

## INQUADRAMENTO DELLA MATERIA

Con il Testo Unico dell'edilizia, D.P.R. n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" del 6 Giugno 2001, entrato in vigore il 30/6/2003, si è concluso un lungo processo di riconfigurazione della normativa relativa all'attività edilizia, sia sotto il profilo dei procedimenti e dei titoli edilizi, sia sotto il profilo della normativa tecnica di settore (sismica, cemento armato, barriere architettoniche, risparmio energetico, ecc.).

Il TUE è diviso in tre parti: la parte I, rubricata "attività edilizia", reca tutta la disciplina inerente i procedimenti e i titoli che concernono l'attività edilizia, nonché le funzioni dello Sportello Unico per l'edilizia. La parte II rubricata "normativa tecnica per l'edilizia", raccoglie in modo organico tutte le normative del settore delle costruzioni sparse in decenni di legislazione frastagliata; la parte III "disposizioni finali" indica le norme abrogate, quelle che rimangono in vigore e l'entrata in vigore del testo unico.

I punti più importanti della riorganizzazione della riforma operata nel 2001 dal TUE, sono:

- l'istituzione dello Sportello Unico dell'Edilizia come strumento di semplificazione e di unificazione dei procedimenti amministrativi tra le Amministrazioni coinvolte, sull'esempio di quanto già era previsto per le attività produttive dal D.P.R. 447/1998;
- la semplificazione del quadro dei titoli edilizi abilitativi per gli interventi, ricondotti a due sole categorie: il "permesso di costruire" (pdc) e la "denuncia d'inizio attività" (D.I.A.);
- l'elencazione delle trasformazioni edilizie soggette a permesso di costruire, con la conseguente residualità di tutti gli altri interventi realizzabili con D.I.A.;
- l'introduzione di una D.I.A. alternativa al permesso di costruire in presenza di precise condizioni per la trasformazione.

Dopo la stabilizzazione del quadro normativo che era stata raggiunta con l'entrata in vigore del TUE, è ripresa con una serie di decreti legge, quindi provvedimenti legislativi urgenti adottati a partire dal 2010 per fronteggiare la grave crisi economica, l'intervento normativo "di semplificazione" della materia edilizia.

Ad oggi sono moltissime le modifiche intervenute nel TUE.

E' stata ampliata l'attività di edilizia libera ed introdotta la comunicazione di inizio lavori con o senza asseverazione ed elaborati tecnici (CIL/CILA); è stata introdotta la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in luogo della denuncia di inizio attività (DIA) la quale però sopravvive come Superdia.

E' stato rivisto il procedimento di rilascio del permesso di costruire con la sostituzione del silenzio-rigetto con il silenzio-assenso e con la previsione del provvedimento espresso in luogo del silenzio-rifiuto per i permessi in immobili assoggettati a vincoli.

E' stato semplificato il procedimento di rilascio del certificato di agibilità con la previsione e regolamentazione del rilascio dell'agibilità parziale e dell'agibilità autodichiarata.

E' stato rafforzato il ruolo dello sportello unico per l'edilizia che è divenuto l'unico punto di accesso per il privato interessato a tutte le vicende riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio. Allo Sportello compete l'acquisizione di tutte le autorizzazioni obbligatorie preliminari all'intervento edilizio.

All'interno del TUE è stata inoltre riportata la disposizione (art. 9-bis documentazione amministrativa) di carattere generale che i funzionari della Pubblica Amministrazione non possono chiedere documenti, informazioni, dati già in possesso di altre Amministrazioni pubbliche.

E' stata modificata la definizione di ristrutturazione che ora si estende fino alla modifica della sagoma, mentre il frazionamento e l'accorpamento di unità immobiliari è stato escluso dalla definizione di ristrutturazione e ricondotto alla manutenzione straordinaria attuabile con CILA se le opere sono prive di rilevanza strutturale o con SCIA nel caso di interventi strutturali..

E' stata introdotta nel TUE la definizione degli "interventi di conservazione", di "mutamento d'uso urbanisticamente rilevante" e l'istituto del permesso di costruire convenzionato.

E' stata introdotta la previsione del regolamento edilizio tipo nazionale che dovrà essere approvato dalla Conferenza Unificata Stato/Regioni/autonomie locali e poi recepito dai Comuni, per uniformare le norme relative ai requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza ed al risparmio energetico.

Le modifiche al D.P.R. 380/2001, sono intervenute come si è già detto, per effetto di decreti legge: D.L. 40/2010 convertito dalla L. 73/2010; D.L. 78/2010 convertito dalla L. 122/2010; D.L. 70/2011 "c.d. decreto sviluppo" convertito dalla L. 106/2011; D.L. 83/2012 "c.d. decreto crescita" convertito dalla L. 134/2012; D.L. 69/2013 "c.d. del fare" convertito dalla L. 98/2013; D.L. 133/2014 "c.d. sblocca Italia" convertito dalla L. 164/2014.

Risulta quasi inevitabile che modifiche che si susseguono in modo frammentario e disorganico, con ripetuti interventi sugli stessi istituti, anche da poco modificati, possano ingenerare problemi interpretativi oltre che di raccordo nell'applicazione con la normativa regionale.

Alle Regioni nella materia del "governo del territorio" che comprende l'edilizia e l'urbanistica, spetta un potere legislativo concorrente con lo Stato sancito dall'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico (art. 2 del TUE).

Per gli operatori il raccordo del TUE con le leggi regionali, ha posto fin dall'entrata in vigore del testo unico e con sempre maggior forza in seguito, stante le continue modifiche, non poche difficoltà di orientamento.

Vi è quindi la necessità di richiamare il principio cardine che costituisce il riferimento per la corretta applicazione della normativa.

La semplificazione amministrativa, principio di derivazione comunitaria, va catalogata tra i principi fondamentali dell'azione amministrativa, in quanto risponde all'esigenza di determinare livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da assicurare su tutto il territorio nazionale. E' quindi materia di esclusiva competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. m).

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 164 del 17 giugno 2012 ha espresso il principio, ribadito anche con la sentenza n. 121 del 9 maggio 2014, che la materia dell'edilizia può da legislazione concorrente essere ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato ogni volta che lo stesso ravvisi l'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni omogenee su tutto il territorio nazionale.

**La normativa dello Stato emanata in attuazione dei propri poteri esclusivi attinenti i principi della semplificazione è dunque di immediata applicazione e supera in modo automatico le disposizioni previgenti delle leggi regionali con essa in contrasto.**

Le Regioni potranno successivamente rilegificare nell'ambito della propria competenza e stabilire nuove disposizioni di dettaglio.

A seguire, si delineano per punti ed in modo sintetico, le modifiche sopravvenute al D.P.R. 380/2001, che poi si andranno ad approfondire nel seguito della guida, con un taglio utile a chi opera quotidianamente su pratiche edilizie.

## **SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA/SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE**

L'art. 5 "Sportello unico per l'edilizia" del TUE è stato modificato dall'art. 13 dalla L. 7/8/2012 n. 134 di conversione in legge con modifiche del D.L. 22/6/2012 n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese".

La modifica ha ridisegnato il ruolo e le competenze dello Sportello Unico per l'Edilizia, individuato come l'unico punto di riferimento di tutti i passaggi relativi ad un intervento edilizio. Tutto deve essere trasmesso allo sportello, sia da parte dei privati che da parte delle altre Pubbliche Amministrazioni.

La velocizzazione delle pratiche edilizie vede quindi nel ruolo ridisegnato e rafforzato dello Sportello il punto di forza; compete allo Sportello tenere le fila dei vari adempimenti all'interno delle altre amministrazioni o altri uffici coinvolti nella procedura amministrativa.

Successivamente è stato introdotto nel TUE l'art. 23-bis "autorizzazioni preliminari alla SCIA e alla CIL" che regola l'acquisizione tramite lo sportello unico di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio.

Da ultimo è stata attribuita allo Sportello anche la competenza di inoltrare agli uffici dell'Agenzia delle Entrate la comunicazione di inizio dei lavori, ai fini dell'aggiornamento catastale, qualora integrata dalla comunicazione di fine lavori.

L'obiettivo delle riforme indicate è quello di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei privati, di semplificazione e burocratizzazione delle procedure, per ridare slancio al settore delle costruzioni, colpito da una profonda crisi che pare senza fine.

Al SUE è attribuita la gestione dei procedimenti abilitativi degli interventi che riguardano l'edilizia residenziale, mentre, come espressamente richiamato all'art. 5 comma 1-bis ultima parte del TUE, allo **Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)** compete la gestione dei procedimenti abilitativi inerenti la realizzazione e modifica degli impianti produttivi di beni e servizi, disciplinati dal D.P.R. n. 160/2010. Quindi, nel caso di interventi edilizi riguardanti impianti produttivi, il SUAP è l'unico punto di accesso per

tutte le istanze. Le Amministrazioni coinvolte, ricevono per il tramite dello SUAP le richieste di nulla osta, pareri o atti di assenso comunque denominati previste dalla legge.

E' rimessa all'autonomia organizzativa di ciascun Comune la facoltà di esercitare le funzioni degli Sportelli Unici (SUE e SUAP) in forme associative in modo da assicurare un maggiore livello di efficienza ed economicità dei servizi. E' altresì possibile all'interno dello stesso Comune o in forma associata, istituire un'unica struttura che assuma sia le competenze del SUE e sia le competenze del SUAP.

## **ATTIVITA' EDILIZIA LIBERA**

L'art. 6 del TUE rubricato "attività edilizia libera" è stato oggetto di diversi interventi di semplificazione, di immediata applicazione in sostituzione delle leggi regionali.

La norma in questione è relativa ad una serie di interventi edilizi il cui impatto sul territorio è pressoché nullo, che comunque devono essere conformi alla disciplina urbanistica comunale vigente ed alle normative di settore aventi incidenza sull'attività edilizia.

Le tipologie di intervento risultano così ripartite:

- 1) **attività edilizia totalmente libera** relativa ad interventi per i quali non è prevista alcuna comunicazione (art. 6 comma 1). Si tratta principalmente di opere di manutenzione ordinaria su edifici e di interventi funzionali all'attività agricola.
- 2) **attività edilizia previa comunicazione dell'inizio lavori asseverata** con elaborati tecnici (art. 6 commi 2 lett. a) e lett. e-bis)), ricomprende opere di "manutenzione straordinaria" inclusi gli interventi di accorpamento e frazionamento di unità immobiliari che comportino la variazione delle superfici delle singole unità e con incremento del carico urbanistico, nel rispetto della volumetria complessiva dell'edificio e dell'originaria destinazione d'uso. Comprende inoltre "le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, che non riguardino le parti strutturali, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa";
- 2) **attività edilizia previa comunicazione dell'inizio lavori** senza elaborati ed asseverazione (art. 6 comma 2 lett. b - c - d - e), include in particolare interventi temporanei, opere di pavimentazioni e finiture esterne ai fabbricati, vasche di raccolta delle acque, pannelli solari e fotovoltaici, aree ludiche senza fini di lucro ed elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

## **SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITA' (SCIA)**

Il D.L. 31/5/2010 n. 78, art. 49 comma 4 bis, convertito con modifiche nella legge 30/7/2010 n. 122 ha riformulato l'art. 19 L. 241/1990 relativo alla disciplina generale della DIA (dichiarazione di inizio attività) che è stata sostituita, in tutte le norme nazionali e regionali, da un nuovo istituto la **Segnalazione certificata di Inizio Attività** (indicata con l'acronimo "SCIA").

La modifica ha portato da subito ampio dibattito circa l'applicazione della norma riscritta e la sostituzione quindi dell'istituto della D.I.A. (denuncia di inizio attività) con la SCIA anche all'edilizia, settore disciplinato da una propria specifica normativa speciale.

Le incertezze e le differenti posizioni autorevolmente espresse, sono state definitivamente chiarite con una disposizione di carattere interpretativo contenuta nel c.d. "decreto sviluppo" il D.L. 13/5/2011 n. 70 (entrato in vigore il 14/5/2011) convertito con modifiche con legge 12/7/2011 n. 106.

Il decreto all'art. 5 comma 2 lett. c) infatti ha confermato che la SCIA sostituisce la DIA per tutti gli interventi edilizi di cui all'art. 22 c. 1 e c. 2 D.P.R. 380/2001. L'interpretazione autentica ha chiarito altresì che la SCIA non sostituisce la DIA alternativa al permesso di costruire, prevista dall'art. 22 comma 3 del TUE (c.d. nella prassi Super-DIA).

Il citato art. 5, al comma 2 lett. b) ha poi aggiunto il comma 6-bis all'art. 19 L. 241/1990 che stabilisce un termine ridotto, per l'Amministrazione Comunale, per vietare la prosecuzione dell'attività edilizia oggetto di SCIA da 60 (termine tutt'ora valido per le SCIA non edilizie) a 30 giorni; stabilisce inoltre che sono estese alla SCIA, tutte le disposizioni previste dal D.P.R. 380/01 e dalle leggi regionali, relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni.

La SCIA in edilizia, come espressamente stabilito al comma 1 dell'art. 19 L. 241/1990 modificato, non sostituisce le autorizzazioni o i nulla osta che devono essere rilasciati in presenza di vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e neppure quelli previsti per le costruzioni in zone sismiche. In tali casi la SCIA può essere proposta solo in seguito all'acquisizione dell'assenso dell'ente competente alla tutela.

La disciplina della SCIA in edilizia (sostitutiva della DIA) non è stata quindi introdotta con una disposizione organica all'interno del TUE ma è contenuta nell'art. 19 della L. 241/1990 (legge generale sul procedimento amministrativo) secondo l'interpretazione autentica dell'art. 5 comma 2 del D.L. 70/2011 conv. L. 106/2011. Tale articolo si applica oltre che all'edilizia, al commercio, alle attività produttive, ecc.

Con la SCIA i lavori possono essere effettuati subito dal momento del deposito mentre con la DIA l'inizio lavori poteva avvenire solo decorsi 30 giorni dal deposito.

Gli interventi realizzabili con SCIA, sono elencati all'art. 22 commi 1, 2 e 2-bis del D.P.R. 380/2001.

Si tratta di interventi non riconducibili all'elenco di cui all'art. 10 "interventi subordinati a permesso di costruire" e all'elenco di cui all'art. 6 "Attività edilizia libera" e che non rientrino nel regime della DIA alternativa al permesso di costruire.

Sono inoltre ammesse con SCIA le varianti in corso d'opera che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterino la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo di cui al D.lgs 42/2004, non violino le prescrizioni del permesso di costruire, non configurino variazione essenziale. Tali varianti possono essere realizzate liberamente in corso d'opera purché siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e devono essere segnalate prima dell'ultimazione dei lavori. Resta fermo l'obbligo, prima di effettuare i lavori, della preventiva acquisizione di tutti gli atti di assenso prescritti dalle normative sui vincoli e dalle altre normative di settore.

Solo con la L. 164/2014 che all'art. 17, comma 2, dispone che all'interno del D.P.R. 380/2001 l'espressione DIA è ovunque sostituita con SCIA, ad eccezione degli articoli, 22, 23, 24 comma 3 (dove la denuncia è alternativa al permesso di costruire), si risolve il problema di coordinamento della SCIA all'interno del TUE.

### **DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA' (D.I.A.)**

Come già si è detto sopra per la SCIA, la denuncia di inizio attività disciplinata agli articoli 22 e 23 del TUE, a seguito della interpretazione autentica operata dall'art. 5 comma 2 lett. b) del D.L. 70/2011 convertito con modifiche con la legge 106/2011, continua a trovare applicazione nei casi in cui la D.I.A. (c.d. Superdia) è alternativa al permesso di costruire e quindi per interventi di: ristrutturazione edilizia "pesante"; nuova costruzione; ristrutturazione urbanistica (art. 22 comma 3).

Le successive leggi nazionali di modifica al D.P.R. 380/2001, da ultimo la L. 164/2014 c.d. "sblocca Italia" hanno mantenuto l'istituto della DIA, che invece in alcune leggi regionali è già stata completamente sostituita dalla SCIA, con conseguente riduzione dei titoli edilizi a due: la SCIA e il permesso di costruire.

### **PERMESSO DI COSTRUIRE (pdc)**

A termine dell'art. 10 del DPR 380/2001 costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia soggetti a permesso di costruire:

- a) gli interventi di nuova costruzione;
- b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;
- c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché degli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del D.lgs. 42/2004 e succ. mod..

### **PERMESSO DI COSTRUIRE IN DEROGA**

Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici disciplinato all'art. 14 del DPR 380/2001 per gli edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, è stato esteso con la L. 164/2014 c.d. "sblocca Italia" agli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, anche in deroga alle destinazioni d'uso a condizione che non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione. E' necessario che il

Consiglio Comunale con propria deliberazione attesti l'interesse pubblico dell'opera.

La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare per le opere pubbliche o di interesse pubblico, esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi.

Inspiegabilmente la deroga per gli edifici ed impianti pubblici, che non consente il cambio d'uso, è restrittiva di quella ammessa per interventi privati di ristrutturazione.

### **PERMESSO DI COSTRUIRE CONVENZIONATO (pdcc)**

Il permesso di costruire convenzionato è stato introdotto nel TUE all'art. 28-bis, dall'art. 17 comma 1 lett. q) della L. 164/2014 c.d. "sblocca Italia". Qualora l'intervento di nuova realizzazione richieda opere di urbanizzazione che possano essere realizzate con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato, in alternativa alla procedura ben più complessa e lunga del piano attuativo. La convenzione urbanistica, che deve essere approvata dal Consiglio Comunale, dovrà disciplinare gli obblighi funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore assume al fine di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi.

All'interno della procedura per il rilascio del permesso di costruire, deve quindi essere perfezionata la convenzione urbanistica. Gli interventi possono essere attuati per stralci funzionali e per fasi e tempi distinti a cui vanno collegati gli oneri e le garanzie per ciascun stralcio.

Il pdcc è un istituto nuovo nella disciplina nazionale ma da anni presente in diverse legislazioni regionali, dalle quali è stato mutuato.

### **AGIBILITA'**

L'agibilità è anch'esso un titolo abilitativo ma successivo alla realizzazione della costruzione ed il cui rilascio deve precedere la sua utilizzazione.

Si deve al cd. "decreto del fare" la modifica di maggiore semplificazione a tale istituto, disciplinato agli art. 24 e 25 del D.P.R. 380 del 2001, con l'introduzione dell'agibilità parziale per singoli edifici o singole porzioni di edifici o per singole unità immobiliari. Il rilascio dell'agibilità parziale è possibile solo in presenza della realizzazione e del collaudo delle opere di urbanizzazione primaria funzionali alla parte per la quale è richiesta l'agibilità, nonché delle parti strutturali e degli impianti delle parti comuni.

In luogo del certificato di agibilità l'interessato può presentare una dichiarazione asseverata a firma del direttore lavori o di un tecnico incaricato, che attesti la conformità dell'opera e la sua agibilità.