

Decreto Salva Casa tra innovazioni normative e sfide applicative

Claudio Camilleri

Cosa si prospetta oltre le annunciate semplificazioni, tra autonomie locali, vincoli, tutele e le inevitabili interpretazioni inerenti diritto privato, pubblico e amministrativo.

Sarà possibile in futuro una reale semplificazione sostenibile nazionale che metta d'accordo Enti Locali, tutele e vincoli?

Il **Decreto Salva Casa** (Legge 24 luglio 2024, n. 105), convertito dal DL 69/2024, ha apportato modifiche permanenti al Testo Unico dell'Edilizia (DPR 380/2001), introducendo semplificazioni che stanno ridisegnando il panorama della regolarizzazione edilizia in Italia. Tuttavia, al di là delle novità più discusse, come l'ampliamento delle tolleranze costruttive e la semplificazione delle sanatorie, emergono aspetti tecnici e operativi cruciali per professionisti e Pubbliche Amministrazioni.

Ecco una sintesi delle ultime evoluzioni fino all'estate 2025.

1. Lo stato legittimo semplificato: fine della catena dei titoli: quali le possibilità reali.

Uno degli aspetti più rivoluzionari del Salva Casa riguarda il tentativo di semplificazione dello stato legittimo degli immobili. Precedentemente, per attestare la conformità di un immobile, era necessario ricostruire l'intera cronologia dei titoli edilizi, dalla costruzione originaria a oggi. Ora, secondo la Legge SalvaCasa è sufficiente l'ultimo titolo valido (permesso di costruire, SCIA, sanatoria) per considerare l'immobile regolare, a patto che l'amministrazione abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi al momento del rilascio.

a. Implicazioni pratiche:

- Riduzione dei tempi per compravendite e accertamenti.
- Sblocco di immobili con documentazione storica parziale o incompleta.
- Maggiore responsabilità per i Comuni nella verifica istruttoria.

Tutto questo sarebbe ottimo se però l'ultimo titolo sia stato monitorato dal Comune ovvero abbia già ottenuto verifica dal T.A.R.

Qui sotto i titoli citati dalla norma e loro implicazioni per la reale semplificazione disegnata dal normatore.

- b. Permesso di costruire** – normalmente un Permesso di costruire è un processo che implica la verifica da parte dell'U.O.T. (Unità tecnica organizzativa) che attraverso un Responsabile del Procedimento è stata verificata ovvero che la procedura sia conforme a:

- N.T.A. (Norme Tecniche di Attuazione) ovvero al rispetto dei Piani Regolatori e Attuativi.
 - Diritto civile – il progetto non inficia e non danneggia né i fruitori dello stabile né i cittadini.
 - Diritto pubblico – il progetto non danneggia la “*Res Publica*”, comprendendo anche vincoli e tutele paesaggistiche, artistiche, ma anche idrogeologiche, etc.
 - Diritto privato – il progetto non danneggia le proprietà o i diritti altrui.
- c. S.C.I.A. (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) – questa procedura, così come era la vecchia D.I.A. (Dichiarazione Inizio Attività) non necessitano di ulteriori controlli da parte dell’Amministrazione, la quale può controllare o meno il progetto e la procedura a suo piacimento, peraltro senza avvertire il progettista, a meno che non evidenzii irregolarità dal controllo effettuato in genere a campione o da eventuale denuncia da parte di terzi. Quindi l’ultimo titolo non è sufficiente perché in genere non verificato.
- d. Sanatoria - normalmente qualsiasi sanatoria viene verificata sia essa stata effettuata in forza dell’Art. 37 del D.P.R. 380/01 e ancor più se è stata presentata attraverso l’Art.36 del D.P.R. 380/01. Se la sanatoria è inerente ai condoni edilizi sia quello di cui la L. 47/85, sia gli altri riferiti alle Leggi 724/94 e 326/2003 è stata probabilmente ben controllata anche se ci sono stati casi di condono non accertati e che comunque andrebbero riverificati nella filiera delle preesistenze.

Opportunità:

- Nei rari casi in cui non sono state effettuate variazioni con procedure semplificate S.C.I.A. C.I.L.A. e quando si è certi che l’ultimo titolo validato risponde al precedente in modo inequivocabile, si potrà procedere evitando lungaggini negli archivi.

Criticità:

- Sono escluse da validazione certamente tutte le modifiche tra le quali S.C.I.A. e ex D.I.A. quasi sempre non validate. In questi casi, ovvero la maggioranza si dovrà tornare alla verifica del progetto di cui il P.d.C. o precedenti procedure di Concessione edilizia o ancora prima di Licenza Edilizia. La semplificazione delle ricerche storiche di fatto, così come concepita, non sarà quasi mai attuabile, almeno applicando le “regole” dettate dall’attuale Salva Casa.

2. Tolleranze costruttive differenziate: non solo percentuali

Le nuove tolleranze costruttive (fino al 6% per unità sotto i 60 m²) sono state ampiamente discusse, ma meno nota è la **flessibilizzazione dei requisiti igienico-sanitari**. Il Salva Casa consente ora di derogare, in alcune Regioni e in alcuni casi, all’altezza minima degli ambienti (da 2,70 m a 2,40 m) e di riconoscere come abitabili monolocali di 20 m² per una

persona e 28 m² per due persone, purché si migliorino le condizioni preesistenti in merito alla qualità dell'aria e al confort.

Opportunità:

- Stando attenti a dove e quando si può applicare, questa procedura consente di derogare in ragione di tolleranze e di sfruttare ambienti con altezze interne di 2,40 metri.

Criticità:

- Le Regioni possono introdurre regole più restrittive, come ad esempio la Emilia-Romagna che con la Legge 5/2025 entrata in vigore il 26.07.2025, attraverso la relativa circolare illustrativa del 28.07.2025 e soprattutto in forza del suo allegato 1 del 05.08.2025, modifica e detta una serie di parametri abbastanza stringenti in merito alle tolleranze costruttive di cui a questo paragrafo 2, ma anche al recupero dei sottotetti di cui al successivo paragrafo 3.
- Il rischio è una disparità applicativa tra territori sia nei confronti di cambi d'uso, recupero di sottotetti e di tolleranze per quel che concerne gli standard urbanistici, ma anche per le norme igienico-sanitarie da rispettare e addirittura da controllare anche per immobili o porzioni di essi seppur privati e ad uso abitativo.

3. Recupero dei Sottotetti: Deroga alle Distanze

Il nuovo art. 2-bis comma 1-quater del TUE permette il recupero abitativo dei sottotetti **anche in assenza del rispetto delle distanze minime**, purché siano mantenute le distanze originarie e non venga alterata la superficie o la forma del sottotetto. Questa deroga, applicabile solo se non si effettuano sopraelevazioni, favorisce il riuso del patrimonio esistente in contesti urbani consolidati.

Opportunità:

- Nei centri storici con edifici contigui, il recupero di sottotetti prima irrealizzabile diventa ora possibile, ma anche nei contesti in cui è stata rispettata all'epoca della costruzione la distanza minima di piano sia nella fase di progettazione (stato di diritto) sia nella fase esecutiva (stato di fatto) e l'altezza massima sempre in forza dello stato di diritto e di fatto.

Criticità:

- Particolare attenzione va posta ai carichi urbanistici, agli standard e quindi a quanto dettato come nel caso di cui al paragrafo 2 alla norma regionale e agli eventuali allegati tecnici di circolari e alle prescrizioni delle NTA in merito agli standard e ovviamente alla situazione igienico-sanitaria dei rispettivi sottotetti da recuperare.

4. Silenzio-Assenso e Procedimenti Multipli: Meno Burocrazia, Più Efficienza

- Silenzio-assenso in 45 giorni per le sanatorie e 30 giorni per la SCIA.
- Procedimenti a finalità multipla: un'unica istanza per sanatoria e cambio di destinazione d'uso.

Opportunità:

- Riduzione del contenzioso amministrativo.
- Sblocco di pratiche ferme da anni.

Criticità:

- L'attenzione deve essere rivolta nei casi in cui gli stabili sono su aree sottoposte a vincolo o se essi stessi sono sottoposti a vincolo. In questi casi, occorre sempre osservare quanto prescritto e attendere i tempi degli enti preposti al controllo.

5. Il Recepimento Regionale: Un Puzzle Normativo

L'estate 2025 ha visto un'accelerazione nel recepimento regionale che sottolinea nella grande maggioranza dei casi una rivisitazione rispetto alla norma nazionale non calzante nelle realtà locali:

- **Emilia-Romagna:** LR 5/2025 bilancia semplificazione e tutela urbanistiche di cui si è già citata la circolare e l'allegato al paragrafo 2.
- **Lombardia:** LR 20/2024 quale modifica alle LR 12/2005 e 7/2027 in ragione di semplificazione e adattamento ma anche di cambi destinazione d'uso e restrizioni e prescrizioni per il rispetto e il miglioramento delle norme igienico-sanitarie. Inoltre è previsto l'utilizzo di modulistica specifica per la presentazione delle pratiche.
- **Lazio:** L.R. 12/2025 in vigore dal 01.08.2025 ridisegna tra le altre, semplificazioni e possibilità per l'innalzamento del tetto, cambiamento destinazione d'uso, recupero dei sottotetti, recupero dei locali interrati, e a piano terra, semplificazioni in fatto di impatto ambientale e particolare rispetto ad altre norme regionali, la incentivazione per la delocalizzazione di spazi e volumi situati in aree nevralgiche e demaniali.
- **Veneto:** L.R. 6/2025 del 20.05.2025 entrata in vigore il giorno successivo dalla sua pubblicazione, ovvero il 21.05.2025, che prevede tra le altre la semplificazione di procedure urbanistiche che non comportino aumenti di volume e di aree coperte.

Modifica la procedura per i cambi di destinazione d'uso, e detta nuove disposizioni per il recupero dei sottotetti, inoltre fornisce modulistica aggiornata e digitalizzazione degli Sportelli Unici Edilizia.

- **Sardegna:** L.R. 18/2025 *“Salva Casa Sardegna”* entrata in vigore dal 19.06.2025 che deroga alla Legge 105/2024 bloccando le riduzioni delle superfici minime previste per le porzioni immobiliari a destinazione residenziale dal Salva Casa nazionale, limita le possibilità di altezze interne abitabili di 2,40 metri ad alcuni casi e tipologie, e detta le regolarizzazioni attraverso l'Art.36 bis ridefinendone le sanzioni (oblazioni).
- **Abruzzo:** L.R. 19/2025 *“Salva Casa Abruzzo”* emanata il 24.06.2025 e entrata in vigore il 03.07.2025, mira a semplificare le procedure, limitare il suolo non edificato a favore del riuso del patrimonio edilizio e il recupero degli immobili dismessi anche con cambi di destinazione d'uso, favorisce il recupero dei sottotetti, semplifica le procedure per la realizzazione di tettoie, sottolinea particolare attenzione del rispetto delle norme igienico-sanitarie anche in caso di sanatorie e diversa distribuzione spazi interni, redige e fornisce la nuova modulistica in merito alle nuove procedure.
- **Sicilia:** si ricorda che la Sicilia è regione a statuto speciale pertanto per il recepimento delle disposizioni di cui al D.L. 60/2024 convertito in Legge 105/2024, qui c'è stata necessità di emanare una differente legge generale in sostituzione della L.105 nazionale, ovvero la L.R. 27/2024 *“Salva Casa in Sicilia”* del 18.11.2024 è entrata in vigore il 20.11.2024. Essa modifica la precedente legislazione regionale in materia urbanistica (L.R. 16.2016) addolcendo la demolizione la “totale difformità” delle varianti eseguite su aree sottoposte a vincolo architettonico, paesaggistico e idrogeologico introducendo le “soluzioni alternative alla demolizione” con sanzioni pari al triplo del costo di costruzione e comunque al triplo del valore venale generato dalla modifica abusiva per opere eseguite su edifici ad usi differenti dal residenziale, ribadisce il concetto di *“applicazione dinamica”* che prevede il recepimento automatico dei punti nazionali non previsti da regolamenti pregressi o dalla Legge Regionale dalla stessa L.R.27 (tolleranze costruttive, regolarizzazione di lievi difformità, stato legittimo degli immobili, ecc.). Particolare attenzione è dedicata all'adozione di modelli unificati per CILA, SCIA, sanatorie e semplificazioni delle procedure dei P.U.G. (Piani Urbanistici Generali) e dei P.P.A. (Piani Urbanistici di Attuazione).

Opportunità:

- Opportunità per chi deve sistemare situazioni pregresse e ha la fortuna di avere immobili in Regioni che hanno emanato Leggi Regionali più semplici, chiare, concise e meno restrittive.
- Sblocco di pratiche ferme da anni.

Criticità:

- L'attenzione deve essere rivolta nei casi in cui gli stabili sono su aree sottoposte a vincolo o se essi stessi sono sottoposti a vincolo. In questi casi, occorre sempre osservare quanto prescritto e attendere i tempi degli Enti preposti al controllo.

- In alcuni casi ginepraio tra tutele, vincoli e norme complesse che danno adito ad interpretazioni restrittive.

6. Responsabilità Tecniche Rafforzate: Più Poteri, Più Doveri

Il Salva Casa introduce un inasprimento delle responsabilità per i professionisti abilitati. Nell'ambito delle sanatorie, il tecnico deve adesso fornire un'asseverazione dettagliata sulla conformità urbanistica e paesaggistica, sotto pena di sanzioni penali, disciplinari e civili in caso di dichiarazioni false.

Impatto:

- Maggiore sicurezza giuridica per i procedimenti.
- Aumento dei costi professionali per risk assesment.

7. La Giurisprudenza: Il Salva Casa come “Ius Superveniens”

Il TAR Campania (sentenza n. 406/2025) ha stabilito che il Salva Casa si applica retroattivamente ai procedimenti in corso, annullando ordinanze di demolizione e dinieghi di sanatoria per interventi oggi considerati sanabili. Questo principio di *ius superveniens* favorisce i cittadini e riduce il contenzioso pregresso.

Opportunità:

- Riduzione del contenzioso amministrativo.
- Sblocco di pratiche ferme da anni.

Criticità:

- L'attenzione deve essere rivolta nei casi in cui gli stabili sono su aree sottoposte a vincolo o se essi stessi sono sottoposti a vincolo. In questi casi, occorre sempre osservare quanto prescritto e attendere i tempi degli Enti preposti al controllo ovvero tramite sportello unico, il Comune deve impegnarsi ad inviare all'Ente la pratica edilizia e l'amministrazione a tutela del vincolo deve pronunciarsi entro i 90 gg. Se non lo fa il Comune entro i 180 gg si deve esprimere ovvero se l'amministrazione a tutela del vincolo si esprime negativamente o da delle prescrizioni entro i 90 gg il Comune deve tenere conto di tali disposizioni. L'utente può comunque rivolgersi al T.A.R. per impugnare gli atti.

- A dimostrazione degli allungamenti dei tempi, si veda ultimamente l'impugnazione al T.A.R. Sicilia e la sentenza n.2191/2025 in merito all'applicazione dell'articolo 36 bis ormai famosa anche se recentissima, ma anche il caso e la sentenza n.8313/2025 del T.A.R. Lazio sui cambi d'uso, la Sentenza 289/2025 del T.A.R. Sicilia sul caso di edilizia libera o nuova costruzione, la Sentenza 2729/2025 del T.A.R. Lazio sulla demolizione e procedura semplificata, la Sentenza 406/2025 del T.A.R. Campania sul riesame dei procedimenti amministrativi che prima erano irregolari e ora sono sanabili, la Sentenza 1394/2025 del Consiglio di Stato, su silenzio inadempimento e silenzio assenso, la Sentenza 227/2025 del T.A.R. Lombardia sullo stato legittimo degli immobili, la Sentenza 8542/2024 del Consiglio di Stato sulle tolleranze costruttive, la Sentenza 3091/2024 del T.A.R. Lombardia sul riesame obbligatorio di un'ordinanza di demolizione, la Sentenza 1435/2025 del T.A.R. Lombardia sulla dotazione minima di parcheggi per cambi di destinazione d'uso e tante altre che sono in esame istruttorio.

Ad un anno dall'emanazione e con solo ancora una decina di Regioni che hanno emanato le loro Leggi Regionali, tale situazione dimostra che la norma non è chiara e concisa ovvero che non è integrata con le procedure e gli adempimenti pregressi e alle volte sovraordinati. E ancora qui abbiamo solo controllato una rassegna di problematiche amministrative senza contare i contenziosi che si potrebbero verificare di cui è competenza il Tribunale ordinario.

8. Prospettive Autunnali: Formazione e Uniformità Applicativa

L'autunno 2025 sarà cruciale per:

1. Completamento del recepimento regionale.
2. Formazione specialistica per tecnici e P.A.
3. Linee guida nazionali per omogeneizzare i criteri interpretativi.

Conclusioni:

Opportunità, Criticità e Sfide

Il Salva Casa non è un semplice condono, ma una riforma strutturale che:

- Favorisce la regolarizzazione del patrimonio esistente.
- Sblocca il mercato immobiliare.

- Richiede un adeguamento tecnico-normativo complesso.

Raccomandazioni per sfruttare il Sistema Salva Casa

- Per i professionisti: aggiornarsi sulle specificità regionali.
- Per le PA: investire nella digitalizzazione e nella formazione.

Opportunità offerte dal Salva Casa

- Possibilità di sanare le piccole difformità
- tra le differenze di progetto e lo stato di fatto
- Possibilità di recupero e riutilizzo sottotetti e altri volumi per evitare la cementificazione inutile di altri suoli non edificati.

Criticità del Sistema Salva Casa

- Disomogeneità interpretativa tra Regioni.
- Necessità di formazione specialistica per tecnici e funzionari.
- Continue modifiche e interpretazioni.
- Vincoli e tutele non chiare soprattutto inerenti agli interventi lievi o pesanti.
- Titoli di preesistenza edilizia e cancellazione doppia conformità.
- Inclinate, distanze e altezze tra fabbricati in contrasto con norme di diritto civile e di diritto privato esistenti: rischio maggiori contenziosi tra confinanti.

Sfide per il prossimo futuro

- Necessità di modifica, unificazione e semplificazione delle procedure.
- Chiarezza sui titoli urbanistici e edilizi – come già ribadito in altre trattazioni, non è possibile che una Legge induca a far credere che in assenza di progetto esso potrà essere sostituito da un catastale di impianto – si ricorda che il Catasto è probatorio solo e unicamente in alcuni Comuni e province dell'Italia del Nord, per il resto dell'Italia molti edifici non sono ancora accatastati o accatastati male, pertanto non può essere sostituito il progetto con un documento catastale.
- Si auspica sempre in una semplificazione e in un testo unico identico e inequivocabile da applicarsi in tutte le Regioni, anche in forza di un controllo immediato e semplice

in fase di valutazione e di compravendita degli immobili ed evitare così qualsiasi contenzioso che tenda ad evitare di caricare di lavoro inutile i T.A.R. ma anche i Tribunali Ordinari.