

BOZZE DI STAMPA

24 luglio 2024

N. 1

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica (1197)

PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

DI GIROLAMO, SIRONI, TREVISI

Il Senato,

premessi che:

il decreto-legge in esame, cosiddetto «Decreto Salva Casa», trasmesso dalla Camera dei Deputati al Senato, reca disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica;

secondo la relazione illustrativa, il testo presentato in Parlamento «tratta di disposizioni di carattere urgente e di natura puntuale volte a fornire un riscontro immediato e concreto al crescente fabbisogno abitativo, sostenendo, al contempo, il conseguimento degli obiettivi di recupero del patrimonio edilizio esistente e di riduzione del consumo del suolo». L'urgenza del decreto viene motivata in ragione dell'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». Si aggiunge alle motivazioni esposte anche «l'aggravio amministrativo a carico degli uffici delle amministrazioni comunali competenti, che, a causa della frammentarietà della disciplina di settore, non

riescono a fornire risposte in tempi certi alle richieste di accertamento dello stato legittimo»;

il decreto in esame è stato presentato come un atto che si "limita" a sistemare piccole difformità o a regolarizzare questioni meramente formali che creano problemi nella compravendita, col fine di sistemare, secondo i concetti ripetutamente espressi dal principale Ministro proponente, problemi di scarsa portata. Tuttavia il testo che perviene al Senato reca interventi di ben maggiore impatto, con ricadute sulle variazioni essenziali, sulla doppia conformità, persino sulla parte antisismica della normativa esistente, e quindi presenta un profilo molto più impattante di un semplice complesso di piccoli aggiustamenti;

il difetto dei presupposti costituzionali della necessità e urgenza e la palese contraddittorietà e incoerenza che caratterizza il complessivo impianto motivazionale rispetto alla concreta realtà del contenuto del provvedimento in esame sono infatti resi evidenti dal tenore di molte delle disposizioni proposte, anche a seguito delle integrazioni introdotte durante l'esame presso la Camera dei Deputati. Si apportano modifiche tutt'altro che marginali in una materia organicamente disciplinata all'interno del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001), mediante l'introduzione di misure «a regime», applicabili senza limitazioni temporali e dunque sprovviste del carattere di eccezionalità e straordinarietà che consentirebbe di giustificare un intervento normativo sorretto dai presupposti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione;

in luogo delle misure approvate con il provvedimento in esame, la grave condizione di deprivazione abitativa del nostro Paese richiederebbe semmai, prioritariamente, l'attuazione di una pianificazione strategica volta all'adeguamento dell'offerta di alloggi accessibili. La situazione del dissesto idrogeologico e della sicurezza antisismica in molte aree richiederebbe un intervento urgente su questi fronti. Lo stesso dato fattuale e l'attuale congiuntura immobiliare non suggeriscono affatto la necessità di imprimere con urgenza un nuovo "orientamento" alla disciplina delle sanatorie e degli abusi edilizi, secondo un indebito passaggio logico per cui, preso atto del progressivo affermarsi di comportamenti illeciti, l'ordinamento debba adeguare la propria normativa a condotte ritenute fino ad ora *contra legem*, in quanto lesive di una corretta trasformazione del territorio e dei valori, costituzionalmente garantiti, ad esso connaturati;

peraltro, è noto che l'aggravio amministrativo a carico degli uffici comunali non sia riconducibile tanto alla disciplina generale di settore, che come rilevato è unificata e coordinata in un testo unico, quanto alla grave carenza di personale tecnico nei comuni e all'esigenza di far fronte alle cicliche sanatorie «straordinarie» che hanno frammentato e congestionato, nel corso del tempo, le attività delle amministrazioni competenti, situazione tanto più rilevante in un settore inerente l'assetto edilizio e urbanistico del territorio che presenta connessi profili primari di tutela dell'ambiente e della salute;

solo per fare un esempio, il superamento dell'accertamento della doppia conformità nelle variazioni essenziali incide sull'articolo 32 del DPR n. 380 del 2001. Come hanno notato diversi commentatori, si consentirebbe, in ipotesi, di sanare un aumento consistente della cubatura e delle superfici di solaio, modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi, il mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio, interventi posti in essere in un modo diverso da quello assentito, purché soltanto conforme alla normativa urbanistica attuale. Ne deriva che i comuni non potranno neppure condizionare la regolarizzazione dei provvedimenti a interventi su opere riguardanti la salubrità, l'igiene, l'efficientamento energetico e l'abbattimento delle barriere architettoniche. Diventa quindi teoricamente possibile aggirare di fatto la normativa antisismica e paesaggistica attuale, ottenendo l'agibilità persino con una diminuzione delle oblazioni. Sarebbe stato quantomeno corretto legare la sanatoria al rispetto della normativa antisismica ma una proposta in tal senso è stata respinta. Oppure concentrarsi soltanto su efficaci ma limitate risposte a problemi formali. Anziché ponderare con attenzione e condivisione questi aspetti si è invece preferito spendere il tempo per decidere se e come intervenire su edifici situati in una specifica città per i quali, stando a notizie di stampa, risulterebbero in corso indagini della magistratura. Questioni che richiederebbero ben altro approfondimento e ben più equilibrato modo di procedere. Se su questo punto non si è addivenuti ad un appesantimento ulteriore del testo, si è però da più parti già prefigurato un intervento a breve con la medesima modalità di azione, vale a dire non in linea con l'ordinamento esistente.

ulteriori profili di incostituzionalità del decreto-legge in esame attengono al merito di altre disposizioni contenute ed introdotte nel testo in esame, sebbene la questione pregiudiziale non sia la sede idonea per affrontarle analiticamente. Basti dire però che consentire una forma di sanatoria delle variazioni essenziali, anche se la disciplina regionale non è del tutto uniforme, vuol dire - come già accennato - andare ad ampliare il raggio di intervento "semplificatore" al mutamento della destinazione d'uso che implichi variazioni degli standard, aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato, modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato, ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza, mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito, violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali. Tutt'altro che piccole difformità, rispetto alle quali, il Senato della Repubblica si trova ad esercitare un potere legislativo soltanto formale, che non può di fatto avere alcuna ricaduta pratica, essendo stata già ampiamente annunciata la blindatura del provvedimento;

si rileva nel testo un favore verso un meccanismo che - solo formalmente dichiarato non condonistico - contempla diffusamente la possibilità, in presenza di determinati presupposti, di recuperare *ex post* alla legalità alcuni interventi intrapresi senza il preventivo vaglio degli enti competenti e senza che ciò sia assentito dagli atti autorizzatori richiesti dalla legge; mecca-

nismo che, in generale si configura come un *vulnus* rispetto all'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo della discriminazione nei confronti dei cittadini rispettosi delle leggi che non hanno realizzato opere in difformità dalla normativa urbanistico-edilizia. La nuova disciplina, oltre a determinare un indubbio beneficio per alcuni, produce l'ulteriore effetto di precludere l'applicazione in futuro dei poteri inibitori e sanzionatori previsti dalla previgente legislazione, con conseguenti ricadute anche sotto il profilo della tutela del territorio, dell'ambiente e della salute e dunque del complessivo assetto dei valori costituzionalmente garantiti ai sensi degli articoli 9 e 32 della Costituzione;

mentre la relazione illustrativa enuncia «modifiche puntuali al TUE con la finalità, *inter alia*, di semplificare la disciplina sul rilascio della documentazione amministrativa inerente allo stato legittimo degli immobili, favorire i cambiamenti di destinazione d'uso ove possibile, stabilire previsioni in materia di tolleranze in relazione alle piccole incongruenze tra il titolo edilizio e lo stato di fatto relative ad interventi realizzati prima dell'entrata in vigore della disposizione e superare l'attuale disciplina sulla doppia conformità relativamente alle parziali difformità», si introducono col decreto disposizioni - quali quelle sul mutamento d'uso o lo stato legittimo dell'immobile - che incidono direttamente sul governo del territorio, materia soggetta alla potestà legislativa concorrente *ex* articolo 117, comma 3, della Costituzione sulla quale allo Stato compete unicamente dettare i principi fondamentali. Di conseguenza, una disciplina statale dettagliata e direttamente operativa nei confronti dei privati interessati si risolve in un vincolo di conformazione delle funzioni amministrative di livello locale e nella riduzione dei margini di effettivo esercizio della potestà pubblica di governare il territorio, con ricadute sulle competenze amministrative, sia regionali che comunali, nella materia urbanistica ed edilizia ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione, tutte situazioni nelle quali lo spazio di intervento degli enti locali e dei loro uffici tecnici rimane molto ristretto, con ciò vincolando indirettamente anche le scelte future delle amministrazioni comunali;

a tale riguardo, ulteriori profili di illegittimità costituzionale sono rinvenibili anche con riferimento all'articolo 97 della Costituzione e ai connessi principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione; è infatti noto che l'incidenza insediativa di un manufatto edilizio e l'impatto sotto il profilo urbanistico e paesistico siano diversi a seconda della sua destinazione d'uso e della sua localizzazione nel contesto territoriale, e richiedano una complessiva attività di programmazione finalizzata all'adeguamento delle dotazioni e degli standard urbanistici al fine di una corretta e utile regolazione dell'uso del territorio. Proprio per la sua scarsa attenzione al livello urbanistico, all'assetto dei centri abitati, questo decreto porterà tutta una serie di complicazioni interpretative e creerà tutta una serie di problematiche applicative che non escluderanno affatto nuovi e maggiori contenziosi;

il decreto in esame apporta sostanziali modifiche anche alla disciplina di cui all'articolo 9-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 volte a semplificare il riconoscimento dello stato legittimo del-

l'immobile, sulla presunzione che la mancata contestazione da parte dell'amministrazione di una difformità nel procedimento relativo al rilascio di uno dei titoli edilizi riferiti all'immobile integri una sorta di accettazione implicita e che dunque l'intervento in difformità sia da intendersi automaticamente sanato attraverso l'ultimo provvedimento favorevole all'istanza del privato, con effetto caducante rispetto a tutte le preesistenti irregolarità compiute. L'unica condizione integrativa della fattispecie richiesta dalla citata disposizione è che il provvedimento sia stato rilasciato all'esito di un procedimento che abbia verificato la mera «esistenza» del titolo abilitativo legittimante la costruzione. La citata disposizione prospetta incertezze interpretative che si sommano ai dubbi applicativi riferiti alla nuova disciplina dell'accertamento di conformità delle fattispecie abusive cosiddette di minor gravità, per le ipotesi di parziale difformità dal permesso di costruire e dalla segnalazione certificata di inizio attività, con l'introduzione del meccanismo del «silenzio assenso» entro un termine assai ristretto di formazione. Ciò appare irragionevole e tale da vanificare in alcuni casi la possibilità di un corretto esercizio delle funzioni di controllo e regolazione dell'uso del territorio, privando le amministrazioni competenti della effettiva possibilità di espletare le rispettive attribuzioni, costituzionalmente garantite;

le richiamate disposizioni - unitamente ad altre più di dettaglio solo apparentemente tecniche ma assai impattanti nelle ricadute pratiche - appaiono nel complesso in contrasto con gli articoli 3, 9, 32, 41, 97, 117 e 118 della Costituzione e con i principi costituzionali di ragionevolezza e di proporzionalità;

per tutte le sopra menzionate ragioni,
delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1197.
