

I Quaderni Il Punto su

Lo stato legittimo degli immobili alla luce delle Linee Guida sull'applicazione del Salva Casa

Breve analisi dell'interpretazione non vincolante fornita dal Ministero delle infrastrutture, in relazione alla semplificazione della rappresentazione dello stato legittimo degli immobili, contenuta nella nuova formulazione dell'art. 9-bis del D.P.R. 380/2001.



Stampa

di Roberto Rizzo - Avvocato

10 Febbraio 2025

Il D.L. 69 del 29 maggio 2024, convertito, con modificazioni, nella legge 105 del 24 luglio 2024, trova la sua ratio nella volontà del Legislatore di fornire concreti strumenti attuativi per consentire, ai soggetti operanti a vario titolo nel settore immobiliare e nel comparto edile, di superare le difficoltà ed i vincoli burocratici ed amministrativi, derivanti dalla sussistenza di irregolarità formali esistenti sugli immobili, tali da limitarne la libera circolazione ed un'agevole commerciabilità.

Le aree di intervento del Salva Casa

Per questo, il testo del D.L. 69/2024, e la legge di conversione dello stesso (legge 105/2024), sono intervenuti sul D.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell'edilizia), introducendo importanti modifiche in un ambito piuttosto vasto, riconducibile a quattro macro aree, così identificate:

- ridefinizione delle modalità di attestazione dello stato legittimo degli immobili (art. 9-bis del Testo Unico);
- mutamenti di destinazione d'uso (art. 10, comma 2, e 23-ter, del Testo Unico);
- tolleranze e semplificazione delle procedure finalizzate a sanare o regolarizzare situazioni di difformità;
- adeguamento degli standard edilizi alle trasformazioni del contesto sociale ed urbano.

La ratio sottesa all'emanazione delle Linee guida

Alla luce delle difficoltà interpretative ed attuative della riforma introdotta dal Salva Casa, derivante sia dalla criptica formulazione della norma, sia dalla scelta della tecnica legislativa adottata, sia, infine, dalla

concorrente potestà riconosciuta in materia alle Regioni, elementi che, in assenza di una modulistica unificata, non hanno consentito ai tecnici degli enti pubblici (ed anche a quelli privati) di garantire un'applicazione uniforme del D.L. 69/2024 su tutto il territorio nazionale, il Ministero delle infrastrutture (MIT), ha emanato (prima delle FAQ, e successivamente) delle vere e proprie linee guida che, lungi dall'avere forza normativa cogente o vincolante, hanno la funzione concreta di suggerire agli operatori del settore, la soluzione interpretativa (ed applicativa) ritenuta dal dicastero come più opportuna.

Di seguito una sintetica analisi di quanto esposto nel documento del MIT in relazione alle modalità di attestazione dello stato legittimo degli immobili, di cui all'art. 9-bis del D.P.R. 380/2001, nella formulazione conseguente alle modifiche introdotte dalla conversione in legge del Salva Casa.

Nella prima parte del comma 1 bis dell'articolo in commento, si legge: *“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, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.”*

L'efficacia non vincolante delle Linee guida

Preliminarmente, appare opportuno ribadire che, nelle Linee guida pubblicate dal MIT, si legge espressamente che: *“Il presente documento ha la finalità di inquadrare il contesto applicativo del provvedimento in esame e facilitarne l'attuazione da parte delle amministrazioni competenti e di fornire ai cittadini linee di orientamento e di indirizzo, indicazioni di massima e, per quanto possibile, suggerimenti operativi su elementi attuativi di particolare rilievo che caratterizzano le procedure edilizie. Le linee di indirizzo e criteri interpretativi contenuti nel presente documento sono fornite a titolo informativo e non hanno valore vincolante. Esse rappresentano orientamenti applicativi che possono essere soggetti ad integrazioni o aggiornamenti.”* Fatta questa doverosa premessa, necessaria a ribadire il carattere meramente indicativo dell'opinione espressa dal Ministero sull'attuazione del decreto Salva Casa, entriamo nel merito delle questioni che riguardano direttamente la nuova attestazione dello stato legittimo degli immobili.

Le nuove modalità di attestazione dello stato legittimo

Il punto di partenza è costituito, senza dubbio, dalla semplificazione documentale introdotta dal Salva Casa, per effetto della quale il novellato art. 9-bis, comma 1 -bis del D.P.R. 380/2001, riconosce la possibilità di attestare lo stato legittimo degli immobili stabilendo la possibilità di ritenere soddisfatto detto adempimento, unicamente con la produzione del titolo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio effettuato sull'intero immobile, o sull'intera unità immobiliare (come ha già ribadito il Consiglio di Stato, ad esclusione, dunque, degli interventi parziali, nella sentenza n. 9877/2024), a precise condizioni, emergenti dalla lettura del testo delle linee guida.

Si può correttamente desumere lo stato legittimo dal titolo relativo all'ultimo intervento effettuato, a condizione che l'amministrazione competente abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, secondo il dettato testuale della norma, in due ipotesi:

- quando il titolo più recente è stato rilasciato dall'amministrazione con formale provvedimento, attestante esplicitamente che il medesimo è stato adottato previa effettiva verifica della legittimità dei titoli pregressi (valutazione sostanziale);
- ovvero, se nell'ultima pratica edilizia presentata dal privato, sia stata fornita l'indicazione precisa degli estremi del titolo originario e di quelli successivi, relativi all'immobile o unità immobiliare, e, rispetto alla documentazione prodotta, non sia stata sollevata alcuna contestazione dall'Amministrazione, in relazione ad eventuali difformità rispetto allo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare oggetto dell'intervento (valutazione formale). Si presume, in questo caso, che l'amministrazione avrebbe

potuto/dovuto evidenziare tempo per tempo eventuali irregolarità, e, non avendolo fatto, non le sarebbe più consentito (ri)verificare ulteriormente la legittimità dei titoli pregressi, a tutto vantaggio della tutela dell'affidamento del privato. A titolo esemplificativo, dunque, eventuali difformità sussistenti tra lo stato di fatto e gli elaborati progettuali indicati nella richiesta di rilascio dell'ultimo titolo, o nella segnalazione certificata di inizio attività, non potranno essere più contestate come elementi dai quali desumere l'insussistenza dello stato legittimo dell'immobile, ove non contestate in precedenza, tempestivamente.

Il potere di verifica in capo alle pubbliche amministrazioni

Fermo restando il divieto in capo all'amministrazione interessata di verificare ulteriormente la legittimità dei titoli pregressi di cui s'è detto, tuttavia, dalla lettura delle linee guida emerge un dato ulteriore:

- il Comune conserva, in ogni caso, la potestà di verificare la veridicità dei titoli edilizi pregressi e richiamati al fine di valutare la produzione di documenti falsi o di omissioni documentali, e, nel caso in cui sia accertata la ricorrenza di una delle ipotesi richiamate, l'ente pubblico conserva la facoltà di richiedere un'integrazione di quanto prodotto dall'istante, o documentazione ulteriore, all'esclusivo scopo di garantire l'autenticità e la completezza delle dichiarazioni rese dalla parte.

Se dovessero emergere omissioni e/o documenti falsamente attestati, il Comune potrà, in quel caso, intervenire, contestando le accertate irregolarità, facendo così venir meno il pur (eventualmente) maturato affidamento del privato e la presunzione di sussistenza dello stato legittimo, basata sui titoli pregressi dichiarati dalla parte, in occasione della richiesta del rilascio di quello relativo all'ultimo intervento per il quale si procede.

In caso di pratiche edilizie mancanti, infatti, e, dunque, di discontinuità nella ricostruzione dello stato legittimo, sarà necessario effettuare l'accesso agli atti secondo le disposizioni vigenti sullo stato legittimo.

I rapporti tra le fiscalizzazioni, le tolleranze e l'attestazione dello stato legittimo

Nella seconda parte del comma 1-bis, dell'art. 9-bis del D.P.R. 380/2001, nella versione susseguente alla conversione in legge del decreto Salva Casa, si legge, testualmente: *“Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorrono, altresì, il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis (...)”*

Diventa, allora, interessante, ai fini della corretta ricostruzione dello stato legittimo dell'immobile, o dell'unità immobiliare oggetto d'intervento, comprenderne appieno il significato, almeno secondo le indicazioni fornite dal MIT nelle linee guida di recente emanazione.

Nel documento in commento, è chiaramente scritto che il versamento delle sanzioni previste dagli artt. 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6 (le cosiddette fiscalizzazioni, ossia il pagamento di somme al quale si ricorre, in presenza di edificazioni abusive, quando non è materialmente possibile procedere all'esecuzione dell'ordine di demolizione o quando, se si procedesse, si pregiudicherebbe l'integrità della residua parte legittima di un immobile), così come le dichiarazioni sulle tolleranze di cui all'art. 34-bis del D.P.R. 380/2001, concorrono alla rappresentazione dello stato legittimo.

Dalla disposizione, così come modificata dal Salva Casa, secondo le Linee guida, si può desumere che le irregolarità/difformità oggetto di fiscalizzazione, e quelle rientranti nella disciplina sulle tolleranze, potranno essere considerate pienamente sanate, ai fini della dimostrazione dello stato legittimo, mediante la mera esibizione documentale dell'avvenuto pagamento della sanzione o la produzione dell'attestazione del tecnico relativa alle tolleranze.

Quanto, invece, alla loro rilevanza ai fini dello stato legittimo, occorre effettuare una specificazione importante.

L'efficacia probatoria delle fiscalizzazioni e dell'attestazione sulle tolleranze

Secondo il dicastero, infatti, la dimostrazione del pagamento delle sanzioni (attraverso l'indicazione degli estremi o della ricevuta del pagamento della sanzione, come previsto dalla modulistica) e la dichiarazione sulle tolleranze, non costituiscono veri e propri titoli abilitativi e non possono essere utilizzate per dimostrare

la legittimità dei titoli pregressi, né, tantomeno, l'avvenuta verifica dei titoli precedenti da parte delle competenti pubbliche amministrazioni.

Non hanno la medesima efficacia probatoria, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo, che il primo periodo del comma 1 bis dell'art. 9-bis del D.P.R. 380/2001 riconosce a quello originario o a quello *“rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare”*.

Tale atti, ossia la prova dell'avvenuta fiscalizzazione (nelle varie tipologie richiamate dalla norma), esattamente come l'attestazione del professionista sulle tolleranze, potranno solo integrare, ma non sostituire, il titolo originario ovvero l'ultimo titolo, menzionati nell'articolo 9 bis del d.P.R. 380/01, che sono i soli ai quali è possibile ricorrere per la corretta ricostruzione semplificata dello stato legittimo.

Osservazioni critiche

Un'ultima notazione, prima di concludere.

Le Linee guida del MIT hanno esteso l'applicabilità del regime semplificato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo, oltre che ai titoli rilasciati a mezzo di formale provvedimento da parte della pubblica amministrazione, anche alla SCIA ed alla SCIA alternativa al permesso di costruire, consolidatesi implicitamente per effetto del silenzio/assenso.

Tale affermazione desta più di qualche perplessità, in quanto, rispetto alla SCIA (segnalazione certificata d'inizio attività), non può operare l'istituto richiamato del silenzio/assenso, posto che essa consiste in una dichiarazione di parte, che, per produrre i suoi effetti propri, non necessita di alcun intervento, neppure implicito, della pubblica amministrazione, ma unicamente della sussistenza dei requisiti di validità ed efficacia richiesti dal modello legale.

Ciò è quanto ha stabilito, in più occasioni, il Consiglio di Stato, affermando che: *“(...) affinché la SCIA (o la DIA) possa essere idonea allo scopo, sono necessarie la sussistenza e la completezza della relativa documentazione, dovendo la stessa, anche se intesa quale atto del privato, corrispondere al modello legale per poter produrre effetti (...)”* (Cons. di Stato, sent. n. 1782/2023, sent. n. 2584/2018 e sent. n. 1416/2014).