

Il punto di vista dei tecnici comunali sul Salva casa

Meritano particolare attenzione le osservazioni e i rilievi sul Salva Casa di UNITEL, unione nazionale italiana dei tecnici degli enti locali

I tecnici degli Enti locali e dei Comuni in particolare - veri e propri "addetti di trincea" - sono i destinatari principali delle nuove norme introdotte dal Decreto Salva casa e i soggetti chiamati, nell'ambito delle procedure di gestione delle discipline edilizie e urbanistiche, alla loro corretta applicazione.

Già nel corso delle audizioni alla camera, **UNITEL** ha evidenziato criticità importanti e avanzato proposte emendative, senza le quali si corre il rischio di "mettere in atto procedure che, molte volte, vengono smentite dalla giurisprudenza, con gravi rischi, civili e penali, che ricadono sul personale degli uffici".

Tutte problematiche che rendono più che mai necessaria una **riforma strutturale ed organica del testo unico dell'edilizia**, che metta fine all'instabilità normativa e la produzione massiva di sentenze, con una inserzione sostitutiva della giurisprudenza e dei giudici al legislatore.

Ne abbiamo parlato con il **Coordinatore del Comitato Scientifico** di UNITEL **Salvatore Di Bacco**, che ha così sintetizzato gli elementi di maggiore criticità del Salva casa.

Mancato raccordo e coordinamento del nuovo decreto su tutti i procedimenti in sanatoria attualmente previsti nel corpus normativo del Testo Unico dell'Edilizia

In linea generale è necessario un maggior raccordo della nuova disciplina con i restanti titoli (cila, scia e pdc in sanatoria) evidenziando quali sono i perimetri di applicazione della parziale difformità e delle variazioni essenziali, anche in rapporto con le tolleranze costruttive ed esecutive.

Infatti, alcuni interventi minori potrebbero rientrare tra quelli in parziale difformità e gestiti con le attuali CILA tardive dell'art. 6 bis, o delle SCIA art. 37, senza necessariamente ricorrere all'ausilio del nuovo art. 36 bis che, se non raccordato con quanto detto sopra, vanificherebbe gran parte delle finalità indicate dal decreto consentendo una differente applicazione sulle procedure e sui costi delle sanzioni da sostenere.

Definizione di Parziale difformità e variazioni essenziali nelle leggi regionali

Priorità assoluta è la **definizione della Parziale Difformità e delle Variazioni Essenziali** su cui si basa l'intero decreto, definizioni che non possono prescindere dalle articolazioni delle varie definizioni che le leggi regionali dovranno puntualizzare in quanto dotate della potestà legislativa concorrente dell'art. 117 della costituzione.

Oggi non esiste all'interno del Testo Unico dell'Edilizia tale definizione se non qualche accenno nella relazione accompagnatoria al decreto.

Secondo UNITEL, è necessario ed urgente definirle e renderle omogenee sull'intero territorio nazionale, senza operare nessun rinvio alle norme regionali, le quali in questi anni hanno operato in modo molto variegato, portando ad una non coerente applicazione sul territorio nazionale.

Alcuni esempi di questi ultimi anni hanno portato ad evidenziare come in alcune Regioni si possa ad esempio arrivare a delineare una parziale difformità addirittura considerando ampliamenti volumetrici fino al 20% dell'esistente; non si possono creare sanatorie differenziate regione per regione.

Inoltre in alcuni casi ci sono regioni che non hanno legiferato su tali patologie edilizie rendendo paradossalmente inapplicabile il decreto "salva casa".

Ad onore del vero la relazione illustrativa accompagnatoria al decreto, nelle identificazioni delle mere irregolarità, afferma che le parziali difformità (articoli 34 e 37 del TUE) sono comprese tra i limiti delle tolleranze costruttive (articolo 34-bis) e i limiti delle variazioni essenziali (che sono definiti sempre dalla legislazione regionale).

Differenza tra la Disciplina Urbanistica e le prescrizioni tecniche della disciplina edilizia

L'art. 36 bis comma 1 afferma che: *"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 se 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."*

Il confine tra le due discipline è molto labile e non ben perimetrato, con rischio di sconfinamenti nell'una e nell'altra.

Di difficile definizione risulta la "disciplina urbanistica" che potrebbe ricomprendere tutti gli strumenti pianificatori sovraordinati, territoriali, settoriali, di ogni livello e i piani regolatori comunali ma anche le norme sull'attività costruttiva; infatti, la legge fondamentale urbanistica la 1150/1942 è assorbente anche dell'attività edilizia e ne fa espresso riferimento.

Risulta necessario chiarire il significato delle due discipline affinché tutti gli attori coinvolti nei procedimenti di sanatoria siano in grado di definirne i percorsi amministrativi e tecnici.

UNITEL ha cercato di portare un contributo operativo, al fine di definire tale perimetro così come di seguito illustrato:

- **Definizione di disciplina urbanistica**
è necessario far riferimento all'allegato **B sezione C «VINCOLI E TUTELE» del RET** dove vengono elencati tutti gli strumenti pianificatori sovraordinati, territoriali, settoriali, di ogni livello, vincoli culturali, paesaggistici, idrogeologici, idraulici, aree naturali protette e siti natura 2000, via, vinca e i piani regolatori comunali, escludendo le norme sull'attività edilizia prevista dai regolamenti edilizi e le norme costruttiva.
- **Definizione di disciplina edilizia:**
 - È necessario far riferimento al **RET odierno e ai Regolamenti** di qualsiasi genere, in vigore al momento della realizzazione della parziale difformità, così come è stata allora identificata, ed in particolare ai principi generali ivi indicati. Inoltre è necessario far riferimento a tutte quelle specifiche disposizioni regolamentari definite da ogni Comune secondo le peculiarità del proprio territorio.
 - È necessario far riferimento all'allegato **B sezione B «REQUISITI E PRESUPPOSTI STABILITI DALLA LEGISLAZIONE URBANISTICA E SETTORIALE CHE DEVONO ESSERE OSSERVATI**

NELL'ATTIVITÀ EDILIZIA» del RET dove vengono elencati tutti i limiti inderogabili di densità, altezza, distanza fra i fabbricati e dai confini, i rispetti stradali, ferroviari, aeroportuali, cimiteriali, corsi d'acqua, depuratori, sorgenti e campi elettromagnetici, metanodotti, demanio, servitù militari, etc. etc.

- Resta l'unico dubbio se le definizioni e i parametri urbanistici allora inserite nelle N.T.A. dei PRG vigenti allora, possano rientrare all'interno della disciplina urbanistica o edilizia, mentre dal 2016 il legislatore ha inteso inserire le 42 definizioni uniformi non più all'interno delle NTA ma come allegato A del RET. E quindi dal 2016 anche i parametri edilizi/urbanistici rientrerebbero nella disciplina edilizia e non più in quella urbanistica
- **Definizione di altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia**

È necessario far riferimento all'allegato **B sezione D «NORMATIVA TECNICA» del RET** dove vengono elencate tutte le normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia ed in particolare i requisiti igienico-sanitari, sicurezza statica, barriere architettoniche, sicurezza degli impianti, prevenzione incendi, rimozione amianto, contenimento del consumo energetico, isolamento acustico, scarichi, illuminazione, etc. etc.

Silenzio assenso

Il cambio di paradigma dal silenzio rifiuto delle istanze di sanatoria (oggi in vigore non dimentichiamocelo), al silenzio assenso previsto dal decreto può instaurare una nuova forma di provvedimento implicito, con probabili profili condonatori.

Infatti è quasi impossibile il rispetto da parte degli uffici tecnici comunali, dei nuovi termini prescrittivi per l'esame delle istanze di cui all'art. 36 bis di nuova formulazione.

C'è un notevole rischio di una molteplicità di titoli "FORMATISI", dopo 45 giorni per il PDC e 30 per la SCIA di carattere non provvedimentale che potrebbe portare paradossalmente ad un aumento del contenzioso giudiziario, con rilievi, in alcuni casi anche penali, che creeranno ancora di più situazioni di instabilità dell'intero sistema dell'indotto dell'edilizia.

Alcuni esempi: Le **banche** che, al fine della concessione dei mutui, chiederanno ai fini della dimostrazione della legittimità delle costruzioni, l'agibilità o l'elenco dei titoli abilitativi, e non credo che accetteranno facilmente titoli formatisi per silenzio assenso.

Altra criticità potrebbe riguardare la stipula degli atti compravendita dove pena la nullità degli stessi è obbligatorio elencare i titoli abilitativi rilasciati.

I **notai**, potrebbero non accettare titoli formatisi in silenzio assenso, richiedendo attestazioni sulla sua formazione, con aggravii procedimentali.

Le conseguenze, in alcuni casi, potrebbero tornare a svantaggio degli stessi proprietari, ove dovesse emergere che **la pratica in sanatoria non poteva essere rilasciata**, con possibilità di annullamento in autotutela da parte del comune o della regione.

Nei casi di compravendita immobiliare già effettuate, si potrebbe rendere nullo lo stesso atto, con conseguenze di risarcimento danni a catena.

Da non sottovalutare, inoltre, le eventuali denunce penali nei confronti dei professionisti asseveratori, in caso di dichiarazione falsa o mendace, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle

disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al DPR 445/2000.

Altro aggravio sarà il calcolo della oblazione e del valore venale **valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate con i tempi e le modalità ivi previste nei protocolli di intesa da concordare con i Comuni, facendo allungare i tempi previsti ex lege per il formarsi del silenzio assenso.**

Paradossalmente potrebbe vanificarsi l'obiettivo indicato dal legislatore del Decreto Salva Casa, cioè: **"lo sblocco di tutte quelle situazioni che paralizzavano gli atti di compravendita a causa di irregolarità formali"**.

Il rischio è che i tempi, al contrario si dilateranno notevolmente...

Titoli abilitativi

In diversi articoli del salva casa si fa spesso riferimento a titoli abilitativi, senza però ricordarli all'effettivo contesto storico e al periodo vigente.

Chiarire, se, quando si parla di titoli abilitativi, ci si riferisca solo ad autorizzazioni espresse, ad esempio Permessi, Concessioni, Licenze, Autorizzazioni oppure a Comunicazioni, Dia o Scia, Dia o Scia alternative al PDC, Cila, Cilas, opere interne ex art. 26 L. 47/1985, etc. o ad altre forme di assenso come quelle previste dagli artt. 33, 34, 37 e 38 ed in particolare alle norme sulle fiscalizzazione degli abusi (provvedimenti non espressamente rilasciati).

Tale precisazione risulta indispensabile per ricostruire lo stato legittimo degli immobili, ai sensi dell'art. 9 bis comma 1 bis al fine della creazione del fascicolo del fabbricato (previsto dalla bozza del nuovo testo unico delle costruzioni), della verifica di conformità edilizia/urbanistica e non ultimo dalla verifica di quanto indicato:

- dall'**art. 46 comma 1**: *"Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, **gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria**"*.
- dall'**art. 46 comma 5bis**: *"Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi realizzati mediante **segnalazione certificata di inizio attività ai sensi dell'articolo 23, comma 01**, qualora nell'atto non siano indicati gli estremi della stessa.*
- dall'**art. 49 comma 1**: *"Fatte salve le sanzioni di cui al presente titolo, gli interventi abusivi realizzati in **assenza di titolo** o in contrasto con lo stesso, ovvero sulla base di un titolo successivamente annullato, non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti, né di contributi o altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici."*
- dall'**art. 9 bis comma 1 bis**: *"Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello, **rilasciato o assentito**". Si segnala che, al fine di individuare lo stato legittimo, **la Scia alternativa al PDC** non è citata, considerando che con la predetta è possibile addirittura realizzare interventi rilevanti di nuova costruzione o ristrutturazione pesante così ' come disciplinato **dall'art. 23 comma 1 lettera a), b) e c)**.*
- dall'**art. 9 bis comma 1 bis**: si segnala che, al fine di individuare lo stato legittimo, altro esempio, la CILA non è citata, considerando che con la predetta è possibile addirittura realizzare interventi rilevanti con notevole aumento di carico urbanistico, di frazionamento e accorpamento di unità immobiliari di estrema importanza al fine di comprendere l'elenco degli interventi effettuati sull'immobile. Si evidenzia a conferma di ciò che nella casella 1.1 delle dichiarazioni del progettista

in asseverazione allegato al modello unico nazionale della Cila vengono elencate una serie di tipologie di intervento soggette alla procedura.

Stato legittimo

La nuova formulazione dell'art. 9 bis comma 1 bis, propone l'alternatività della dimostrazione dello stato legittimo, prevedendo la sostituzione della "e" in "o" con evidente cambio radicale del concetto di legittimità.

Mentre dall'altro lato "trapela" la possibilità che lo stato legittimo sia costituito dall'ultimo intervento edilizio rilasciato all'esito di un procedimento idoneo a verificare la legittimità dei titoli pregressi.

Quindi l'attuale funzionario tecnico del SUE deve verificare la precisa condizione che gli allora funzionari preposti alle verifiche di conformità edilizia abbiano effettuato tale procedimento e che se abbiano riscontrato delle difformità, anche a seguito di una verbalizzazione, il comune non abbia proceduto ad attivare le procedure repressive ed abbia rilasciato un titolo abilitativo.

La domanda da porsi è: "E se all'interno del fascicolo edilizio dell'ultimo titolo abilitativo non si trova nessuna documentazione che attesti che siano state eseguite tali verifiche?".

La risposta è semplice: da esperienze dirette in quasi tutti i fascicoli edilizi del passato non è presente nessuna documentazione che attesti ciò. Quindi il quadro preesistente dello stato legittimo non muta assolutamente.

Mutamenti d'uso senza opere

In materia mutamento d'uso urbanisticamente rilevante volte ad agevolare i cambi di destinazione d'uso di singole unità immobiliari senza opere, specialmente all'interno delle aree urbane, si prevede, in particolare, il principio dell'indifferenza funzionale tra destinazioni d'uso omogenee, così come individuate dalla legge statale o regionale.

In particolare, è sempre consentito il mutamento della destinazione d'uso della **singola unità immobiliare e senza opere**, nel rispetto delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, nei seguenti casi:

- all'interno della stessa categoria funzionale(1-bis);
- tra le categorie funzionali relative alla categoria: residenziale; turistico-ricettiva; produttiva e direzionale e commerciale (articolo 23-ter, comma 1, lettere a), a-bis, b) e c)) di una singola unità immobiliare in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (comma 1-ter).

Inoltre, si dispone che il mutamento non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale, previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 2 aprile 1968 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Ci si chiede come il D.M. 1444/1968 che nel suo titolo recita: *"Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai*

fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967." Possa essere derogato senza modificare il testo del D.M. stesso.

Subordinazione e condizionamento

Si prevede – al comma 2 del nuovo articolo 36-bis - che in sede di esame delle richieste di permesso a costruire, lo Sportello unico edilizia possa condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi necessari ad assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, superamento delle barriere architettoniche e ordinare la rimozione delle opere che non possono essere sanate. A tal fine, lo Sportello unico edilizia individua tra gli interventi citati le misure da prescrivere, le quali costituiscono condizioni per la formazione del titolo.

Nel primo periodo, quindi, il legislatore prevede una "subordinazione" alla preventiva attuazione degli interventi di cui al secondo periodo, mentre nel secondo periodo il legislatore interviene utilizzando una sorta di condizionamento del permesso all'effettuazione di adeguamento alle normative tecniche di settore ed in particolare quelle strutturali.

È necessario chiarire se gli interventi devono essere realizzati successivamente al rilascio del PDC o SCIA, con condizioni e prescrizioni di adeguamento postumo, o gli stessi devono essere effettuati prima del rilascio del PDC e dell'efficacia della Scia.

Rapporti delle norme del salva casa con la legislazione regionale

Le Regioni dovranno attivarsi per la definizione e l'aggiornamento delle proprie normative necessarie e indispensabili per la completa attuazione del Salva Casa.

Ad oggi solo l'Emilia Romagna ha emanato una circolare provvisoria di prima attuazione indirizzata ai comuni.

Il ruolo delle Regioni diventa prioritario alla luce della potestà legislativa concorrente in capo alle stesse ai sensi dell'art. 117 della costituzione.

Ed è urgente armonizzare le patologie edilizie delle variazioni essenziali e delle parziali difformità sia per le procedure dell'accertamento di conformità sia la regolarizzazione delle varianti ante 77.

Negli ultimi anni la Corte Costituzionale è intervenuta in diverse occasioni su come alcune regioni hanno perimetrato tali definizioni ed in alcuni casi è stata dichiarata l'incostituzionalità per aver applicato parametri molto estensivi.

In questo quadro differenziato si rende necessario omogeneizzare con criteri puntuali ed univoci tali definizioni affinché tutti gli operatori del settore abbiano chiaro quali siano i parametri da utilizzare per i vari procedimenti.