzi, si riporta il disposto del Consiglio di Stato n. 6332/2007, secondo cui "In caso di rilascio di titolo abilitativo in sanatoria non spetta al Comune interessarsi degli aspetti civilistici potendo il soggetto terzo, che non subisce alcun pregiudizio dalla sanatoria, ottenere tutela innanzi al giudice ordinario", per cui tale previsione andrebbe cassata.

Doppia conformità urbanistica ed edilizia per parziali difformità

Per la RPT va definito e riallineato a livello statale il concetto di parziale difformità che ora si ricava per differenza dalla totale difformità o con variazioni essenziali (definite all'art. 32).

Le variazioni essenziali vengono stabilite dalle Regioni (art.32 comma1) con differenze enormi tra Regione e Regione: Inoltre il riferimento alla conformità alla disciplina urbanistica vigente va integrato con un riferimento alla normativa urbanistica vigente *"prima della conversione in legge del decreto in esame"*.

Questa modifica consente di includere i titoli precedenti al DPR 380/2001 (concessioni edilizie e licenze edilizie).

Inoltre:

- occorre chiarire il raccordo con la norma penale e con la norma paesaggistica di cui all'art. 167 del Codice Urbani.
- è necessario inserire un comma che consenta di armonizzare le nuove disposizioni alle pratiche pendenti alla data di entrata in vigore del DM 69/2024, sia nei casi di silenzio rifiuto non formalizzato (trascorsi i 60gg) che nei casi di pratica non conclusa, oltre alla possibilità di accedere al 36-bis per le opere oggetto di procedimenti sanzionatori in corso.
- il termine previsto al comma 4 di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni." va abbreviato proponendo 60 giorni per la Soprintendenza e successivi 30 giorni per la pronuncia dell'autorità competente.
- il comma 5 crea una forte disparità sanzionatoria, sia rispetto all'articolo 36, che nel metodo di calcolo. Paradossalmente è prevista una sanzione decisamente minore per gli abusi realizzati in totale difformità dal titolo od in sua assenza rispetto a quelli realizzati in parziale difformità dal titolo, a parità di volumetria/superficie abusiva realizzata.
- si propone il reintegro del comma 4 dell'art. 37 che stabilisce una sanzione "calmierata" per gli abusi in doppia conformità piena.
- infine, la sanzione di cui al comma 1 una volta corrisposta, concorra a formare lo stato legittimo dell'immobile di cui all'art. 9-bis, con evidente sproporzione tra chi si ravvede presentando una sanatoria e chi si limita a pagare la multa senza presentare idonea istanza.

Emendamenti integrativi

Infine, nel documento la RPT si riserva di inviare degli emendamenti integrativi, nella logica di semplificare procedure e modalità di accertamento della conformità previste del decreto relativamente a:

- possibilità di rendere abitabili anche i locali con un'altezza interna inferiore a 2,70 metri, fino al limite minimo di 2,40 metri;
- rendere possibile il cambio di destinazione d'uso senza opere per incentivare l'uso abitativo, con una disciplina apposita per evitare l'eccessivo proliferare di alloggi a rotazione d'uso o strutture ricettive, che potrebbero contribuire ad espellere gli abitanti originari;
- considerare legittimamente realizzati, anche in presenza di diverse disposizioni nella regolamentazione comunale vigente all'epoca, gli interventi edilizi eseguiti ed ultimati prima del 1° settembre 1967, ivi compresi quelli ricadenti all'interno della perimetrazione dei centri abitati o delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano individuate dallo strumento urbanistico all'epoca vigente;
- revisione dei meccanismi sanzionatori;
- nei casi di parziale difformità, la regolarizzazione in sanatoria per le opere eseguite prima dell'entrata in vigore della conversione in legge del DL. Inoltre, essa può essere richiesta per un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore della predetta legge. Decorso tre mesi successivi alla formazione del silenzio-assenso la regolarizzazione è definitiva e non impugnabile;
- introduzione dell'anagrafe digitale edilizia con schede per ciascun fabbricato che ne definisca la conformità edilizia, a cura di tecnico incaricato, in cui confluiranno le attestazioni sullo stato legittimo e le ulteriori documentazioni del fabbricato;
- destinazione delle somme incamerate dal comune in misura pari alla metà (non ad un terzo) - oltre che alle attività già indicate - anche alla prevenzione dei rischi idrogeologici ed alla pianificazione di protezione civile;
- laddove il mutamento di destinazione d'uso introduce un incremento del valore esposto, va accompagnato da valutazione degli aspetti idraulici, geomorfologici, sismici e rischio indotto da radon;
- acquisizione, nell'ambito della relativa procedura di sanatoria di uno specifico approfondimento tecnico che valuti l'eventuale incremento dei rischi idraulici, geomorfologici, sismici e rischio indotto da radon.

Considerazioni su bozza emendamento Salva-Milano

Infine la RPT chiede modifiche e chiarimenti sull'emendamento "Salva Milano":

- chiarendo cosa si intenda per "provvedimento definitivo" di cui si parla al comma 1 dell'art. 1-bis;
- inserendo, fra gli interventi di ristrutturazione edilizia del comma 2 all'art. 1 ter quelli assentiti anche con SCIA alternativa al Permesso di Costruire, ovvero in corso di istruttoria alla data in vigore della disposizione.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*