

Evento 3 settembre 2024: L. 105/2024 – Salva casa e Riforma T.U. dell’Ed.

Conformità paesaggistica – Edilizia libera – Agibilità

Avv. Luca Sorpresa - Consigliere Ordine Avvocati Verona

ACCERTAMENTO CONFORMITÀ PAESAGGISTICA POSTUMA

L’entrata in vigore del D.L. 29/05/24 n. 69 conv. in L. 24/07/2024 n. 105 ha suscitato molte aspettative negli operatori del settore e più in generale nella cittadinanza, anche a seguito del dibattito mediatico che ne ha accompagnato l’iter di approvazione.

La conformità paesaggistica sconta il divieto di un rilascio postumo previsto, in via generale, dall’art. 146, co. 4, del D. Lgs. 42/2004, che, dopo aver premesso il carattere autonomo e presupposto dell’autorizzazione paesaggistica, ne preclude il rilascio, *“fuori dai casi di cui all’art. 167, co. 4 e 5 ...”*.

Quindi, l’ammissibilità dell’accertamento postumo della compatibilità paesaggistica riguarda esclusivamente:

- a) lavori realizzati in assenza o difformità dall’autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazioni di superfici utili o volumi, ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;
- b) l’impiego di materiali difformi dall’autorizzazione paesaggistica;
- c) lavori comunque configurabili come manutenzione ordinaria o straordinaria, ai sensi dell’art. 3 del DPR 380/01.

Sotto tale profilo, la principale novità introdotta dalla L. 105/2024 al regime della sanatoria in zona vincolata e all’accertamento della conformità paesaggistica, riguarda la possibilità, nei limitati casi previsti dall’art. 36 bis, commi 4, 5, 5 bis e 6 del T.U. dell’Ed., di sanare i profili paesaggistici di questi abusi edilizi cosiddetti minori, anche nel caso che abbiano comportato creazione o aumento di superficie e volume¹.

¹ Il nuovo art. 36 bis, comma 4, ha poi, stabilito: *“Qualora gli interventi di cui al comma 1 (e quindi anche gli interventi in variazione essenziale) sono 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,*

A tale proposito, si evidenzia come, in sede di conversione l'art. 36 bis del decreto "Salva Casa", sia stato opportunamente integrato con la previsione che l'accertamento di compatibilità paesaggistica è possibile *"anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o di volumi, ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati"*.

Tale inciso è da ritenersi decisivo, perché, in questo modo, si è introdotta una deroga (che prima era tutt'altro che scontata) ai restrittivi presupposti richiesti dall'art. 167/4 D. Lgs. 42/2004, che in forza dell'art. 15 delle Preleggi, non potranno più trovare applicazione per gli interventi in parziale difformità realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica o in difformità dalla stessa.

E questo non solo in forza del principio cronologico che regola la successione di leggi nel tempo, aventi il medesimo grado gerarchico, come nel caso di specie, secondo cui in caso di incompatibilità, la nuova norma, di cui all'art. 36 bis, prevale sul preesistente art. 167, co. 4, lett. a) del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, ma anche per il carattere speciale di tale deroga, che non comporta la generale abrogazione del citato comma 4 dell'art. 167, ma unicamente la sua non applicabilità alle istanze postume di conformità paesaggistica, di cui all'art. 36 bis,

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)).

((5-bis. Nelle ipotesi di cui al comma 4, 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](#)))

6. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta. Alle segnalazioni di inizio attività presentate ai sensi ((del comma 1 si applica)) il termine di cui all'[articolo 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241](#). Nelle ipotesi di cui al comma 4, i termini di cui al primo e secondo periodo ((del presente comma)) sono sospesi fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica. Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci. Il termine è interrotto qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori.

((Nei casi di cui al presente comma, 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. 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](#))). 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."

comma 4, richiamato anche nei casi speciali introdotti dall'art. 3, co. 4 bis, del D.L. 69/2024 e dall'art. 34 ter del DPR 380/2001, di cui si dirà nel prosieguo.

Ne consegue che le limitazioni di cui all'art. 167, co. 4, del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio continueranno, ad es., a costituire un limite insormontabile per il rilascio non solo della sanatoria ordinaria (ex art. 36), in caso di interventi edilizi realizzati in zona vincolata in assenza di titolo edilizio o in totale difformità, ma anche in sede di sanatoria asimmetrica, ex art. 36 bis, qualora si tratti di abusi costituenti variazioni essenziali rispetto a quanto autorizzato.

Perché se è vero che in sede di conversione il primo comma, ultimo cpv, dell'art. 36 bis del DPR 380/01 estende l'accertamento di conformità anche alle variazioni essenziali, di cui all'art. 32, facendo un improprio riferimento all'intero art. 36 bis, ivi compreso, quindi, il 4 comma riguardante la conformità paesaggistica, altrettanto vero è che, l'art. 32 ivi richiamato precisa che le variazioni essenziali abusive ricadenti *“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 considerate in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli artt. 31 e 44”*.

Così facendo, l'art. 32, comma 3, qualifica tutte le varianti essenziali, eseguite in assenza o in difformità dal titolo edilizio, su immobili vincolati anche solo paesaggisticamente, in totale difformità dal PdC, e l'abrogazione del preesistente ultimo cpv (secondo cui *“tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali”*), sta a significare che solo gli interventi in parziale difformità possono essere assentiti, previo il rilascio postumo di un accertamento di conformità paesaggistica.

Questa, mi sembra, ad una prima lettura della Legge di conversione 105/24, l'interpretazione più convincente e per quanto possibile coordinata degli art. 32 e 36 bis del TUE.

ART. 3 COMMA 4 BIS D.L. 69/2024, CONV. IN L. 105/2024

Va, poi, segnalato che in sede di conversione è stata introdotta un'ulteriore deroga al divieto di compatibilità paesaggistica postuma.

In particolare, il comma 4 bis dell'art. 3 del D.L. 69/2024 ha stabilito che le disposizioni di cui all'art. 36 bis, commi 4, 5, 5 bis e 6 si applicano anche a tutte le opere realizzate in forza di un titolo abilitativo, privo della necessaria

autorizzazione paesaggistica, a condizione che tali opere fossero realizzate entro il 11/05/2006.

La ratio di tale disposizione trova il suo fondamento nella tutela dell'affidamento del privato, perché solo a decorrere dall'entrata in vigore del D. Lgs. 157/2006 è stato introdotto il divieto di sanare paesaggisticamente gli aumenti di volume e di superficie al di fuori dei casi tassativamente previsti dall'articolo 167, comma 4, del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Per la stessa ragione, pur non trattandosi di una novità assoluta, dato che la Giurisprudenza si è da tempo orientata in tal senso (Corte Cost. 75/22; Cons. di Stato n. 2307/2023, n. 3603/2017, n. 2297/2015), apprezzabile è la puntualizzazione secondo cui *“le disposizioni del ... - 4 comma dell'art. 36 bis – 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”*, trattandosi di opere che non integrano un illecito paesaggistico in senso proprio e che, per tale ragione, meritano un trattamento differenziato, superante il divieto tassativo di cui all'art. 167/4 del D. Lgs. 42/2004.

Infine, si ricorda che, a livello procedimentale, la sanatoria, di cui all'art. 36 bis del T.U.E., introduce il meccanismo del suo rilascio per silenzio assenso sia del titolo paesaggistico postumo, in deroga all'art. 167/5 D. Lgs. 42/2004, che del permesso di costruire in sanatoria, ovvero del consolidamento della Scia in sanatoria.

Da ultimo va segnalata, la connessa possibilità di richiedere all'Amministrazione il rilascio, in via telematica, di un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e dell'intervenuta formazione dei titoli abilitativi. Nel caso in cui l'Amministrazione non vi provveda entro 10 gg. dalla richiesta, l'istante può esercitare l'azione prevista dall'articolo 31 del Codice del Processo Amministrativo avverso il silenzio inadempimento della Pubblica Amministrazione.

Art. 34 TER DPR 380/2001

Restano da esaminare i due casi particolari di interventi in parziale difformità dal titolo abilitativo, per i quali l'art. 34 ter del DPR 380/01 introduce speciali discipline di regolarizzazione.

A) La prima categoria è costituita dagli interventi realizzati come varianti in corso d'opera in parziale difformità dal titolo edilizio abilitativo, qualora lo stesso sia stato rilasciato prima dell'entrata in vigore della Legge n. 10/1977 (c.d. *Legge*

Bucalossi), quando tali varianti non potevano essere assentite, perché all'epoca non erano ancora state normativamente previste.

Ai sensi dell'art. 34 ter del T.U.E., questa tipologia di opere, proprio per tale ragione, non richiede il requisito della doppia conformità asimmetrica, di cui successivo art. 36 bis, e può essere regolarizzata con la presentazione di una SCIA e il pagamento dell'oblazione di cui all'art 36 bis, comma 5 del TUE, a condizione che il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile documenti l'epoca della realizzazione di tali varianti, ai sensi dell'art. 9 bis, quarto e quinto periodo (quindi attraverso informazioni catastali di primo impianto, riprese fotografiche, estratti cartografici, documenti d'archivio o da altro atto pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, o ancora dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento, prendendo però in considerazione l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, integrato da eventuali titoli successivi o, da ultimo, nei casi in cui ciò fosse impossibile, attraverso la dichiarazione di un tecnico incaricato che ne attesti la data di realizzazione sotto la propria responsabilità civile, penale e disciplinare).

Per gli interventi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, resta fermo l'obbligo di ottenere un accertamento di conformità, ai sensi dell'art. 36 bis, commi 4 e 6, anche se i lavori abbiano comportato la creazione di superfici utili o volumi, ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati, e di provvedere al pagamento di una sanzione pecuniaria aggiuntiva, pari alla maggior somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito tramite l'intervento in difformità.

Va evidenziato, però, che, il Legislatore, pur sussistendone i presupposti di legge, ha previsto che la P.A. possa comunque inibire la SCIA "*qualora accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere*", con ciò attribuendo alla stessa un potere altamente discrezionale, suscettibile di interpretazioni diverse con conseguente contenzioso.

Peraltro, a mio giudizio, nulla esclude che il destinatario dell'atto inibitorio e, quindi, dell'ordine di ripristino, possa valutare – ricorrendone i presupposti – di ricorrere ad una fiscalizzazione ex art. 34 comma 2.

B) La seconda ipotesi di sanatoria speciale è quella introdotta dalla cosiddetta agibilità sanante, che è considerata, a tutti gli effetti, tolleranza costruttiva,

senza che, pertanto, sia necessario acquisire una conformità paesaggistica non richiesta, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 69/2024, a condizione:

- che si tratti di difformità parziali realizzate durante l'esecuzione di lavori oggetto di titolo abilitativo;
- che tali difformità siano state accertate da funzionari incaricati delle verifiche di conformità edilizia;
- che non sia stata emesso un ordine di ripristino;
- che sia stata rilasciata l'agibilità, non più annullabile ex art. 21 nonies L. 241/90.

La formulazione della norma, mutuata dalla più lineare L.R. Emilia Romagna 23/2004 – impone alcune riflessioni.

Innanzitutto, occorre domandarsi cosa debba intendersi per avvenuto accertamento delle parziali difformità nel corso di un sopralluogo da parte dei funzionari.

Sotto il profilo strettamente testuale, non parrebbe sufficiente un mero accertamento della conformità edilizia di quanto realizzato rispetto al progetto approvato, in quanto la norma richiede espressamente che, dalla documentazione agli atti (il verbale di sopralluogo, ad esempio) emerga quantomeno la presenza della parziale difformità, se non addirittura la espressa e specifica menzione della stessa.

Inoltre, la norma non chiarisce se il sopralluogo dei funzionari preposti alle verifiche circa la conformità edilizia possa corrispondere al sopralluogo svolto ai fini dell'agibilità, perché la conformità edilizia dell'immobile a tali fini potrebbe avere un rilievo ben diverso, con una conseguente ridotta applicabilità della agibilità sanante su una simile fattispecie.

Sul punto è ragionevole prevedere che la norma darà adito a più di un orientamento interpretativo.

EDILIZIA LIBERA

Il decreto Salva Casa ha precisato e parzialmente ampliato gli interventi che possono essere eseguiti in edilizia libera, apportando alcune modifiche all'art. 6, comma 1, del TU dell'Ed., riguardo all'installazione delle vetrate panoramiche amovibili (VEPA) e le opere per la protezione dal sole o da agenti atmosferici.

Le VEPA di per sé, non costituiscono una novità, essendo state introdotte fra le opere liberalizzate fin dal 2022 (D.L. 115/2022), ma il presente decreto ne estende la possibilità di applicazione anche per la chiusura “*di logge rientranti all'interno dell'edificio o di porticati ...*”, (art. 6, co. 1, lett. b-bis DPR 380/01).

Va evidenziato che, in sede di conversione, la locuzione “*rientranti all'interno dell'edificio*”, che nell’originaria formulazione del D.L. era riferita anche ai porticati, è stata ora limitata alle logge.

Indubbiamente parlare di logge rientranti all’interno dell’edificio può risultare del tutto pleonastico, perché, per definizione le logge non possono essere aggettanti o a sbalzo, ma costituisce invece una precisazione importante per i porticati, che, posizionati al piano terra, ben possono fuoriuscire dalla sagoma dell’edificio.

Quindi, allo stato, le VEPA possono essere utilizzate anche per la chiusura del porticato aggettante dalla sagoma dell’edificio di cui è parte.

Inoltre, in sede di conversione, è stato specificato che non rientra nell’edilizia libera l’installazione delle VEPA su porticati “*gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche*”.

Ovviamente le VEPA sono, per definizione, “*amovibili e totalmente trasparenti ... dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, di miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione di dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche ...*” e, pertanto rientrano negli interventi di edilizia libera a condizione che non comportino variazioni di volumi o superfici, con conseguenti mutamenti di destinazione d’uso da superficie accessoria a superficie utile. In ogni caso, poi, tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l’impatto visivo e l’ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche.

Con l’introduzione della lett. b-ter al comma 1 dell’art. 6 del TU dell’Ed., sono state poi ricomprese nel regime di edilizia libera anche **le opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici quali l’installazione di tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola, anche bioclimatiche, con telo retrattile.**

Credo che, anche in questo caso, l'intervento del legislatore sia stato alquanto opportuno e di non secondaria importanza, perché contribuirà a superare una incertezza normativa che ha sviluppato un ampio contenzioso, dagli esiti altalenanti, anche se recentemente pare che il Giudice Amministrativo abbia assunto un indirizzo favorevole a considerare tali opere come edilizia libera (si veda da ultimo Cons. di Stato n. 916/2024).

In ogni caso, per ridurre ogni possibilità interpretativa, la norma, introdotta dal decreto "Salva Casa", stabilisce che le tende a pergola, ivi compresi i modelli bioclimatici, possono essere coperti con un telo retrattile, anche impermeabile, e con elementi di protezione solare mobili o regolabili (come lamelle orientabili), a condizione che siano addossate o annesse agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera.

Viene così superato il concetto di permeabilità della struttura (cd. teli ombreggianti), fermo restando che il telo impermeabile non deve essere fisso e che gli elementi di protezione solare mobile devono essere orientabili, così da evitare una copertura fissa.

Come per le VEPA, tali strutture non possono definire uno spazio stabilmente chiuso, che determinerebbe una variazione di superfici o volumi non consentito, e devono ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente, armonizzandosi con le linee architettoniche del fabbricato.

In ogni caso, tutti gli interventi di edilizia libera devono rispettare le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e le normative di settore, incluse le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, quelle relative all'efficienza energetica e alla tutela dal rischio idrogeologico, oltre che il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

E' evidente, quindi, che il tecnico coinvolto nella realizzazione di tali opere non possa esimersi, ad esempio, dal verificare preliminarmente se l'intervento sia soggetto a particolari limitazioni previste nel Regolamento Edilizio Comunale (penso per restare in tema, al dimensionamento della pergotenda) o non ricada su un immobile vincolato ai sensi del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, o ancora debba essere sottoposto a verifica statica e/o antisismica, perché è chiaro che la violazione della normativa di settore, anche con riferimento ad un intervento di edilizia libera, potrebbe comunque comportare spiacevoli conseguenze sotto il

profilo della riduzione in pristino e delle conseguenti responsabilità dei professionisti incaricati.

CERTIFICATO DI AGIBILITA'

In sede di conversione del decreto Salva Casa, sono state introdotte delle integrazioni all'art. 24 del TUE, che, riducendo i requisiti igienico sanitari di altezza e di superficie minima, viene a semplificare il rilascio della segnalazione certificata di agibilità (SCA) dei microappartamenti.

Nello specifico, nelle more dell'emanando decreto ministeriale, che dovrebbe dare una compiuta regolazione alla materia, vengono superati i requisiti per l'abilità del 1975 ed è consentito al progettista di asseverare la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie

- di locali aventi un'altezza minima interna, che passa m. 2,70 a m.2,40;
- di alloggi monostanza per una persona, con una superficie minima da 28 a 20 mq, e per due persone da 38 fino a 28 mq.

A ciò si aggiunga che, ai sensi dell'art. 34 bis, comma 1 ter del T.U.E., i nuovi limiti dimensionali potranno beneficiare anche delle tolleranze costruttive del 2%.

Seppur con tutte queste agevolazioni, cui aggiungerei anche il mutamento d'uso, che è semplificato, se avviene all'interno dell'unica categoria residenziale, l'agibilità dei mini appartamenti dovrà comunque derivare da un intervento di recupero edilizio di un edificio degradato o da una ristrutturazione, atta a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo la possibilità di un'adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliari, nel rispetto del requisito dell'adattabilità previsto dal DM 236/1989.

Ne consegue che non potrà mai riguardare nuove costruzioni.

Ancora una volta, è importante rimarcare il ruolo dei tecnici coinvolti, che saranno chiamati ad attestare l'agibilità delle unità immobiliari, rilasciando una dichiarazione di conformità dell'opera al progetto (e quindi anche alle previsioni urbanistiche) e a tutta una serie di norme di settore, che unitamente allo stato legittimo (art. 9 bis DPR 380/01) e alla conformità catastale (DL 78/2010),

concorrerà a tracciare una sorta di genealogia dell'unità immobiliare a partire dal più recente titolo globale relativo alla costruzione.

Indubbiamente ciò non risolverà tutti i problemi (in taluni casi l'immobile può essere trasferito anche se il venditore non fornisce il certificato di agibilità e anche in caso di abusi non ancora sanati (Cass. 8230/2019), ma sicuramente tutti questi accertamenti agevoleranno la loro immissione sul mercato.

Grazie per l'attenzione.