



SCHOOL OF MANAGEMENT

UNIVERSITÀ LUM

SEMINARIO
CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO SALVA-CASA:
DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA EDILIZIA E URBANISTICA
Trani – 27.11.2024

Giurisprudenza amministrativa:
analisi delle prime sentenze

Avv. Francesco Bruno

LEGGE 24 luglio 2024, n. 105 (in Gazz. Uff. 27 luglio 2024, n. 175).

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica.

In vigore dal 28.7.2024

Diretta incidenza sul D.P.R. n. 380/2001



Art. 36-bis del DPR 380/2001:

«Accertamento di conformità nelle ipotesi di **parziali difformità** e di **variazioni essenziali**».

“MONOCONFORMITÀ URBANISTICA”, è sufficiente la sola conformità:

- alla **disciplina edilizia** vigente al momento della realizzazione dell'intervento;
- alla **disciplina urbanistica** vigente al momento della presentazione dell'istanza.



Le **variazioni essenziali** sono modifiche di rilievo rispetto al titolo assentito, **a metà strada tra la difformità totale e le difformità parziali**, e consistono in:

- *mutamenti della destinazione d'uso che implicano una variazione degli standard urbanistici;*
- *aumenti consistenti di cubatura o di superficie da valutare in relazione al progetto approvato;*
- *modifiche sostanziali dei parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato o della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;*
- *mutamenti delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;*
- *violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica.*



Con una recente sentenza dell'**8 ottobre 2024, n. 8072, il Consiglio di Stato, Sez. VI**, ha ben chiarito la **differenza esistente tra le difformità parziali e le variazioni essenziali**, colmando un vuoto normativo che da anni dava origine ad interpretazioni controverse sul tema.

Nella sentenza si legge: *«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»*.



C.d.S. n. 8072/2024:

*Secondo l'elaborazione della giurisprudenza di questa Sezione – alla quale il Collegio intende qui dare continuità – 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).*

*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 a un intervento edilizio della natura di variazione essenziale comporta rilevanti conseguenze. Invero, 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).



Problemi di diritto intertemporale:

Consiglio di Stato, Sez. II, 9.9.2024, n. 7486

Il Consiglio di Stato ha, da un lato, respinto l'appello, spiegando che **l'avvenuta presentazione dell'istanza di sanatoria ai sensi del D.L. n. 69/24 non può influire sull'esito del giudizio in corso avente ad oggetto la "legittimità" dell'ordine di ripristino** (e tanto in applicazione del principio consolidato in giurisprudenza secondo cui la presentazione di una richiesta di sanatoria non incide mai sulla legittimità del provvedimento) e, dall'altro, chiarito che **la presentazione di una nuova istanza ne sospende, comunque, l'efficacia fino alla pronuncia definitiva del comune** (v., sul punto, anche Cons. Stato, Sez. VI, 8 agosto 2023, n. 7680, e Cons. Stato, Sez. VI, 4 luglio 2023, n. 6504).



In altri termini, secondo il Consiglio di Stato, una nuova istanza di sanatoria, formulata ai sensi dell'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 380/01, se favorevole per il privato, rappresenterà una sopravvenienza tale da rendere legittimo l'intervento sulla base della nuova normativa e, dunque, a prescindere da quanto affermato nella sentenza di rigetto relativa al precedente ordine di ripristino.

Viceversa, se sfavorevole, non potrà che riprendere efficacia il precedente provvedimento sanzionatorio.



Tale principio riveste sicuramente importanza sul piano pratico, nel senso che la sua applicazione vale, se non ad annullare, quantomeno a paralizzare l'efficacia dei provvedimenti precedentemente adottati, laddove non siano stati già portati ad esecuzione: e tanto sempre che il privato decida di avvalersi della nuova legge, presentando al Comune apposita istanza di riesame.



T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 11.11.2024, n. 3091.

Chiarisce la sorte delle sanzioni (demolizioni, riduzioni in pristino) già irrogate e impugnate, qualora venga presentata un'istanza di sanatoria ai sensi del «salva-casa».

Secondo i giudici, presentare una pratica di sanatoria rende improcedibile il precedente ricorso avverso la sanzione: se poi l'istanza di sanatoria verrà respinta, il Comune dovrà adottare un nuovo provvedimento sanzionatorio, fissando ulteriori termini per ottemperarvi (Consiglio di Stato, 7486/2024). Nel caso in cui l'accertamento di conformità sarà favorevole al privato, il giudice dovrà prendere atto del sopravvenuto difetto d'interesse alla lite.



La legge 105/2024, favorendo le regolarizzazioni, opera su tutte le sanzioni non ancora irreversibilmente eseguite con il ripristino dei luoghi; se manca la riduzione in pristino (spontanea o coattiva), si aprono, quindi, nuove opportunità con la fruizione della più elastica conformità semplificata (solo quella attuale), prevista dall' articolo 36-bis del DPR 380/2001.

Anche le opere interrotte per sospensione lavori o provvedimenti giurisdizionali possono essere sanate, seppur limitatamente ai lavori necessari a raggiungere la funzionalità dei luoghi.

Solo le somme già versate per sanzioni non sono recuperabili e altrettanto irreversibili sono i provvedimenti di riduzione in pristino già eseguiti.



La possibilità di estendere la sanatoria ad abusi remoti, sanzionati dai Comuni e non impugnati al TAR, deriva dall'applicazione in via analogica (articolo 12, disp. legge in generale) di norme relative a precedenti sanatorie: l'articolo 43, legge 47/1985 ha previsto la sanabilità di abusi non ancora demoliti, sanzioni pecuniarie non ancora pagate, acquisizioni al patrimonio comunale non ancora eseguite.

Anche chi ha realizzato abusi su aree acquisite dal Comune, e rimaste inutilizzate, può chiedere la restituzione della proprietà, richiamando l'articolo 12-bis, DL 2/1988, norma varata dopo il primo condono per evitare disparità tra le poche acquisizioni e i numerosi abusi tollerati.



Tutto ciò amplia la platea dei potenziali fruitori della sanatoria, mentre i terzi danneggiati non possono chiedere un ripristino dei luoghi: se l'interessato chiede e ottiene la sanatoria, gli abusi perdono l'etichetta di antigiuridicità e, al massimo, i vicini antagonisti possono chiedere (Cassazione 26713/2020) il risarcimento dei danni subiti nel periodo antecedente la sanatoria.

La legge 105/2024 tratta, quindi, con benevolenza gli autori degli abusi rispetto ai terzi danneggiati: ciò emerge nell'incentivo all'uso dei sottotetti (articolo 2-bis, comma 1-quater, Dpr 380/2001) o nell'ammettere tolleranze costruttive fino al 6% (articolo 34-bis, comma 1-ter).



CONCLUSIONI

La legge «salva-casa» rappresenta un primo timido passo avanti rispetto ad un quadro normativo incerto e, per certi versi, lacunoso, nel quale la stessa giurisprudenza fa fatica ad indicare le giuste soluzioni.

Offre, tuttavia, spunti innovativi sul piano della semplificazione degli istituti.

