



Fondazione de Iure Publico
Centro Studi Giuridici sulla Pubblica Amministrazione
20124 MILANO Corso Italia, 8 Tel. 02.66989008 Fax. 02.67384578
<http://www.deiurepublico.it>

***L'impatto del Decreto Salva casa sull'edilizia:
casi pratici e nuove opportunità operative***

**INTERVENTI EDILIZI NON CONFORMI E SANATORIE:
SOLUZIONI PRATICHE CON LE
NOVITA' DEL D.L. SALVA CASA**

*Dispensa a cura
dell'Avv. Bruno Bianchi
Presidente Fondazione de Iure Publico*



CORSO FORMATIVO ONLINE
martedì 10 dicembre 2024

1. Abusi edilizi nel regime della c.d. “doppia conformità”
Pag. 4
2. Interventi ammessi in sanatoria edilizia semplificata: gli “interventi in parziale difformità”
Pag. 5
3. Il concetto di “variazioni essenziali”
Pag. 6
4. Le diversità tra norme edilizie ed urbanistiche nel procedimento di sanatoria semplificata
Pag. 7
5. La regolarizzazione della veranda realizzata senza titolo
Pag. 8
6. La chiusura del terrazzo per ampliare la cucina
Pag. 9
7. La regolarizzazione del secondo bagno realizzato senza pratica edilizia
Pag. 10
8. La regolarizzazione dei soppalchi realizzati senza titolo
Pag. 11
9. La regolarizzazione del cambio di destinazione d’uso con opere di locali accessori in abitazione
Pag. 11
10. La sanatoria edilizia condizionata
Pag. 12
11. I limiti entro cui il Comune può vincolare la sanatoria alla realizzazione di ulteriori opere edilizie
Pag. 13
12. Il procedimento di sanatoria in caso di irregolarità che riguardano sia le parti comuni che quelle private
Pag. 14
13. Il silenzio-assenso nella sanatoria edilizia semplificata
Pag. 15
14. Il ricorso al giudice amministrativo
Pag. 16
15. La determinazione delle sanzioni
Pag. 17
16. Sanatoria di immobili soggetti a vincolo paesaggistico in caso di incremento di volumetria o di superficie utile
Pag. 18
17. L’incidenza dei vincoli paesaggistici sopravvenuti nell’applicazione della sanatoria edilizia
Pag. 19
18. L’incidenza delle norme del Salva casa sui procedimenti pendenti: le indicazioni del Consiglio di Stato
Pag. 21
19. L’incidenza della legislazione regionale nell’applicazione della Legge Salva casa
Pag. 21
20. Le ripercussioni delle nuove norme in tema di rigenerazione urbana
Pag. 23

L'impatto del Decreto Salva casa sull'edilizia: casi pratici e nuove opportunità operative

PARTE III

INTERVENTI EDILIZI NON CONFORMI E SANATORIE: SOLUZIONI PRATICHE CON LE NOVITA' DEL D.L. SALVA CASA

1. Abusi edilizi nel regime della c.d. doppia conformità

Il D.P.R. n. 380/2001 distingue a livello sanzionatorio gli interventi eseguiti in assenza del titolo edilizio, in totale difformità o con variazioni essenziali dagli interventi eseguiti in parziale difformità da esso, la cui qualificazione giuridica, nonché l'esatta individuazione dei confini che li delimitano, assume particolare rilevanza pratica a seguito delle modifiche apportate dal «Decreto Salva casa» in materia di regolarizzazione degli interventi abusivi.

Invero, l'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 circoscrive il regime della conformità *«alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda»* alle sole *«ipotesi di assenza di permesso di costruire o totale difformità da esso, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 1, o in totale difformità da essa»*. Il successivo comma 2 - dopo aver prescritto che *«Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16»* - mantiene ferma la previsione secondo cui *«Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata»*.

Sul punto, la Corte costituzionale ha chiarito che *«L'istituto consente in via generale la regolarizzazione postuma di abusi difettosi nella forma, ma non nella sostanza, in quanto privi di danno urbanistico e si distingue, pertanto, dalle ipotesi del condono edilizio nelle quali la legge, in via straordinaria e con regole ad hoc, consente di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino ad una certa data, di natura sostanziale, in quanto difformi dalla disciplina urbanistico-edilizia. Nel procedimento per l'accertamento di conformità sul richiedente grava l'onere di dimostrare la doppia conformità e l'amministrazione è tenuta a pronunciarsi con adeguata motivazione, entro sessanta giorni, decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata: si tratta di una fattispecie di silenzio con valore legale di diniego della proposta istanza (silenzio-rigetto) e non di mera inerzia nel provvedere (silenzio-inadempimento)»* (Corte Costituzionale, 16/03/2023, n.42).

Il requisito della c.d. «doppia conformità» - che come vedremo risulta affievolito a seguito dell'introduzione dell'art. 36-bis - *«riveste un'importanza cruciale nell'ordinamento italiano, mirando ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, l'uniformità delle condizioni per ricondurre a legittimità gli abusi edilizi: ciò a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia e, quindi, indipendentemente dalla concreta estensione del fenomeno dell'abusivismo nei singoli contesti territoriali»*. Sicché *«Anche alla luce delle recenti modifiche di semplificazione della disciplina statale apportate dal decreto-legge n. 69/2024 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica) [...] spetta allo Stato il compito di stabilire, a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia su tutto il territorio nazionale, i casi ove il requisito della "doppia conformità" debba trovare necessaria applicazione ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, e i casi in cui possano ammettersi circoscritte limitazioni alla sua concreta operatività»* (Corte Costituzionale 15/07/2024, n.125), con la conseguenza che le Regioni a statuto

ordinario, quanto le Regioni a statuto speciale, dovranno conformarsi alla disciplina statale nell'esercizio delle rispettive competenze legislative.

2. *Interventi ammessi in sanatoria edilizia semplificata: gli "interventi in parziale difformità"*

L'art. 36-bis si apre con la perimetrazione degli interventi sanabili secondo la procedura semplificata, ossia gli *«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»*. In sede di conversione in legge è stato aggiunto il periodo secondo cui *«Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32»*.

In assenza di una compiuta definizione normativa, per costante indirizzo pretorio *«si configura parziale difformità quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si caratterizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera»* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 08/08/2023, n. 7644); questi ultimi si pongono quali interventi intermedi tra quelli realizzati in assenza di titolo, in totale difformità da esso o con variazioni essenziali e quelli rientranti nella soglia di tollerabilità fissata dall'art. 34-bis del D.P.R. n. 380/2001.

In tale contesto, essendo rimessa alle diverse legislazioni regionali l'esatta definizione delle variazioni al progetto approvato, l'estensione del perimetro applicativo della procedura di sanatoria semplificata alle variazioni essenziali ha particolare rilevanza applicativa - non solo per il superamento delle difficoltà nella perimetrazione degli interventi in parziale difformità - ma anche con riferimento al sistema sanzionatorio tracciato per gli interventi realizzati su immobili vincolati in quanto, a seguito della soppressione del secondo periodo del comma 3 dell'art. 32 a mente del quale *«tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali»*, ora sono soggetti al più duro regime di sanatoria ex art. 36 solo gli interventi su immobili vincolati previsti dai commi 1 e 3 dell'art. 32¹.

In analogia con quanto previsto dall'art. 36, 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 *«fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1 e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative»*²; tuttavia, per accedere alla sanatoria è sufficiente 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»*³. Di particolare interesse pratico, poi, è l'ulteriore previsione secondo cui *«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»*⁴.

¹ L'art. 32, comma 3 del D.P.R. n. 380/2001 dispone che *«Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44»*.

² Secondo quanto disposto dall'art. 36-bis, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001.

³ Secondo quanto disposto dall'art. 36-bis, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001.

⁴ Secondo quanto disposto dall'art. 36-bis, comma 6 del D.P.R. n. 380/2001.

3. Il concetto di “variazioni essenziali”

La recente pronuncia Consiglio di Stato, Sez. VI, 08/10/2024, n.8072 offre lo spunto per analizzare il concetto di «*variazione essenziale*» alla luce della differenziazione tra variazioni essenziali e non essenziali, introdotta dagli artt. 7 e 8 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e oggi trasfusa negli artt. 31 e 32 del D.P.R. n. 380/2001. Come osservato dai giudici di Palazzo Spada «*Un ulteriore richiamo alle variazioni essenziali è stato, da ultimo, operato dall'art. 36-bis d.l. n. 380 del 2001, introdotto dal d.l. n. 69 del 2024, convertito con l. n. 105 del 2024*» che ha assoggettato anche queste ultime alla sanatoria edilizia semplificata, senza tuttavia modificare le disposizioni fondamentali in materia di variazioni essenziali e violazioni delle norme edilizie.

Tale distinzione ha quindi particolare rilievo applicativo in quanto le «*le variazioni essenziali vengono assoggettate al più severo regime sanzionatorio proprio della totale difformità, mentre quelle non essenziali restano ascritte al vizio della parziale difformità, correlato alle sanzioni stabilite, all'epoca, dall'art. 12 della legge n. 47 del 1985 e, di seguito, dall'art. 34 t.u. edilizia (Corte cost. n. 217 del 2022, cit.)*»; parimenti, è stato osservato che «*tali variazioni sfuggono ad una connotazione in termini di violazioni amministrative, in conseguenza del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 [...] convertito, con modificazioni, nella l. n. 164 del 2014, che ha inserito il comma 2-bis nell'art. 22 t.u. edilizia, in cui viene contemplata la possibilità di presentare una segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) in caso di varianti al permesso di costruire che non costituiscano variazioni essenziali, se realizzate in corso di esecuzione dei lavori*». Pertanto, la legittimità delle opere in parola sussiste soltanto a condizione che la SCIA inerente alle varianti al permesso di costruire sia comunicata a fine lavori, tramite attestazione del professionista, con la conseguenza che «*la citata disciplina non può risolvere il problema delle variazioni non essenziali che non soddisfino tale condizione, le quali continueranno a costituire una parziale difformità ai sensi dell'art. 34 del D.P.R. n. 380/2001, salva l'eventuale sanatoria di cui all'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001, ove ne ricorrano i presupposti*». Ad avviso dei giudici, «*L'unica ipotesi in cui possono ritenersi regolari difformità esecutive rispetto a titoli abilitativi rilasciati in passato è quella delle cosiddette tolleranze costruttive*», da cui discende che «*le difformità eccedenti la soglia del 2 per cento, ancorché risalenti nel tempo, restano variazioni non essenziali, che integrano una parziale difformità*» (Corte cost. n. 217 del 2022, cit.)».

D'altra parte, «*ai sensi degli artt. 31 e 32 t.u. edilizia, si è in presenza di difformità totali del manufatto o variazioni essenziali, sanzionabili con la demolizione, allorché i lavori riguardino un'opera 'diversa' da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione, ubicazione, mentre si configura la difformità parziale quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera (ex aliis Cons. Stato, sez. VI, n. 7644 del 2023 e n. 3596 del 2023)*». Ciò posto, «*Stando alla definizione enunciata dal citato art. 32, dà, dunque, luogo a una variante essenziale "ogni modifica incompatibile con il disegno globale ispiratore dell'originario progetto edificatorio, tale da comportare il mutamento della destinazione d'uso implicante alterazione degli standard, l'aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio, le modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi, il mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito e la violazione delle norme vigenti in materia antisismica; la nozione in esame non ricomprende, invece, le modifiche incidenti sulle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative*».

L'attribuzione ad un intervento edilizio della natura di «*variazione essenziale*» comporta rilevanti conseguenze: «*mentre le varianti in senso stretto al permesso di costruire, ai sensi dell'art. 22, comma 2, t.u. edilizia, e cioè le modificazioni qualitative o quantitative di non rilevante consistenza rispetto al progetto approvato, tali da non comportare un sostanziale e radicale mutamento del nuovo elaborato rispetto a quello*

oggetto di approvazione, sono soggette al rilascio di permesso in variante, complementare e accessorio, anche sotto il profilo temporale della normativa operante, rispetto all'originario permesso a costruire; le variazioni "essenziali", giacché caratterizzate da incompatibilità con il progetto edificatorio originario in base ai parametri ricavabili, in via esemplificativa, dall'art. 32 t.u. edilizia, sono soggette al rilascio di un permesso a costruire del tutto nuovo e autonomo rispetto a quello originario (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 3 giugno 2021, n. 4279 e 6 febbraio 2019, n. 891)" (Corte cost. n. 119 del 2024)».

Tanto chiarito, nel novellato quadro normativo, se da un lato le variazioni essenziali rimangono assoggettate al regime sanzionatorio della totale difformità, dall'altro, la sanatoria degli interventi in variazione essenziale non ricade più nel regime applicativo dell'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001, ma trova collocazione nel nuovo art. 36-bis, rendendo necessaria l'individuazione del discrimine tra interventi in «totale difformità» e «variazioni essenziali».

4. Le diversità tra norme edilizie ed urbanistiche nel procedimento di sanatoria semplificata

L'art. 36-bis, nel subordinare la sanatoria dell'intervento alla conformità *«alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione»*, richiede di approfondire le norme afferenti alla disciplina urbanistica e quelle relativa all'edilizia in senso stretto che rappresentano due ambiti intrinsecamente correlati, ma distinti.

In quest'ottica, i lavori parlamentari preparatori del D.L. 69/2024 riconoscono nella disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda quella *«che meglio può rappresentare gli interessi attuali del territorio»*, a cui pare potersi ricondurre la soggezione a tutta quella serie di norme che afferiscono alla pianificazione del territorio tra cui, ad esempio, la destinazione d'uso ammesse, le cubature edificabili e le altezze massime ammesse dai Piani Regolatori.

Diversamente, lo stesso comma 3 dell'art. 36-bis, nel pretendere per la conformità edilizia il rispetto delle *«norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento»*, sembra riportare nell'ambito della disciplina edilizia l'insieme delle norme tecniche e costruttive che devono essere rispettate nella realizzazione di un'opera per garantire la sicurezza strutturale, il rispetto delle normative antisismiche, energetiche, igienico-sanitarie, nonché quelle indicate nei Regolamenti Edilizi comunali.

In tale contesto, l'attestazione dell'epoca di realizzazione dell'intervento abusivo da parte del tecnico - necessaria per determinare le norme tecniche vigenti al momento della relativa realizzazione e dichiarare le necessarie conformità - *«è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, secondo e terzo periodo»*. Il richiamo all'art. 9-bis, comma 1-bis, fornisce chiari elementi in ordine alla documentazione utile a tale attestazione⁵; d'altra parte, *«Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata nel terzo periodo, il*

⁵ L'art. 9-bis, comma 1-bis, al secondo e terzo periodo dispone che *«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 quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non siano disponibili la copia o gli estremi»*

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 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445».

Ciò detto, in assenza di una definizione normativa, la dottrina non ha esitato ad evidenziare i problemi applicativi che sortiranno dall'esatta definizione della linea di demarcazione tra le norme urbanistiche ed edilizie in tutti quei casi in cui la commistione tra le diverse discipline è particolarmente intensa e, quindi, foriera di grandi incertezze interpretative; basti pensare alle Norme Tecniche di Attuazione di Piano Regolatore Generale che contemplino prescrizioni edilizie, come quelle sulle altezze massime⁶.

5. La regolarizzazione della veranda realizzata senza titolo

La pronuncia Consiglio di Stato, Sez. VI, 23/07/2024, n.6627 ha ribadito l'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui *«ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera c), del testo unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001), le opere di ristrutturazione edilizia necessitano di permesso di costruire se consistenti in interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino, modifiche del volume, dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee, comportino mutamenti della destinazione d'uso (ristrutturazione edilizia)»* Ebbene, *«le verande realizzate sulla balconata di un appartamento, trattandosi di strutture fissate in maniera stabile al pavimento che comportano la chiusura di una parte del balcone, con conseguente aumento di volumetria e modifica del prospetto, sono senza dubbio soggette al preventivo rilascio di permesso di costruire, non costituendo una pertinenza in senso urbanistico».*

Pertanto, in linea generale, la realizzazione di una veranda non può rientrare nell'ambito di opere soggette a SCIA in quanto integra un nuovo locale autonomamente utilizzabile che viene ad aggregarsi ad un preesistente organismo edilizio, per ciò solo trasformandolo in termini di sagoma, volume e superficie. Invero, a prescindere dai materiali utilizzati, *«La realizzazione di una veranda con chiusura di un balcone comporta la costituzione di un nuovo volume, che va a modificare la sagoma di ingombro dell'edificio e richiede il rilascio del permesso di costruire»* (Cons. di St., sez. II, 10/12/2021, n. 8227, T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 24/05/2021, n.3414), *la mancanza del titolo abilitativo comporta la legittima applicazione della sanzione demolitoria e ripristinatoria di cui all'art. 31 del dpr 380/2001».*

In tale quadro normativo, nonostante le semplificazioni introdotte dal «Decreto Salva casa», per regolarizzare la veranda realizzata in assenza del permesso di costruire sarà necessario applicare il regime ordinario previsto dall'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 in quanto il nuovo regime di sanatoria ex art. 36-bis del D.P.R. n. 380/2001 trova applicazione con esclusivo riferimento agli *«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»*, nonché *«alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32».*

Solo nel caso in cui la veranda sia stata effettuata contestualmente come variante ad un intervento autorizzato dal titolo edilizio pare potersi applicare la sanatoria semplificata ove l'intervento rientri

⁶ A. di Leo e F. Lanatà, «Salva Casa: Sanatorie e semplificazioni dopo la conversione del decreto 69/2024» - SOLE24ORE.

nel perimetro delle parziali difformità, oppure possa essere ricompreso nelle variazioni essenziali effettuate rispetto al progetto approvato ai sensi dell'art. 32 del D.P.R. n. 380/2001. Una volta accertato che la veranda rientra in queste categorie, per accedere alla sanatoria semplificata è necessario verificare 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»*.

6. *La chiusura del terrazzo per ampliare la cucina*

La pronuncia T.A.R. Brescia, (Lombardia), Sez. I, 16/06/2021, n.559, avente ad oggetto la chiusura di un terrazzo in assenza di autorizzazione paesaggistica e titolo edilizio, offre lo spunto per soffermarsi sulla regolarizzazione di tale intervento e fare una riflessione sulla portata applicativa delle novità introdotte dalla legge n. 105/2024.

Nel caso in oggetto viene censurato dai ricorrenti il diniego dell'accertamento di compatibilità paesaggistica dell'intervento di chiusura di una terrazza con vetrate, realizzato in area soggetta a tutela ai sensi del D.lgs. n. 42/2004 e in assenza delle prescritte autorizzazioni; in particolare, il diniego viene motivato dall'apposizione di vetrate a chiusura della struttura in acciaio già realizzata sul terrazzo coperto dell'abitazione, con conseguente realizzazione di uno spazio adibito a cucina e sala da pranzo, quando l'intervento edilizio originariamente assentito si limitava ad autorizzare la copertura del terrazzo aperto su tutti i lati⁷.

Ad avviso dei giudici, il rilevato incremento di volumetria - avvenuto in epoca successiva all'apposizione del vincolo paesaggistico e in assenza di autorizzazione paesaggistica e titolo edilizio - esclude l'applicabilità della sanatoria paesaggistica, prevista dall'art. 167, comma 4 del D.lgs. n. 42/2004 esclusivamente:

«a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

Invero, *«Il divieto di accertamento paesaggistico ex post degli abusi commessi in zona vincolata che non siano riconducibili alle limitate e tassative ipotesi derogatorie indicate dalla nominata disposizione prescinde del resto da qualsiasi valutazione in concreto in ordine all'effettivo pregiudizio dagli stessi arrecato rispetto al bene paesaggistico tutelato. Ciò è confermato dal fatto che il divieto di sanatoria si applica anche ai volumi interrati, "a nulla rilevando il fatto che essi non rappresentino un ostacolo o una limitazione per le visuali panoramiche"»*. Pertanto, *«Il chiaro e tassativo disposto normativo dell'articolo 167 del D.lgs. 42/2004 non può essere esteso in via interpretativa, in quanto costituente deroga alla regola generale della necessità di assenso preventivo codificata dall'articolo 146 del medesimo codice (T.A.R. Umbria, Sez. I, 30 aprile 2021, n.*

⁷ I giudici hanno ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui *«la trasformazione del balcone o del terrazzo di un appartamento in veranda, creando un vano abitabile preordinato, sul piano funzionale, a soddisfare esigenze stabili, costituisce un intervento urbanisticamente rilevante, che aumenta la superficie e la volumetria dell'immobile e necessita di idoneo titolo abilitativo (Consiglio di Stato, Sez. VI, 04/10/2019, n. 6720; Consiglio di Stato Sez. II, 23/10/2020, n. 6432)»*.

300 e giurisprudenza ivi richiamata)». I giudici hanno precisato inoltre che «Il nominato articolo 167 esclude l'accertamento postumo della compatibilità paesaggistica non solo per gli interventi che creano ex novo volumi, ma anche per quelli che modificano volumi preesistenti in assenza o difformità dal titolo, come quello - di cui è questione - che ha trasformato il volume aperto in un volume chiuso».

A seguito delle modifiche introdotte dal «Decreto Salva casa», considerato che l'aumento consistente della cubatura in relazione al progetto approvato rientra nelle variazioni essenziali, appare dirimente accertare la riconducibilità dell'intervento a quelli di cui al comma 1 dell'art. 36-bis, dal momento che il comma 4 ha introdotto una deroga puntuale - ossia applicabile solo all'interno dell'iter ex articolo 36-bis - alle restrittive condizioni dettate dall'art. 167, comma 4 del D.lgs. n. 42/2004 ammettendo alla sanatoria semplificata gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica «[...] anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati»⁸.

7. La regolarizzazione del secondo bagno realizzato senza pratica edilizia

Uno dei casi più frequenti di difformità dallo stato assentito, è la modifica della distribuzione interna delle unità immobiliari del fabbricato, molto spesso realizzate quando non esisteva la possibilità di presentare una variante in corso d'opera. In tale casistica sembra potersi ricomprendere la realizzazione di secondi bagni mediante lo spostamento di tramezzi, la cui regolarizzazione resta subordinata al rispetto delle norme urbanistiche vigenti al momento della presentazione della domanda e alla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento, ove gli stessi siano stati realizzati dopo il 1977 e non siano mai stati constatati da un tecnico comunale.

Infatti, ai sensi dell'art. 34-ter, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001 «Gli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e che non sono riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis possono essere regolarizzati con le modalità di cui ai commi 2 e 3, sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore». In tali casi, «il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono regolarizzare l'intervento mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5»⁹. Più favorevole l'ipotesi prevista dal successivo comma 4, secondo cui «Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o di riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis».

Al di fuori di tale casistica, per procedere alla regolarizzazione ex art. 36-bis del D.P.R. n. 380/2001 si rammenta che, al di là delle prescrizioni contenute nei Regolamenti edilizi comunali, a livello nazionale, la regolare realizzazione di un bagno richiede il rispetto dell'art. 7 del D.M. Sanità 5 luglio 1975 - rubricato «Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione» - che al comma 1 prescrive che «La stanza da bagno deve essere fornita di apertura all'esterno per il ricambio dell'aria o dotata di impianto di aspirazione meccanica», per poi aggiungere al successivo comma 2 che «Nelle stanze da bagno sprovviste di apertura

⁸ La tematica sarà oggetto di approfondimento al paragrafo 16.

⁹ Secondo quanto disposto dall'art. 34-ter, comma 3 del D.P.R. n. 380/2001.

all'esterno è proibita l'installazione di apparecchi a fiamma libera». In base al comma 3 «Per ciascun alloggio, almeno una stanza da bagno deve essere dotata dei seguenti impianti igienici: vaso, bidet, vasca da bagno o doccia, lavabo», sicché per i secondi bagni non è necessaria la dotazione completa dei sanitari.

8. La regolarizzazione dei soppalchi realizzati senza titolo

La disciplina edilizia del soppalco, ovvero dello spazio aggiuntivo che si ricava all'interno di un locale interponendovi un solaio, non è definita in modo univoco, ma va apprezzata caso per caso, in relazione alle caratteristiche del manufatto, con inevitabili conseguenze in tema di regolarizzazione dello stesso.

Come osservato dalla pronuncia Consiglio di Stato, Sez. II, 09/05/2024, n.4191, *«Per realizzare un soppalco è necessario il permesso di costruire quando il soppalco sia di dimensioni non modeste e comporti una sostanziale ristrutturazione dell'immobile preesistente, con incremento delle superfici dell'immobile e, in prospettiva, ulteriore carico urbanistico». Sicché «In linea di principio, sarà necessario il permesso di costruire quando il soppalco sia di dimensioni non modeste e comporti una sostanziale ristrutturazione dell'immobile preesistente, con incremento delle superfici dell'immobile e in prospettiva ulteriore carico urbanistico. Si rientrerà, invece, nell'ambito degli interventi edilizi minori, per i quali comunque il permesso di costruire non è richiesto, ove il soppalco sia tale da non incrementare la superficie dell'immobile, e ciò sicuramente avviene quando esso non sia suscettibile di utilizzo autonomo come stanza» (Consiglio di Stato, Sez. VII, 18/08/2023, n.7816).*

La recente pronuncia T.A.R. Catania, (Sicilia), Sez. III, 03/06/2024, n.2058 – precedete all'entrata in vigore della legge n. 105/2024 - si è espressa nel senso che *«Le variazioni essenziali apportate a un immobile in corso d'opera, che comportano un significativo aumento delle superfici e una modifica della destinazione d'uso, devono essere regolarizzate mediante richiesta di permesso di costruire in sanatoria, in conformità all'art. 36 del D.P.R. 380/2001, anche se realizzate sotto forma di "soppalco". La mancanza di conformità alle normative urbanistiche vigenti rende illegittime le opere e giustifica l'adozione dell'ordinanza di demolizione».*

A seguito delle modifiche introdotte dal *«Decreto Salva casa»*, nel caso in cui il soppalco sia stato realizzato come variante in corso d'opera, può venire in rilievo l'esaminata disciplina di cui all'art. 36-bis del D.P.R. n. 380/2001, con la conseguenza che la relativa regolarizzazione è subordinata ai paletti della nuova doppia conformità attenuata (norme edilizie dell'epoca e disciplina urbanistica attuale).

9. La regolarizzazione del cambio di destinazione d'uso con opere di locali accessori in abitazione

La recente sentenza Consiglio di Stato, Sez. II 09/09/2024, n. 7486 si è pronunciata nell'ambito di una controversia in cui l'appellante contestava il diniego della sanatoria per difetto della doppia conformità ex art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 - e il conseguente ordine di ripristino - per il cambio di destinazione d'uso da deposito a residenza dei locali del piano rialzato in una zona vincolata poiché le norme pianificatorie precludevano la possibilità del cambio di destinazione d'uso a residenziale.

Si rammenta, peraltro, l'orientamento ripetutamente espresso dalla giurisprudenza secondo cui *«in presenza di interventi edilizi in zona paesaggisticamente vincolata, ai fini della loro qualificazione giuridica e dell'individuazione della sanzione applicabile, è indifferente la distinzione tra interventi eseguiti in difformità*

totale o parziale ovvero in variazione essenziale, in quanto l'art. 32, c. 3, d.P.R. 380/01, prevede espressamente che tutti gli interventi realizzati in zona sottoposta a vincolo paesaggistico eseguiti in difformità dal titolo abilitativo, inclusi quelli eseguiti in parziale difformità, si considerano come variazioni essenziali e, quindi, quali difformità totale » (così, fra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 2 agosto 2021, n. 5703, nonché Cass. Pen., Sez. III, 18 novembre 2019, n. 1443, secondo cui "in tema di violazioni edilizie, la cd. procedura di "fiscalizzazione" dell'abuso di cui all'art. 34, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (...), non è applicabile alle opere realizzate in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, perché queste non possono essere mai ritenute "in parziale difformità", atteso che tutti gli interventi realizzati in tale zona eseguiti in difformità dal titolo abilitativo si considerano in variazione essenziale e, quindi, in difformità totale rispetto all'intervento autorizzato")».

Dal momento che nel corso del giudizio veniva presentata una nuova istanza di sanatoria secondo le nuove procedure introdotte dall'art. 36-bis del D.P.R. n. 380/2001, i giudici di Palazzo Spada, nel respingere l'appello sulla base della normativa precedente, hanno fornito l'importante chiarimento che *«l'avvenuta presentazione dell'istanza di sanatoria ai sensi del decreto legge n. 69 del 2024 non può influire sull'esito del giudizio, data la giurisprudenza secondo cui la presentazione della richiesta di sanatoria non incide sulla legittimità dell'ordinanza di demolizione ma solo sulla sua efficacia (tra le tante si v. Cons. St., sez. VII, sent. n. 7680 del 2023 e sez. II, sentt. n. 714 e n. 1708 del 2023)».*

Pertanto, la presentazione di un'istanza di sanatoria ai sensi del novellato art. 36-bis del D.P.R. 380/2001 per la regolarizzazione di un cambio di destinazione d'uso in pendenza di un ordine di demolizione irrogato a seguito del rigetto dell'istanza di sanatoria ordinaria, seppure non incidente sulla legittimità della sanzione demolitoria, ne sospende l'efficacia fino alla pronuncia del Comune sulla nuova istanza di sanatoria, ai sensi dell'art. 36-bis del D.P.R. 380/2001.

La pronuncia sull'istanza di sanatoria, se favorevole per il privato rappresenterà una sopravvenienza tale da rendere legittimo l'intervento sulla base della nuova normativa, a prescindere da quanto affermato nella sentenza di rigetto relativa al precedente ordine di ripristino; viceversa, se sfavorevole, non potrà che riprendere efficacia l'ingiunzione di ripristino. Tale principio riveste ulteriore importanza sul piano pratico in quanto la sua applicazione sembra paralizzare l'efficacia dei provvedimenti precedentemente adottati, laddove non siano stati già portati ad esecuzione¹⁰.

10. La sanatoria edilizia condizionata

L'art. 36-bis, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001 introduce nell'ordinamento una possibilità tentata in passato, ma respinta dalla giurisprudenza, ossia la c.d. «sanatoria condizionata» alla realizzazione di opere. Infatti, a fronte del silenzio sul punto da parte del legislatore, la giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente escluso l'ammissibilità del rilascio di un permesso in sanatoria ex art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 relativamente a parte degli interventi abusivi ovvero all'esecuzione di opere, atteso il contrasto con gli elementi essenziali dell'accertamento di conformità che presuppongono la già avvenuta esecuzione delle opere e la loro integrale conformità alla disciplina urbanistica.

¹⁰ <https://lexambiente.it/index.php/materie/urbanistica/dottrina184/urbanistica-legge-salva-casa>

Come osservato anche dalla recente pronuncia Consiglio di Stato sez. VI, 11/11/2024, n.9002, «Il divieto di contenere prescrizioni è diretto corollario della normativa vigente in materia, poiché altrimenti si finirebbe per postulare non già la «doppia conformità» delle opere abusive richiesta dalla norma, ma una sorta di conformità *ex post*, condizionata all'esecuzione delle prescrizioni e quindi non esistente né al momento della realizzazione delle opere, né al tempo della presentazione della domanda di sanatoria, bensì - eventualmente - solo alla data futura e incerta in cui la parte interessata abbia ottemperato alle stesse». Peraltro, sotto altro profilo, la Corte di Cassazione ha chiarito che «è illegittimo, e non determina l'estinzione del reato edilizio di cui all'art. 44, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, il rilascio di un permesso di costruire in sanatoria condizionato all'esecuzione di specifici interventi finalizzati a ricondurre il manufatto abusivo nell'alveo di conformità agli strumenti urbanistici, in quanto detta subordinazione contrasta ontologicamente con la ratio della sanatoria, collegabile alla già avvenuta esecuzione delle opere e alla loro integrale rispondenza alla disciplina urbanistica» (Cassazione Penale, Sez. III 07/02/2024, n. 5486).

Con specifico riferimento alla c.d. «sanatoria parziale» la recente sentenza T.A.R. Salerno (Campania), Sez. II 27/09/2024, n. 1736 ha evidenziato un'apertura a tale casistica sottolineando che «Non solo la sanatoria parziale è ammessa dall'36 bis del D.P.R. n. 380/2001, inserito dall'art. 1, comma 1, lett. h), del D.L. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 luglio 2024, n. 105, il quale ora prevede una procedura "semplificata" di sanatoria per gli interventi realizzati in parziale difformità (cioè difformità non essenziale, realizzata nella vigenza del p.d.c.) dal permesso di costruire. Ma, a ben vedere, la stessa era ammessa anche nella vigenza della precedente disciplina, perlomeno nelle ipotesi di opere scindibili». In proposito è stato evidenziato che «il principio pretorio di unitarietà della sanatoria (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 2 luglio 2018, n. 4033; TAR Trentino Alto Adige, Trento, 6 maggio 2019, n. 75; TAR Toscana, Firenze, sez. III, 18 settembre 2019, n. 1247) non è da reputarsi rigidamente operante, allorquando [...] l'abusività investa non già la 'costruzione' in senso unitario, ossia riguardata nel suo complesso, bensì singole porzioni di essa che non siano tra loro inestricabilmente connesse, ma autonome e scindibili sotto il profilo materiale e funzionale (sul punto, cfr. TAR Toscana, Firenze, sez. III, 18 maggio 2016, n. 862; TAR Sardegna, Cagliari, sez. II, 17 settembre 2019, n. 740; TAR Lazio, Roma, sez. II, 6 febbraio 2020, n. 1584)" (T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 24 giugno 2022, n. 1799)».

11. I limiti entro cui il Comune può vincolare la sanatoria alla realizzazione di ulteriori opere edilizie

Il richiamato art. 36-bis, comma 2 – nel prevedere che «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» - specifica al secondo periodo che «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».

La possibilità della sanatoria risulta ora condizionata ai soli casi in cui sia possibile adeguare l'opera alle norme tecniche di settore in relazione alla sicurezza del bene in quanto, a seguito delle modifiche apportate in sede referente al D.L. n. 69/2024, è stato espunto dall'elenco di interventi cui lo Sportello Unico poteva subordinare il rilascio della sanatoria il riferimento ai requisiti di «igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, al superamento delle barriere architettoniche».

Il rilascio del titolo in sanatoria può essere subordinato altresì «alla rimozione delle opere che non possono essere sanate» ai sensi dell'art. 36-bis; è onere del richiedente verificare se alcune delle opere siano sanabili ai sensi dell'art. 36 e, nel caso, provvedervi prima della presentazione della sanatoria semplificata, non potendo lo Sportello Unico integrare i due procedimenti accertamento di conformità.

Il terzo periodo aggiunge che «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», consentendo la formazione del titolo per *silentium* prevista dal successivo comma 6 solo nel caso in cui l'Amministrazione non prescriva nei termini le condizioni per la formazione del titolo.

12. *Il procedimento di sanatoria in caso di irregolarità che riguardano sia le parti comuni che quelle private*

Nel caso in cui si intenda regolarizzare un intervento afferente alla proprietà individuale, ma incidente su beni comuni, appare interessante richiamare i principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa in materia di abusi commessi su aree condominiali secondo cui «alla richiesta di sanatoria e agli adempimenti relativi» può «provvedere, oltre che il proprietario, anche ogni altro soggetto interessato al conseguimento della regolarizzazione», a condizione però che «sia correttamente rappresentata la titolarità dell'area su cui il manufatto sorge e acquisito in modo univoco il consenso comunque manifestato dal proprietario (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 25 settembre 2014, n. 4818; Cons. Stato, Sez. IV, 26 gennaio 2009, n. 437; Cons. Stato, Sez. IV, 22 giugno 2000, n. 3520)» (Consiglio di Stato, Sez. VII, 13/02/2024, n. 1438).

Di talché, l'istituto della sanatoria è inapplicabile «laddove – come nell'ipotesi in esame – l'abuso sia realizzato dal singolo condomino su aree comuni, in assenza di ogni elemento di prova circa la volontà degli altri comproprietari», atteso che, in caso contrario, «l'amministrazione finirebbe per legittimare una sostanziale appropriazione di spazi condominiali da parte del singolo condomino, in presenza di una possibile volontà contraria degli altri, i quali potrebbero essere interessati all'eliminazione dell'abuso anche in via amministrativa e non solo con azioni privatistiche (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 27 giugno 2008, n. 3282)»¹¹.

Per tale aspetto, l'istanza, presentata da un semplice condomino, «avrebbe in verità, come anticipato, dovuto essere corredata dalla prova del consenso degli altri comproprietari o, quantomeno, della mancanza di opposizione dell'amministrazione condominiale, poiché l'Amministrazione procedente avrebbe potuto agevolmente considerare il fatto che, in una situazione così caratterizzata, il contitolare del bene estraneo all'abuso avesse un interesse contrario alla sanatoria di opere che avrebbero potuto risolversi in suo danno (cfr. Consiglio di Stato sez. V, 21 ottobre 2003, n. 6529)». E ciò trova peraltro conferma «nella disciplina normativa dettata dall'art. 1102 c.c. (relativo all'uso della cosa comune), per cui il singolo condomino può apportare alle parti comuni, senza bisogno del consenso degli altri partecipanti alla comunione, tutte le modificazioni che gli consentano di trarre dal bene comune una particolare utilità aggiuntiva rispetto a quella goduta dagli altri condomini, ivi compreso l'inserimento di elementi estranei, posti a esclusivo servizio della

¹¹ Consiglio di Stato, Sez. VII, 13/02/2024, n. 1438.

sua porzione” senza impedire tuttavia, “l’uso del bene comune stesso e non ne alteri la normale destinazione con interventi di eccessiva vastità”».

13. Il silenzio-assenso nella sanatoria edilizia semplificata

Nel novellato quadro normativo, mentre per la sanatoria ordinaria continua ad operare il regime del silenzio-rigetto, il legislatore ha previsto all’art. 36-bis, comma 6 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».

Tale previsione è di particolare interesse pratico considerato l’orientamento univoco della giurisprudenza secondo cui «In materia di abusi edilizi, il silenzio serbato dal Comune sull'istanza di accertamento di conformità non ha valore di silenzio-inadempimento, ma di silenzio-rigetto, con la conseguenza che, una volta decorso il relativo termine, non sussiste un obbligo di provvedere, dovendosi ritenere già perfezionato il provvedimento negativo da impugnare nel termine ordinario di decadenza». Ulteriore conseguenza è che «l'intervenuta presentazione della domanda di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 non determina alcuna inefficacia sopravvenuta o invalidità di sorta dell'ingiunzione di demolizione, comportando che l'esecuzione della sanzione è da considerarsi solo temporaneamente sospesa (Cons. Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 775; id., Sez. VI, 5 dicembre 2019, n. 8319; Sez. II, 24 giugno 2019, n. 4304; Sez. VI, 5 novembre 2018, n. 6233), non restando, comunque, preclusa all'ente l'adozione di ulteriori determinazioni sanzionatorie in esito alla definizione del procedimento originato dalla presentazione di detta istanza» (Consiglio di Stato sez. VII, 02/04/2024, n.2990).

L’introduzione del meccanismo del silenzio-assenso è volto a tutelare i soggetti privati che, potranno avere certezza circa l’avvenuta sanatoria di un abuso; inoltre, mentre l’art. 37, comma 4 aveva generato dei dubbi circa la natura del silenzio serbato dall’Amministrazione¹², oggi il legislatore ha previsto l’applicazione del silenzio-assenso anche con riferimento alla SCIA in sanatoria alla quale «si applica il termine di cui all'articolo 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241», il quale dispone che «il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni». Nell’ipotesi di immobili soggetti a vincolo paesaggistico ex D.lgs. n. 42/2004- e quindi si ricada in una delle ipotesi di cui al comma 4¹³- entrambi i termini sono sospesi fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica. Ulteriore ipotesi di sospensione del termine è quella in cui l’ufficio

¹² L’art. 37, comma 4 del D.P.R. n. 380/2001 disponeva che «Ove l'intervento realizzato risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono ottenere la sanatoria dell'intervento versando la somma, non superiore a 5.164 euro e non inferiore a 516 euro, stabilita dal responsabile del procedimento in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'agenzia del territorio».

¹³ L’art. 36-bis, comma 4 del D.P.R. n. 380/2001 dispone che «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, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati. 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, si intende formato il silenzio-assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente. Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione».

comunale «rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale [...] e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori».

Merita particolare attenzione la previsione secondo cui «Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci». Inoltre, «l'amministrazione è tenuta a rilasciare, in via telematica, su richiesta del privato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e dell'intervenuta formazione dei titoli abilitativi». Resta fermo che, «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 previste dal presente testo unico».

Tale ultima specificazione si pone in linea con l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, «La formazione del silenzio-assenso presuppone, perciò, non solo il decorso del termine assegnato dall'amministrazione per la pronuncia esplicita, ma anche il ricorrere di tutte le condizioni e dei requisiti soggettivi ed oggettivi in capo al richiedente, con la conseguenza che non può ritenersi formato il silenzio-assenso e non può riscontrarsi alcun effetto abilitativo ove l'istanza non prospetti una condizione di piena conformità al paradigma legale e non ricorrano tutti gli elementi costitutivi della fattispecie» (Consiglio di Stato, Sez. VI, 22/01/2021, n. 666).

D'altra parte, è esclusa l'operatività dell'orientamento giurisprudenziale secondo cui «Il dispositivo tecnico denominato 'silenzio-assenso' risponde a una valutazione legale tipica in forza della quale l'inerzia 'equivale' a provvedimento di accoglimento e gli effetti promananti dalla fattispecie sono sottoposti al medesimo regime dell'atto amministrativo. Con il corollario che, ove sussistono i requisiti di formazione del silenzio-assenso, il titolo abilitativo può perfezionarsi anche quando l'attività oggetto del provvedimento di cui si chiede l'adozione non sia conforme alle norme. Reputare, invece, che la fattispecie sia produttiva di effetti soltanto ove corrispondente alla disciplina sostanziale, significherebbe sottrarre i titoli così formati alla disciplina della annullabilità: tale trattamento differenziato, per l'altro, neppure discenderebbe da una scelta legislativa oggettiva, aprioristicamente legata al tipo di materia o di procedimento, bensì opererebbe (in modo del tutto eventuale) in dipendenza del comportamento attivo o inerte della p.A.» (Consiglio di Stato, Sez. VI, 8/07/2022, n. 5746).

14. Il ricorso al giudice amministrativo

L'art. 36-bis, comma 6 ha rafforzato ulteriormente la tutela prevedendo che «Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'istante può esercitare l'azione prevista dall'articolo 31 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

Si rammenta che, a mente dell'art. 31, comma 1 del D.lgs. n. 104/2010, «Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere»; mentre al comma 2 viene aggiunto che «L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti».

Di conseguenza, qualora il privato necessiti di un'attestazione che certifichi il decorso dei termini – e, quindi, la formazione del titolo per silenzio – potrà richiederla all'Amministrazione, che la rilascerà tramite modalità telematiche. In caso di mancata risposta, il privato potrà ricorrere al giudice per ottenere l'esecuzione forzata. È chiaro, tuttavia, che l'azione davanti al giudice

amministrativo è possibile unicamente in relazione alla formazione del titolo complessivo in sanatoria per *silentium* e non rispetto al parere paesaggistico regolato dal comma 4. In quest'ultimo caso, infatti, il silenzio-assenso ha una funzione meramente endoprocedimentale e non consente al privato di promuovere un'azione giudiziale volta a ottenere un parere paesaggistico esplicito.

A fronte delle considerazioni che precedono, si deve rammentare la regola generale in materia di silenzio-assenso posta dall'art. 20, comma 2-bis della legge n. 241/1990, secondo cui *«Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento ai sensi del comma 1, fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso, l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi del presente articolo. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445»*.

15. La determinazione delle sanzioni

Il legislatore ha individuato all'art. 36-bis, comma 5 due diversi importi da corrispondere, a titolo di oblazione, a seconda della tipologia di abuso di cui si chiede la sanatoria¹⁴.

Nel dettaglio, in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire, nelle ipotesi di cui all'articolo 34, e in caso di variazioni essenziali ai sensi dell'articolo 32, *«pari al doppio del contributo di costruzione ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'articolo 16, incrementato del 20 per cento»*; ove l'intervento sia eseguito in assenza della segnalazione certificata di inizio attività o in difformità da essa, nei casi di cui all'articolo 37, l'importo è *«pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, in una misura, determinata dal responsabile del procedimento, non inferiore a 1.032 euro e non superiore a 10.328 euro»*. Viene specificato che, nel caso in cui l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda, nel primo caso, non si applica l'aumento del 20%, mentre nel secondo caso è previsto il pagamento di una sanzione in misura non inferiore a 516 euro e non superiore a 5.164 euro.

Il successivo comma 5-bis prevede una sanzione ulteriore a quella definita dal comma 5 per gli immobili vincolati qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica *«equivalente al maggior importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione»*; in questi casi la sanzione sarà determinata previa perizia di stima che, come rilevato dall'Ance, potrà essere parametrata sulla base di quanto previsto dal D.M. Beni culturali del 26 settembre 1997 – recante *«Determinazione dei*

¹⁴ Si rammenta che, prima delle modifiche apportate in sede di conversione in legge al D.L. n. 69/2024, era previsto che *«Il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione, di una somma 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»*.

parametri e delle modalità per la quantificazione della indennità risarcitoria per le opere abusive realizzate nelle aree sottoposte a vincolo».

In via consequenziale, oltre alla soppressione del quarto comma dell'art. 37, è stato aggravato il regime sanzionatorio per gli interventi realizzati in assenza o in difformità dalla SCIA¹⁵; ora, *«La realizzazione di interventi edilizi di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, in assenza della o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività comporta la sanzione pecuniaria pari al triplo dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 1.032 euro».*

Inoltre, il legislatore ha riconosciuto la possibilità per il privato di ritirare la precedente pratica edilizia e di presentarne una nuova fondata sulla normativa sopravvenuta, escludendo la possibilità che la presentazione di una nuova istanza di sanatoria dia diritto ad avanzare pretese risarcitorie per quanto versato in precedenza¹⁶.

16. Sanatoria di immobili soggetti a vincolo paesaggistico in caso di incremento di volumetria o di superficie utile

L'art. 36-bis, comma 4 disciplina l'ipotesi della sanatoria di interventi eseguiti *«in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica»*, specificando che *«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, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati»*.

La portata innovativa di tale ultimo inciso può cogliersi solo ove si tenga presente quanto stabilito dall'art. 167, comma 4 del D.lgs. n. 42/2004 che consente di sanare gli abusi edilizi esclusivamente se *«non abbiano determinato creazione di superfici o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati»*; d'altra parte, non può non richiamarsi quanto stabilito dall'art. 183, comma 6 del D.lgs. n. 42/2004 secondo cui *«le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi del presente decreto legislativo se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni»*.

In tali casi, l'art. 36-bis, comma 4 prosegue prevedendo che *«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»*, decorsi i quali *«si intende formato il silenzio-assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente»* valutando egli stesso l'impatto paesaggistico dell'intervento. Tale puntualizzazione rende chiara la scelta del legislatore di introdurre il meccanismo di formazione per *silentium* del titolo paesaggistico postumo codificando un'eccezione alla regola del necessario provvedimento espresso in materia paesaggistica¹⁷.

¹⁵ L'art. 37, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001 disponeva che *«La realizzazione di interventi edilizi di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, in assenza della o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività comporta la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 euro»*.

¹⁶ L'art. 3, comma 4 del D.L. n. 64/2024 prevede infatti che la presentazione di un titolo in sanatoria ai sensi dell'art. 36-bis *«non dà diritto alla restituzione delle somme versate a titolo di oblazione o per il pagamento di sanzioni già irrogate dall'amministrazione sulla base della normativa vigente all'entrata in vigore del presente decreto»*.

¹⁷ Tale previsione sembra porsi in linea con l'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui, *«Nell'ambito della disciplina del procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146, D.Lgs. n. 42/2004, va*

In queste ipotesi, a mente del successivo comma 5-bis *«qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una sanzione determinata previa perizia di stima ed equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione; 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»*.

In argomento, si segnala la recente pronuncia Consiglio di Stato, Sez. V, 04/11/2024 n. 8722 secondo cui *«La nitidezza della distinzione tra sanatoria paesaggistica e sanzione contenuta nel sistema di cui al d.Lgs. 42/2004 «è destinata a generare nuove aree chiaroscurali se si ha riguardo alla nuova disciplina della sanatoria ordinaria introdotta con l'introduzione nel d.P.R. n. 380 del 2001 dell'art. 36-bis, ad opera del d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (c.d. "salva casa"): il comma 5-bis, infatti, consentendo l'accertamento di conformità anche per interventi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica sulla base del previo parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, peraltro anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati, sembrerebbe avere di fatto ampliato le previsioni di cui all'art. 167, ma delegando (nuovamente) al parere la valutazione di compatibilità paesaggistica, e dunque un giudizio di merito che, ove negativo, implicherà la demolizione, in luogo della sanzione pecuniaria»*.

17. L'incidenza dei vincoli paesaggistici sopravvenuti nell'applicazione della sanatoria edilizia

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza, se è vero che il vincolo sopravvenuto non può operare in via retroattiva, lo stesso non può neppure restare senza conseguenze sul piano giuridico, dovendosi ritenere sussistente l'onere di acquisire il parere dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo in ordine all'assentibilità della sanatoria delle opere abusivamente realizzate in precedenza alla sua apposizione¹⁸.

In proposito, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza n. 20 del 1999, dopo aver passato in rassegna i contrastanti orientamenti all'epoca emersi in sede giurisprudenziale, ha rilevato come *«il vincolo paesaggistico su un'area, ancorché sopravvenuto all'intervento edilizio, non possa restare senza conseguenze sul piano giuridico, con la conseguenza che deve ritenersi sussistente l'onere procedimentale di acquisire il prescritto parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo in ordine all'assentibilità della domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca d'introduzione del vincolo, tale*

esteso anche al parere, da rendersi da parte della Soprintendenza, il meccanismo del silenzio assenso previsto dall'art. 17-bis della L. n. 241/90, applicabile anche in seno a una conferenza di servizi. Tutti i pareri vincolanti partecipano alla formazione di un provvedimento finale pluri-strutturato, in quanto la decisione dell'amministrazione procedente richiede per legge l'assenso vincolante di un'altra amministrazione. Si evidenzia, infatti, al riguardo che il parere della Soprintendenza è "espressione di una cogestione attiva del vincolo paesaggistico. A tali pareri si applicherebbe pertanto l'art. 17-bis della legge n. 241/1990, diversamente che ai pareri consultivi (non vincolanti), che restano assoggettati alla disciplina di cui agli artt. 16 e 17. Dunque, alla stregua di tale ricostruzione, la formulazione testuale del comma 3 dell'art. 17-bis consente di estendere il meccanismo del silenzio assenso anche ai procedimenti di competenza di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili, ivi compresi i beni culturali di modo che, scaduto il termine fissato dalla normativa di settore, vale la regola generale del silenzio assenso. Di conseguenza il parere della Soprintendenza per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica reso tardivamente nell'ambito di una conferenza di servizi è da considerarsi tamquam non esset" (così la citata sentenza n. 8610/2023)» (Consiglio di Stato Sez. VII, del 2/02/2024, n. 1093).

¹⁸ *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. VII, 6/03/2023, n. 2307, Consiglio di Stato, Sez. VI, 28/07/2022, n. 6671; Consiglio di Stato, Sez. VI, 21/07/2017, n. 3603; Consiglio di Stato, VI, 7/05/2015, n. 2297.

valutazione essendo funzionale all'esigenza di vagliare l'attuale compatibilità dei manufatti realizzati abusivamente con lo speciale regime di tutela del bene compendiato nel vincolo».

In tale contesto, l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 36-bis, nel prevedere che «Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione», ammette la possibilità di ottenere l'accertamento di compatibilità paesaggistica anche se l'intervento è in contrasto con il vincolo paesaggistico, purché questo sia stato apposto in data successiva alla sua realizzazione. Con ciò si va a recepire alcuni indirizzi che nel tempo lo stesso Ministero dei Beni culturali aveva manifestato nel senso di un necessario trattamento differenziato per le opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo, le quali non integrano un illecito paesaggistico in senso proprio¹⁹.

Sempre in tema di sanatoria in presenza di un vincolo paesaggistico, l'art. 3, comma 4-bis, introdotto in sede di conversione in legge, prevede espressamente che: «Le disposizioni dei commi 4, 5-bis e 6 dell'articolo 36-bis del Testo unico di cui al Dpr 6 giugno 2001, n. 380, introdotto dall'articolo 1 del presente decreto, si applicano anche agli interventi realizzati entro l'11 maggio 2006 per i quali il titolo che ne ha previsto la realizzazione è stato rilasciato dagli enti locali senza previo accertamento della compatibilità paesaggistica». Restano esclusi, per espressa previsione della norma, gli «interventi per i quali è stato conseguito un titolo abilitativo in sanatoria, a qualsiasi titolo rilasciato o assentito».

Tale norma risolve il problema del trattamento intertemporale degli interventi realizzati prima dell'entrata in vigore del nuovo regime previsto dall'art. 167 comma 4 del D. Lgs. n. 42/2004, come modificato dall'art. 27 comma 1 del D.lgs. n. 157/2006, più severo rispetto a quello previgente che ammetteva la possibilità di irrogazione della sanzione pecuniaria, con salvezza dell'immobile o dell'intervento realizzato abusivamente, previo accertamento della sua compatibilità paesaggistica.

Viene dunque superata l'interpretazione restrittiva della giurisprudenza secondo cui «la menzionata questione di diritto intertemporale [...] va risolta alla luce della natura della misura demolitoria in esame. Trattandosi di misura ripristinatoria - tradizionalmente ricondotta nel novero dei rimedi di amministrazione attiva, di ripristino del bene-interesse giuridico tutelato - ad essa non si applica il regime proprio delle sanzioni amministrative in senso stretto. Non vengono quindi in rilievo i principi desumibili dalla legge n. 689 del 1981 in ordine alla irretroattività degli aggravamenti dei trattamenti sanzionatori della sanzione, bensì quello, proprio dell'amministrazione attiva, della immediata applicabilità del regime più efficace ai fini della realizzazione della tutela. [...] A conclusioni diverse non è dato giungere neppure invocando un'interpretazione della normativa nazionale conforme ai principi affermati dalla Corte EDU in relazione all'art. 7 della Convenzione, il quale, come è noto, osta all'applicazione retroattiva della sanzione penale ai fini e per gli effetti della Convenzione». Da ultimo, viene osservato che «un problema di tutela dell'affidamento dei privati proprietari, possessori o detentori di immobili - che, al tempo della realizzazione e del completamento dell'intervento avrebbero potuto confidare in una sostanziale sanatoria dell'abuso, mediante pagamento di una sola pena pecuniaria, previo accertamento della compatibilità paesaggistica di quanto abusivamente realizzato - potrebbe porsi in realtà soltanto per coloro che non per loro colpa abbiano visto esaminare in ritardo la loro posizione amministrativa» (Consiglio di Stato sez. VI, 06/09/2018, n.5245).

¹⁹ v. circolari dell'Ufficio legislativo del 27 aprile 2016 e del 30 maggio 2016.

18. *L'incidenza delle norme del Salva casa sui procedimenti pendenti: le indicazioni del Consiglio di Stato*

Dall'entrata in vigore del «Decreto Salva casa», numerose sono le questioni applicative e interpretative che sono sorte, in particolare con riferimento all'impatto delle nuove norme in caso di procedimenti *in itinere*, ovvero nel caso di provvedimenti oggetto di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo.

Sotto il primo profilo, occorre richiamare il principio giurisprudenziale secondo cui «nei procedimenti amministrativi la corretta applicazione del principio *tempus regit actum* comporta che devono essere considerate anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendosi considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio (T.A.R. Milano 6/09/2021 n. 1969). Detto altrimenti, per regola generale, lo *ius superveniens* trova immediata applicazione nei confronti dei procedimenti ancora in itinere alla data di entrata in vigore, in quanto la conclusione degli stessi deve uniformarsi alle norme giuridiche vigenti nel momento in cui sono adottati gli atti provvedimentali finali o sono conclusi gli accordi riconducibili alla categoria generale di cui all'articolo 11 legge 7 agosto 1990, n. 241''' (T.A.R. Parma 5/12/2023, n. 348)».

Quanto ai procedimenti conclusi con un provvedimento negativo rispetto ai quali sia pendente un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, l'avvenuta presentazione dell'istanza di sanatoria ai sensi mente dell'art. 36-bis del D.P.R. n. 380/2001 non può influire sull'esito del giudizio data la giurisprudenza secondo cui la presentazione della richiesta di sanatoria non incide sulla legittimità dell'ordinanza di demolizione, ma sulla sua efficacia. Come ribadito da T.A.R. Campania, (Salerno), 21/10/2024, n. 1929 «È da ritenersi che – come inferibile da Cons. Stato, sez. II, 9 settembre 2024, n. 7486 – il *ius superveniens* costituito dalla disciplina “Salva Casa” (art. 1, comma 1, lett. h, del d.l. n. 69/2024, conv. in l. n. 105/2024) faccia premio, in omaggio al sotteso favor per la regolarizzazione degli illeciti edilizi, su tutti i procedimenti sanzionatori non ancora irreversibilmente conclusi col ripristino dello stato dei luoghi».

In tale direzione, la recente pronuncia T.A.R. Milano, (Lombardia) Sez. IV, 11/11/2024, n.3091, nel prendere atto dell'avvenuto deposito presso gli Uffici comunali di un'istanza di sanatoria per difformità parziali ai sensi della Legge n. 105/2024, ha aderito all'orientamento giurisprudenziale secondo cui «il ricorso vada dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, atteso che il medesimo era stato proposto avverso un provvedimento di demolizione di opere edilizie ritenute abusive e la parte ricorrente ha presentato, nelle more della definizione del giudizio, un'istanza di sanatoria (nel caso di specie per difformità parziali ai sensi della Legge n. 105 del 2024 di conversione del Decreto-legge n. 69 del 2024 (cd. "Salva-casa") avente ad oggetto i medesimi manufatti. L'Amministrazione, infatti, a seguito della nuova pratica di sanatoria, in ipotesi di rigetto dell'istanza dovrà comunque adottare un nuovo provvedimento sanzionatorio con fissazione di ulteriori termini per ottemperarvi nei confronti del privato che, superando quello oggetto dell'originaria impugnativa, determina il venir meno dell'interesse a ricorrere in relazione a quest'ultima».

19. *L'incidenza della legislazione regionale nell'applicazione della Legge Salva casa*

Il governo del territorio rientra, come noto, nelle materie attratte nell'orbita della legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni ai sensi dell'art. 117 Cost. in cui alla legge nazionale è rimessa la determinazione dei principi fondamentali, mentre alla legge regionale residuerebbe la competenza in ordine alla normativa di dettaglio.

Nel caso di contrasto tra la norma statale di principio e la norma regionale, la Corte costituzionale n. 153/1995 ha statuito che, *«ai sensi dell'art. 10 comma 1 della legge n. 1953 n. 62, il sopravvenire nelle leggi statali di norme recanti principi, in grado di costituire un limite all'esercizio di competenze legislative regionali, comporta, nei casi di accertata e diretta incompatibilità fra la legge regionale e quella statale, l'effetto è l'abrogazione»*. Si rammenta infatti che l'art. 10, comma 1 della legge n. 69/1953 – rubricata *«Costituzione e funzionamento degli organi regionali»* – dispone che *«Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni»*.

Coerentemente a quanto sopra si è espresso il Consiglio di Stato n. 1848/2020, il quale ha affermato che *«la sopravvenienza di una norma statale di principio in materia di legislazione concorrente (qual è quella del governo del territorio) determina l'automatica abrogazione della preesistente norma regionale in contrasto con essa (cfr. Corte Cost., 25-6-2015, n. 117; 21-6-2007, n. 223; 31-12-1993, n. 498), derivando l'obbligo della Regione di adeguare la propria legislazione in modo che la norma statale di principio venga rispettata»* (Consiglio di Stato, Sez. I, 17/11/2020, n.1848).

L'abrogazione della norma regionale di dettaglio in contrasto con la norma nazionale sopravvenuta appare esplicitata dallo stesso art. 2 del D.P.R. n. 380/2001, comma 1 secondo cui *«Le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico»*. A testimonianza della immediata applicabilità della normativa nazionale sopravvenuta si pone anche la nuova formulazione dell'art. 23-ter, comma 3 in cui viene sancito l'obbligo generale per le Regioni – anche quelle a statuto speciale – di adeguare la propria legislazione ai principi espressi nel medesimo articolo che, in caso di mancato adeguamento, trovano applicazione diretta²⁰.

Ad oggi, sono quattro le Regioni italiane che hanno avviato un percorso di chiarimento sulle modalità di applicazione delle nuove disposizioni legislative, adattandole alle specificità delle normative regionali in vigore. In particolare, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e Sicilia hanno fornito le prime indicazioni ufficiali, offrendo un quadro iniziale di riferimento per l'interpretazione delle nuove regole.

Parallelamente, anche a livello comunale si stanno delineando i primi orientamenti operativi. Tra questi, spicca la Circolare emanata dal Comune di Roma (Prot. QI/2024/0205723 del 21/10/2024), che rappresenta un esempio di come le Amministrazioni locali stiano affrontando l'applicazione pratica delle nuove normative nel contesto territoriale²¹.

²⁰ L'art. 23-ter, comma 3 dispone che *«Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale è consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinquies»*.

²¹ https://ance.it/wp-content/uploads/allegati/DL_Salva_casa_attuazione_regionale_e_locale.pdf

20. Le ripercussioni delle nuove norme in tema di rigenerazione urbana

Il c.d. «Decreto Salva casa» 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.

Come si dà conto nella Relazione illustrativa al Decreto, *«nel complesso tutte le disposizioni 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»*.

Le novità introdotte intervengono per cercare di disciplinare e semplificare sia le questioni che riguardano gli interventi edilizi risalenti nel tempo, sia le questioni inerenti alla realizzazione di nuove costruzioni, al fine di favorire la riqualificazione e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente. Tali misure si muovono lungo il solco tracciato dal c.d. «Decreto Semplificazioni», la cui Relazione illustrativa evidenziava chiaramente *«l'obiettivo delle semplificazioni in materia edilizia previste dalla norma è quello di aiutare la ripresa»* e che *“le misure di semplificazione sono indispensabili per rimettere in moto l'edilizia con positivi effetti sull'occupazione anche dei settori ad essa collegati (ceramica, legno, impiantistica, serramenti ecc.)”*; questo obiettivo deve essere perseguito senza aumentare il consumo del suolo, agevolando gli interventi di ristrutturazione, manutenzione straordinaria, demolizione e ricostruzione e comunque non abbassando i livelli di tutela del paesaggio e dei beni culturali e promuovendo la *“qualità del tessuto urbano delle nostre periferie e delle aree più degradate del Paese”*».

Già il c.d. «Decreto sblocca cantieri» del 2019 all'art. 5 indicava gli obiettivi ritenuti prioritari nella rigenerazione urbana, da realizzare con le modifiche apportate al D.P.R. n. 380/2001, fra cui: *«indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione”*».

In questa direzione si muovono dunque le disposizioni dirette alla regolarizzazione del patrimonio edilizio esistente in materia di stato legittimo, così come l'attenuazione del principio della *«doppia conformità»*, le procedure in materia di tolleranze edilizie e di varianti in corso d'opera per gli interventi edilizi ante legge n. 10/1977 la cui rilevanza applicativa, oltre alle indicazioni contenute nell'attesa Circolare esplicativa e applicativa del MIT, non può che essere rimessa alle interpretazioni che ne darà giurisprudenza, nonché alla capacità delle Regioni e dei singoli Comuni di saper valorizzare in maniera proporzionata e progressiva le nuove disposizioni, attraverso cui incentivare gli interventi di rigenerazione urbana e la riduzione del consumo di suolo.

Peraltro, la centralità del tema della rigenerazione è ben evidente nello stesso art. 1, comma 2 del D.L. n. 69/2024 che introduce una disposizione sulle entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 31,

comma 5²², ultimo periodo, e dell'art. 36-bis, comma 5, primo periodo, del D.P.R. n. 380/2001 prevedendo che queste sono utilizzate, in misura pari ad un terzo, per la demolizione delle opere abusive presenti sul territorio comunale, 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.

²² L'art. 1, comma 2 del D.L. n. 69/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 105/2024, dispone che «Le entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 31, comma 5, ultimo periodo e all'articolo 36-bis, comma 5, primo periodo, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 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».

NOTE

[illegible]

NOTE

[illegible]