

INTERVENTI EDILIZI E TITOLI ABILITATIVI EDILIZI

1. PREMESSA. IL TESTO UNICO DELL'EDILIZIA E LE SUCCESSIVE MODIFICHE.

La disciplina dell'attività edilizia è contenuta nel testo unico edilizia (di seguito TUED, d.p.r. 380/2001).

Il TUED, nel testo originario entrato in vigore nel giugno 2003, ha previsto due tipologie di **titoli abilitativi edilizi** - il permesso di costruire e la denuncia di inizio attività - d.i.a. - (poi divenuta segnalazione certificata di inizio attività, s.c.i.a.) -, eliminando la figura dell'autorizzazione edilizia, prevista dalla legislazione in materia edilizia anteriore al 2001 e che si era posta come titolo abilitativo intermedio tra la concessione edilizia (poi sostituita dal permesso di costruire) e la d.i.a. Ha inoltre stabilito quali interventi edilizi rientrino nell'attività edilizia libera, per la quale non sono prescritti titoli abilitativi.

Successivamente all'entrata in vigore del TUED il legislatore è ripetutamente intervenuto su temi correlati agli interventi edilizi. Per importanza si ricordano i seguenti provvedimenti legislativi:

- **l. 22 maggio 2010, n. 73**, di conversione del **d.l. 25 marzo 2010, n. 40**, che ha ampliato le fattispecie di attività edilizia libera di cui all'art. 6 TUED e distinto le attività totalmente libere e le attività soggette a preventiva comunicazione di inizio lavori - c.i.l.;
- **l. 30 luglio 2010, n. 122**, di conversione del **d.l. 31 maggio 2010, n. 78**, che ha modificato la disposizione dell'art. 19 l. n. 241/1990 (legge generale sul procedimento amministrativo), sostituendo la d.i.a. con la s.c.i.a.;
- **d.l. 13 maggio 2011 n. 70** convertito con **l. 12 luglio 2011 n.106** (cd. decreto sviluppo per il 2011) che: 1. ha chiarito (con norma interpretativa) che la S.C.I.A. si applica per tutti gli interventi edilizi precedentemente compiuti con d.i.a., mentre trova ancora applicazione la D.I.A. (comunemente chiamata super-d.i.a.) ove la stessa, in base alla normativa statale o regionale, sia alternativa o sostitutiva al permesso di costruire (ad esempio per gli interventi di cui all'art. 22, comma 3, t.u. edil.); 2. ha ridotto il termine riconosciuto all'amministrazione comunale per vietare la prosecuzione dell'attività edilizia oggetto di s.c.i.a., da 60 a **30** giorni; 3. ha introdotto il silenzio assenso per il rilascio del permesso di costruire, ad eccezione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali; 4. ha introdotto una sorta di sanatoria edilizia *ex lege* per le difformità contenute entro il limite del 2% delle misure progettuali¹;
- **d.l. 22 giugno 2012 n. 83** convertito con **l. 7 agosto 2012 n. 134** (cd. decreto sviluppo per il 2012) che: 1. ha modificato l'art. 5 t.u. edil., riconoscendo allo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE) il ruolo di unico interlocutore tra p.A. e cittadino in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso; 2. ha inserito, dopo l'art. 9 t.u. edil., l'art. 9-bis (*Documentazione amministrativa*) stabilendo - in un'ottica di semplificazione - che, ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi, le amministrazioni sono tenute ad acquisire *d'ufficio* i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle p.A., e che comunque non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati; 3. ha modificato l'art. 20 TUED, sul procedimento di rilascio del permesso di costruire, in relazione al

¹ Nell'art. 34 TUED (concernente gli *interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire*) viene aggiunto un comma 2-ter, nel quale si legge che: "*ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali*".

mutato ruolo dello Sportello Unico per l'Edilizia, tenuto ad acquisire tutti i pareri, i nulla osta, ed i consensi richiesti ai fini del rilascio del titolo abilitativo direttamente presso gli uffici e le amministrazioni competenti, indicando, se necessario, una conferenza di servizi; 4. ha modificato l'art. 6 TUED ampliando le fattispecie di interventi di attività libera soggette a comunicazione di inizio lavori;

- **d.l. 21 giugno 2013 n. 69** (cd. decreto del fare), convertito con l. 9 agosto 2013, n. 98, che: 1. ha ampliato la fattispecie della ristrutturazione edilizia, con riguardo agli interventi di demolizione e ricostruzione, eliminando la condizione del rispetto della "sagoma" e ricomprendendovi anche il "ripristino" di edifici già crollati o demoliti (purché sia possibile accertarne la preesistenza consistenza); 2. ha ulteriormente modificato la disciplina del procedimento di rilascio del permesso di costruire, per il caso di istanza relativa ad immobili sottoposti ai vincoli ex Codice dei beni culturali e del paesaggio (allo scopo di escludere l'operatività del silenzio assenso); 3. ha disciplinato la fattispecie della "agibilità parziale" e previsto una forma alternativa al certificato di agibilità, quale la *dichiarazione di conformità e agibilità* rilasciata dal direttore lavori o da professionista abilitato; 4. ha previsto la proroga dei termini previsti dalla legge per il completamento di interventi edilizi;
- **d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. decreto Sblocca Italia), convertito con l. 11 novembre 2014, n. 164**: al fine di semplificare le procedure edilizie, ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese ed assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo, ha modificato la definizione degli interventi di manutenzione straordinaria, ha modificato l'ambito dell'attività edilizia libera e degli interventi soggetti a scia.

L'art. 3 TUED distingue diverse **tipologie di interventi edilizi**.

Si intendono per:

- a) "**interventi di manutenzione ordinaria**", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle *finiture* degli edifici e quelle necessarie ad *integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti*;
- b) "**interventi di manutenzione straordinaria**", le opere e le modifiche necessarie per *rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici*, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso²;
- c) "**interventi di restauro e di risanamento conservativo**", gli interventi edilizi rivolti a *conservare* l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;
- d) "**interventi di ristrutturazione edilizia**", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne

² Prima del d.l. Sblocca Italia del settembre 2014 la manutenzione straordinaria aveva un ambito più circoscritto e tale da non includere il frazionamento o accorpamento di unità immobiliari. Il testo precedente era il seguente: "le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso".

la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente (2);

e) "**interventi di nuova costruzione**", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:

e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);

e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune;

e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;

e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;

e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee e salvo che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti (3);

e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;

e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;

f) gli "**interventi di ristrutturazione urbanistica**", quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

2. Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. ...

Tale classificazione ha valore di principio fondamentale (vincolante per il legislatore regionale, cui è demandata solo la relativa specificazione): la natura di principio fondamentale trova conferma nell'ultimo comma dell'art. 3 dove è sancita la prevalenza della classificazione degli interventi recata dall'art. 3 sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi comunali eventualmente divergenti.

La funzione della classificazione degli interventi edilizi di cui all'art. 3 è duplice:

1. Serve per individuare il titolo abilitativo necessario per lo svolgimento dell'intervento edilizio;
2. Serve per individuare il regime sanzionatorio degli abusi.

Gli interventi edilizi possono essere raggruppati in 4 macrocategorie:

- interventi finalizzati alla conservazione del bene (manutenzione ordinaria e straordinaria)
- interventi tesi al recupero architettonico e funzionale (restauro e risanamento conservativo)
- interventi di trasformazione (ristrutturazione edilizia)
- interventi di nuova edificazione (nuova costruzione)

Attualmente la disciplina dell'attività edilizia può essere così ricostruita:

1. **attività edilizia totalmente libera**: si tratta degli interventi edilizi per i quali non è richiesto alcun titolo abilitativo, né è prescritta alcuna comunicazione; la relativa disciplina è dettata dall'art. 6, comma 1, TUED;

2. **attività edilizia libera previa comunicazione inizio lavori (C.I.L.):** si tratta degli interventi edilizi eseguibili senza titolo abilitativo, ma previa comunicazione al comune dell'inizio lavori; la relativa disciplina è dettata dall'art. 6, commi 2 e 4, TUED;
3. **attività edilizia soggetta a permesso di costruire:** si tratta degli interventi edilizi indicati all'art. 10 TUED: interventi di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica, 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 gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni;
4. **attività edilizia soggetta a super-d.i.a.:** si tratta degli interventi edilizi per i quali, in base alla normativa statale o regionale, si può ricorrere alla d.i.a. in via alternativa o sostitutiva rispetto al permesso di costruire (quali ad esempio gli interventi di cui all'art. 22, c.3, TUED);
5. **attività edilizia soggetta a s.c.i.a.:** si tratta di tutti i restanti interventi edilizi non rientranti nell'attività edilizia totalmente libera, nell'attività edilizia libera previa comunicazione inizio lavori, nell'attività edilizia soggetta a permesso di costruire, nell'attività edilizia soggetta a super-d.i.a.

2. LO SPORTELLO UNICO DELL'EDILIZIA (SUE)

Lo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE) cura tutti i rapporti fra privato, amministrazione e le eventuali altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività o di segnalazione certificata di inizio attività.

Lo sportello unico per l'edilizia costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte.

Acquisisce presso le amministrazioni competenti, anche mediante conferenza di servizi, gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità (art. 5, co. 1-bis, TUED)

In quanto “**unico punto di accesso**”, il SUE:

- fornisce una risposta in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte (che, pertanto, non possono contattare direttamente il privato, potendolo fare solo per il tramite del SUE³);
- acquisisce presso le amministrazioni competenti, anche mediante conferenza di servizi, gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Il SUE provvede, in particolare, tra le altre competenze:

- a) alla ricezione delle d.i.a. e delle s.c.i.a. e delle domande per il rilascio di permessi di costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia, ivi compreso il certificato di agibilità;
- b) a fornire informazioni sulle materie di cui al punto a);
- d) all'adozione, nelle medesime materie, dei provvedimenti in tema di accesso ai documenti amministrativi in favore di chiunque vi abbia interesse ai sensi dell'art. 22 e seguenti l. n. 241 del 1990;
- e) al rilascio dei permessi di costruire, dei certificati di agibilità;
- f) alla cura dei rapporti tra l'amministrazione comunale, il privato e le altre amministrazioni chiamate a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto dell'istanza o denuncia o segnalazione.

³ Art. 5, comma 1-ter, TUED: “Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dallo sportello unico per l'edilizia; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenuti a trasmettere immediatamente allo sportello unico per l'edilizia le denunce, le domande, le segnalazioni, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente”.

3. ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA.

L'art. 6 TUED disciplina l'**attività edilizia libera**, cioè gli interventi che possono essere svolti senza dover attendere dalla p.A. un provvedimento legittimante.

La versione originaria dell'art. 6 prevedeva tre categorie di attività edilizia libera:

1. gli interventi di manutenzione ordinaria;
2. gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio⁴;
3. le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato.

L'art. 6 è stato successivamente modificato (v. interventi normativi elencati nel paragrafo 1). Attualmente dispone che:

“1. Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica nonché delle disposizioni del d.lgs. n. 42/2004, i seguenti interventi sono eseguiti **senza alcun titolo abilitativo**:

- a) gli interventi di manutenzione ordinaria;
- b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;
- d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola.

2. Nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1, **previa comunicazione**, anche per via telematica, **dell'inizio dei lavori** da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, possono essere eseguiti **senza alcun titolo abilitativo** i seguenti interventi:

- a) gli interventi di manutenzione straordinaria (come pocanzi definiti), “ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio”⁵;
 - b) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni;
 - c) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;
 - d) i pannelli solari, fotovoltaici [e termici, senza serbatoio di accumulo esterno], a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (2);
 - e) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali⁶ degli edifici.
- e-bis) le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, sempre che non riguardino le parti strutturali, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa.

⁴ Dati i limiti previsti, si tratta, ad esempio, di opere dirette a realizzare un ascensore interno, per la modificazione o la dotazione strumentale delle scale, per l'ampliamento delle porte, per la creazione di servizi igienico-sanitari idonei, per la sistemazione di eventuali dislivelli dei pavimenti.

⁵ Prima delle modifiche recate dal d.l. Sblocca Italia del 2014 (conv. in l. n. 164/2014) la lettera a era così scritta: “gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici”.

⁶ Si tratta, ad esempio, delle aree cortilizie, dei giardini, delle aree di sosta e, in genere, delle aree a servizio e ornamento di uno o più immobili.

Limitatamente agli interventi di cui alle lettere **a)** ed *e-bis*), l'interessato trasmette all'amministrazione comunale

1. l'elaborato progettuale e
2. la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio;
3. la comunicazione contiene, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori

Le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina dell'attività edilizia libera a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti.

La mancata comunicazione dell'inizio dei lavori ovvero la mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comportano la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.

L'art. 6 distingue, quindi, varie tipologie di interventi edilizi, sottratte al normale regime dei titoli abilitativi edilizi (SCIA e permesso di costruire). Di queste tipologie di interventi:

- alcune sono esentate da ogni adempimento formale (fatte salve le normative di settore e le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali);
- alcune sono soggette ad una previa comunicazione – comunicazione di inizio attività, C.I.A. o C.I.L. - al comune dell'inizio dei lavori (al SUE), a cura del proprietario dell'immobile (o di altro soggetto avente titolo);
- un'ultima tipologia (tra cui manutenzione straordinaria) è soggetta ad una comunicazione asseverata.

Con riguardo alle autorizzazioni eventualmente obbligatorie ai sensi delle normative di settore (esempio autorizzazione per intervento su immobile storico artistico – art. 21 d.lgs. n. 42/2004 - o autorizzazione paesaggistica – art. 146 d.lgs. n. 42/2004), l'art. 23-bis, co. 3, TUED dispone che l'interessato può:

- a. o richiedere al S.U.E. di provvedere all'acquisizione degli atti di assenso prima della presentazione allo stesso sportello della c.i.a. (alla quale, poi, verranno allegati gli atti di assenso rilasciati a seguito della sua richiesta);
- b. ovvero presentare al S.U.E. - unitamente e contestualmente alla c.i.a. - l'istanza per ottenere gli atti di assenso.

In caso di presentazione contestuale della c.i.a. e dell'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, l'interessato può dare inizio ai lavori SOLO DOPO la comunicazione da parte del S.U.E. dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza di servizi.

3. PERMESSO DI COSTRUIRE.

L'art. 10 TUED subordina al previo rilascio del permesso di costruire 5 categorie di interventi, idonei ad integrare una "trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio":

- 1) Nuova costruzione
- 2) Ristrutturazione urbanistica
- 3) 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 prospetti⁷

⁷ Nella versione antecedente al d.l. Sblocca Italia del 2014 richiedevano il permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che "*portino a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, dei prospetti o delle superfici...*".

- 4) Interventi di ristrutturazione edilizia riguardanti edifici in zona A che, pur non determinando le trasformazioni di cui al punto 3, comportino mutamenti di destinazione d'uso;
- 5) Interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004.

L'art. 10 attribuisce alle Regioni il potere di sottoporre con legge al medesimo regime del permesso di costruire ulteriori categorie di interventi, altrimenti assoggettati a semplice SCIA. Resta comunque fermo che la violazione delle disposizioni regionali eventualmente emanate dalle regioni che assoggettino a permesso di costruire ulteriori interventi, oltre quelli previsti dalla legge statale, non comporta l'applicazione delle sanzioni penali previste dalla legge statale per gli interventi in assenza del permesso o in difformità o in variante rispetto ad esso (in particolare, non trovano applicazione le sanzioni penali di cui all'art. 44 TUED, dal momento che la disciplina dei reati e delle sanzioni penali rientra – ai sensi dell'art. 117 Cost. - nella potestà legislativa esclusiva statale e, quindi, solo la legge statale può stabilire quali violazioni configurino un reato).

La trasformazione urbanistica deve avere i caratteri della stabilità.

Si distingue tra stabilità strutturale e stabilità funzionale (e, quindi, tra precarietà strutturale e funzionale): la stabilità può essere non solo di tipo strutturale (costruzione fisicamente ancorata al suolo e realizzata con materiali di natura durevole, in modo da poter essere rimossa solo con un nuovo intervento edilizio), ma anche di tipo funzionale (quando l'opera è comunque destinata ad un'utilità non limitata nel tempo, sicché comporta una duratura trasformazione del tessuto urbano).

L'orientamento attualmente prevalente tende a minimizzare la rilevanza della precarietà strutturale (intesa come facile rimovibilità) o comunque la ritiene elemento di per sé non sufficiente a sottrarre un intervento agli adempimenti amministrativi: a tale fine, non basta che l'opera non sia saldamente ancorata al suolo, ma essa deve essere destinata ad una pronta rimozione dopo un uso contingente e momentaneo.

Costituiscono conferma di questa tendenza:

- ✓ l'art. 3, comma 1, lettera e.5 (si veda sopra paragrafo 1)
- ✓ l'art. 6, comma 2 lettera b (si veda paragrafo 3 su attività edilizia libera)

L'art. 3 TUED (riportato alla nota 2) definisce gli interventi di “**nuova costruzione**” in via residuale (trasformazioni edilizie ed urbanistiche del territorio non rientranti nelle altre categorie di intervento edilizio di cui si dirà nel prosieguo) e poi menziona espressamente alcune tipologie di intervento ricondotte alla tipologia “*nuova costruzione*”, tra le quali include:

- la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente;
- gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune;
- l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;
- gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale⁸.

Gli interventi di **ristrutturazione urbanistica** sono “*quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale*” (diversamente dalla ristrutturazione edilizia, che riguarda singoli edifici, la ristrutturazione urbanistica riguarda un complesso di edifici che, per la loro ubicazione, concorrono a formare un complesso urbanistico-edilizio).

⁸ Concetto urbanistico edilizio di pertinenza: opera preordinata ad oggettiva esigenza dell'edificio principale, funzionalmente ed oggettivamente inserita al servizio dello stesso, sfornita di un autonomo valore di mercato. Es. vano in muratura di pochi mq destinato a uso legnaia-ripostiglio; i volumi tecnici costruiti successivamente all'edificio e non in base al medesimo titolo abilitativo edilizio. Non è considerato tale un edificio autonomamente utilizzabile.

Gli interventi di **ristrutturazione edilizia** sono definiti dall'art. 3 come “gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria ~~e sagoma~~ di quello preesistente... nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente””.

Solo alcune ipotesi di Ristrutturazione edilizia sono subordinate a permesso di costruire; è necessario distinguere, infatti, tra ristrutturazione edilizia pesante e leggera (per quest'ultima essendo sufficiente la SCIA).

Il permesso di costruire riguarda solamente le ipotesi di ristrutturazione edilizia PESANTE, vale a dire quelle che: **a.** comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici e dei prospetti⁹; ovvero **b.** che, limitatamente agli immobili in zona A, comportino mutamento della destinazione d'uso (ad esempio da edificio residenziale ad edificio produttivo), ovvero **c.** che comportino modificazioni della sagoma di immobili vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Nel caso b. il regime del permesso di costruire si applica per il solo fatto – condizione necessaria e sufficiente – che muta la funzione di un edificio collocato in zona A.

Il TUED include espressamente tra gli interventi di ristrutturazione edilizia anche la DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE con stessa volumetria del preesistente.

Affinché ricorra la categoria della “demolizione e ricostruzione” quale ristrutturazione edilizia è necessaria la preesistenza di un manufatto da ristrutturare. Sino alle modifiche recate dal decreto del fare nel 2013 al testo dell'art. 3 TUED era inoltre considerata necessaria la contiguità temporale delle opere: la demolizione e la ricostruzione dovevano essere due fasi di un unitario intervento finalizzato a recuperare un manufatto identificabile nella sua struttura (devono cioè essere identificabili con un certo grado di certezza i connotati essenziali dell'edificio, quali mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura). Non rientrava nella ristrutturazione edilizia, invece, l'ipotesi in cui si ricostruisse un edificio crollato da tempo per cause naturali oppure demolito da tempo.

L'attuale testo dell'art. 3 include invece nella ristrutturazione edilizia anche il RIPRISTINO di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

L'inquadramento della demolizione e ricostruzione nella ristrutturazione edilizia (anziché nella nuova costruzione) ha rilevanti conseguenze: ai fini della conformità urbanistica la normativa di riferimento è quella vigente all'epoca della realizzazione del manufatto preesistente (e non quella sopravvenuta al momento dell'esecuzione dei lavori).

4. VARIANTI.

Prima dell'inizio dei lavori o durante il corso dei lavori il titolare del permesso può richiedere delle varianti.

È importate sottolineare la differenza rispetto alla richiesta di un nuovo permesso di costruire: il nuovo progetto deve riguardare uno o più particolari che implicino modifiche qualitative o quantitative di limitata consistenza e di scarso valore rispetto al complesso dell'intervento (tenendo conto della superficie coperta, del numero dei piani, della volumetria, delle distanze da proprietà vicine, delle caratteristiche

⁹ Anteriormente al d.l. Sblocca Italia del 2014 la fattispecie era più ampia: **a.** che “comportino aumento di unità immobiliari [cioè aumento del numero degli appartamenti destinati ad abitazione o ufficio, di norma ottenuto utilizzando diversamente gli spazi e creando unità più piccole: n.d.r.], modifiche del volume, dei prospetti, o delle superfici”.

funzionali, ecc.). Altrimenti si avrà la presentazione di un nuovo progetto che richiede un nuovo permesso di costruire, e non una mera variante del permesso già rilasciato.

La richiesta di variante segue il medesimo procedimento amministrativo previsto per il rilascio del permesso di costruire.

Sono soggette a SCIA le varianti lievi, vale a dire quelle non incidenti su volumetria e destinazione d'uso e che non violano le prescrizioni contenute nel permesso (il rispetto della sagoma è prescritto solo se l'edificio è sottoposto a vincolo ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004).

La l. n. 164/2014 ha aggiunto a tali casi i seguenti: *“Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore”*.

5. SOGGETTI LEGITTIMATI A RICHIEDERE IL PERMESSO DI COSTRUIRE.

Il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo (art. 11. TUED). Sono legittimati a presentare l'istanza: il proprietario; il titolare di altro diritto reale (es. diritto di superficie o usufrutto), o titolare di altro diritto in cui sia compreso il diritto di edificare (es. conduttore nella locazione).

6. PRESUPPOSTI OGGETTIVI PER IL RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE.

Ai sensi dell'art. 12, commi 1 e 2, TUED, sono presupposti:

- La conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente;
- L'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o la previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero l'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.

Sono opere di urbanizzazione primaria: strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato.

7. EFFICACIA TEMPORALE E DECADENZA DEL PERMESSO DI COSTRUIRE.

Nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori (art. 15 TUED).

Il termine per l'inizio dei lavori indicato nel permesso non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare i tre anni dall'inizio dei lavori.

Per inizio si intende l'esecuzione di opere da cui sia dato desumere in modo univoco l'effettiva volontà del titolare del provvedimento di realizzare la costruzione progettata (onde evitare che il termine venga eluso tramite lavori fittizi). L'inizio va valutato in concreto, in relazione all'entità dei lavori. Ad esempio, non è sufficiente lo spianamento del terreno se l'intervento consiste nella realizzazione di un edificio di tre piani (si ha inizio, invece, ad esempio, se sono realizzati i pilastri).

Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga.

La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari

caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

La proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori e' comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate.

La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante SCIA.

Il permesso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.

Il decreto del fare ha introdotto – in considerazione dell'attuale crisi economica - una proroga dell'efficacia dei titoli abilitativi sia per l'inizio lavori che per la relativa ultimazione (la proroga è condizionata ad una mera comunicazione, non vi è discrezionalità del comune nel concederla o meno). Viene previsto che *“Salva la diversa disciplina regionale, previa comunicazione del soggetto interessato, sono prorogati di due anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 t.u. edil. come indicati nei titoli abilitativi rilasciati o comunque formati precedentemente all'entrata in vigore del presente decreto, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati. È altresì prorogato di tre anni il termine delle autorizzazioni paesaggistiche in corso di efficacia alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”*¹⁰. La disposizione si applica anche a d.i.a. e s.c.i.a.

8. PERMESSO DI COSTRUIRE IN SANATORIA O ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ.

L'accertamento di conformità (art. 36 TUED) è previsto per opere realizzate in assenza o in difformità dal permesso di costruire, o in assenza o in difformità dalla c.d. super-dia (su quest'ultima si v. *infra*).

Legittimati a richiedere la sanatoria sono: il responsabile dell'abuso e l'attuale proprietario dell'immobile (se soggetti diversi).

Termini finali per presentare la richiesta:

- Per nuove opere in assenza di permesso, totale difformità o variazione essenziale dal permesso (su queste nozioni si veda nel prosieguo): l'istanza va presentata entro 90 giorni dalla notifica del provvedimento con cui viene ingiunta la demolizione;
- Per opere di ristrutturazione edilizia, in assenza di titolo o in totale difformità: entro il termine fissato nell'ordinanza con cui è ingiunta la demolizione o la rimozione dell'opera;
- Per opere in parziale difformità: entro il termine fissato nell'ordinanza per la demolizione delle opere abusive.

Nel caso in cui, in luogo della demolizione, il comune decida di applicare una sanzione pecuniaria, la sanatoria è possibile sino a quando la sanzione non venga irrogata.

Tali termini, secondo la giurisprudenza, sono perentori.

La sanatoria è esclusa per la lottizzazione abusiva.

La sanatoria presuppone la c.d. **doppia conformità**, cioè l'opera deve essere conforme:

1. alla disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento e

¹⁰ Per effetto della disposizione del decreto del fare, per i permessi di costruire già rilasciati prima del 22 giugno 2013, il termine di inizio lavori è di tre anni dal rilascio del titolo mentre quello di ultimazione è di cinque anni dall'inizio lavori.

2. alla disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento della presentazione della domanda di sanatoria (se mancano piani urbanistici, i parametri di riferimento sono forniti da art. 9 TUED recante la disciplina dell'attività edilizia in assenza di piano).

Il rilascio è subordinato al pagamento di una somma di denaro a titolo di oblazione:

- per le opere soggette a permesso di costruire oneroso tale somma corrisponde al doppio del contributo di costruzione;
- per le opere soggette a permesso gratuito corrisponde al contributo normalmente dovuto per il permesso oneroso;
- in caso di difformità parziali si tiene conto nel calcolo dell'oblazione delle sole parti difformi dal progetto assentito.

Effetti della sanatoria:

- Legittimazione opere, con preclusione dell'esercizio dei poteri sanzionatori;
- Estinzione dei reati urbanistici.

A decorrere dalla presentazione dell'istanza di sanatoria e sino alla conclusione del procedimento amministrativo, i procedimenti penali in corso per i reati urbanistici sono sospesi.

Presentata l'istanza di sanatoria, l'Amministrazione deve pronunciarsi sulla domanda entro il termine di 60 giorni decorso il quale la richiesta si intende rifiutata (e il privato potrà ricorrere al giudice amministrativo per contestare).

La sanatoria può essere richiesta anche in caso di interventi in assenza o difformità dalla s.c.i.a.

9. ANNULLAMENTO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE.

Il permesso di costruire già rilasciato può essere annullato dalla p.A..

Distinguiamo l'annullamento disposto dalla stessa Amministrazione comunale e l'annullamento disposto dalla Regione.

Nel primo caso, il dirigente del competente ufficio comunale, nell'esercizio dei poteri di autocontrollo riconosciuti alla p.A. in ordine alla legittimità dei provvedimenti dalla stessa emanati, può procedere all'annullamento d'ufficio del permesso di costruire già rilasciato che risulti illegittimo (cioè non sia conforme alla legge).

Il provvedimento di annullamento deve essere motivato e la motivazione deve essere tanto più ampia (con indicazione non solo dei vizi del permesso, ma anche delle ragioni di pubblico interesse che ne giustificano la rimozione) quanto più tempo è trascorso dal rilascio del permesso (per tutelare l'affidamento sorto nel titolare del permesso). Non è richiesta una particolare motivazione se è trascorso un brevissimo lasso di tempo dal rilascio del titolo e non è stata già posta in essere una rilevante attività edificatoria.

La legittimità del titolo edilizio va valutata in base alla normativa vigente al momento del suo rilascio.

Con riguardo all'annullamento da parte della Regione, l'art. 39 TUED prevede che ne costituiscono presupposti la non conformità alle prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o, in generale, con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento del rilascio.

L'annullamento non è doveroso (cioè non è obbligatorio o vincolato), ma discrezionale (ossia l'amministrazione regionale valuta se l'annullamento del permesso di costruire risponde ad un pubblico interesse) e il procedimento si articola nelle seguenti fasi:

- Accertamento (d'ufficio o su denuncia) della violazione edilizia;
- Contestazione della violazione al titolare del permesso, al proprietario della costruzione, al progettista e all'amministrazione comunale, con invito a controdedurre;

- Emissione del decreto (del Presidente della Giunta regionale) di annullamento entro il termine di 18 mesi dall'accertamento della violazione e, comunque, non oltre 10 anni dall'emanazione del permesso illegittimo;
- Viene poi ordinata la demolizione delle opere eseguite in base al titolo annullato entro 6 mesi dal decreto di annullamento.

10. PROCEDIMENTO PER IL RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

La norma di riferimento è l'art. 20 TUED. Il d.l. n. 70/2011 ha notevolmente modificato la disciplina del procedimento di rilascio del permesso di costruire, introducendo il meccanismo del silenzio assenso; ulteriori modifiche sono state apportate dal d.l. n. 83/2012 e dal d.l. n. 69/2013.

- o La domanda per il rilascio del permesso di costruire, sottoscritta da uno dei soggetti legittimati, va presentata al SUE, corredata da un'attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali richiesti, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla parte seconda del TUED (ad esempio le specifiche relazioni tecniche previste per il caso di costruzione in zone sismiche).
- o La domanda deve essere accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici APPROVATI ed ADOTTATI, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali, alle norme relative all'efficienza energetica.
- o Lo sportello unico (SUE) comunica entro dieci giorni al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento.
- o Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria; acquisisce, avvalendosi dello sportello unico, i prescritti pareri e gli atti di assenso necessari; valutata la conformità del progetto alla normativa vigente, formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto.
Detto termine può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro **trenta giorni** dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione; in tal caso, il termine ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa; la richiesta (*per poter sospendere il termine*) dovrà riguardare documenti non solo che non siano nella disponibilità dell'Amministrazione comunale ma, anche, che non siano nella disponibilità di altre pubbliche amministrazioni, stante la nuova disposizione dell'art. 9-bis t.u. edil., introdotta nel 2012, che sancisce l'obbligo per il Comune, ai fini del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi, di acquisire **d'ufficio** i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni.
- o Se entro il termine di 60 giorni, non sono intervenute le intese, i concerti, i nulla osta o gli assensi, comunque denominati, delle altre amministrazioni pubbliche, o è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate, qualora tale dissenso non risulti fondato sull'assoluta incompatibilità dell'intervento, il responsabile dello sportello unico indica la conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14 e seguenti l. n. 241/1990. Le p.a. che esprimono parere positivo possono non intervenire alla conferenza di servizi e trasmettere i relativi atti di assenso, dei quali si tiene conto ai fini dell'individuazione delle posizioni prevalenti per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento, di cui all'art.14-ter, comma 6-bis, l. n. 241/1990 (determinazione che, ai sensi della citata norma, viene adottata tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in conferenza e che sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti o comunque invitate a partecipare, ma risultate assenti).
- o Il provvedimento finale è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, **entro il termine di 30 giorni dalla proposta** di cui sopra. Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio. Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel

cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio del singolo comune.

- Il termine è di 40 giorni – e non 30 - nel caso di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda, ai sensi dell'art. 10-bis l. n.241/1990 (essendo riconosciuto all'istante il termine di dieci giorni per presentare proprie osservazioni).
- Qualora sia indetta la *conferenza di servizi*, la determinazione motivata di conclusione del procedimento è, ad ogni effetto, **titolo** per la realizzazione dell'intervento.
- Il termine di 60 giorni per l'istruttoria è **raddoppiato** per i progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento¹¹.
- Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il **silenzio-assenso**, FATTI SALVI I CASI IN CUI SUSSISTANO VINCOLI AMBIENTALI, PAESAGGISTICI O STORICO CULTURALI.

Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto a vincoli ambientali, paesaggistici o culturali,

il termine per l'adozione del provvedimento (vale a dire il termine di 30 giorni dalla proposta) non decorre dalla proposta di provvedimento formulata dal responsabile del procedimento, bensì dal rilascio dell'atto di assenso da parte dell'ente preposto alla tutela del vincolo, ed il procedimento deve necessariamente concludersi con l'adozione di un **provvedimento espresso** (con esclusione, quindi, del meccanismo del silenzio assenso).

In caso di diniego dell'atto di assenso, eventualmente acquisito in conferenza di servizi, decorso il termine per l'adozione del provvedimento finale, la domanda di rilascio del permesso di costruire si intende respinta. Il responsabile del procedimento trasmette al richiedente il provvedimento di diniego dell'atto di assenso entro cinque giorni dalla data in cui è acquisito agli atti.

11. ONEROSITÀ DEL PERMESSO DI COSTRUIRE.

Il permesso di costruire è oneroso ai sensi dell'art. 16 TUED

Il rilascio comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione.

Il contributo concessorio è quindi articolato in 2 quote:

- una commisurata all'incidenza delle spese di urbanizzazione primaria e secondaria (stabilita con delibera del consiglio comunale in base a tabelle parametriche definite dalle regioni per classi di comuni e da versare all'atto del rilascio del permesso di costruire). A scomputo totale o parziale della quota dovuta il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con le modalità e garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del comune.
- una proporzionata al costo di costruzione (determinato dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata) da versarsi in corso d'opera e comunque non oltre 60 gg. dalla ultimazione delle opere.

Nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi, così come individuati dal comune in base ai progetti presentati per ottenere il permesso di costruire. Al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, i comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni.

Il contributo concessorio non è dovuto in alcuni casi, tra cui:

- a) opere in zone agricole, comprese le residenze, se il richiedente è imprenditore agricolo a titolo principale e se le opere sono in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore;
- b) ristrutturazione e ampliamenti non superiori al 20% di edifici unifamiliari

¹¹ Anteriormente al d.l. Sblocca Italia il termine era raddoppiato anche per i comuni con più di 100.000 abitanti.

c) opere pubbliche

d) opere da eseguire a seguito di pubbliche calamità.

Sono previste anche ipotesi di riduzione del contributo concessorio; ad esempio il contributo concessorio può essere limitato alla sola quota commisurata agli oneri di urbanizzazione in caso di interventi di edilizia abitativa, se viene stipulata apposita convenzione con cui ci si obbliga a praticare prezzi di cessione o canoni locazione concordati (artt. 17 e 18 t.u. edil.).

Per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato
e

per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 6, comma 2, lettera a), qualora comportanti aumento del carico urbanistico,

il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile (art. 17 TUED).

12. SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (SCIA)

I riferimenti normativi sono gli artt. 22 e 23 TUED.

La segnalazione certificata di inizio attività ha sostituito – ad opera del d.l. n. 78 del 2010 – la d.i.a..

La disciplina della d.i.a. prevedeva che il proprietario dell'immobile - o chi avesse titolo per avvalersi della d.i.a. - presentasse la denuncia al SUE almeno 30 giorni prima dell'inizio dell'attività. Qualora entro tale termine l'Amministrazione avesse riscontrato l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, il dirigente o il responsabile dell'ufficio comunale avrebbe provveduto a notificare l'ordine motivato di non effettuare l'intervento.

La d.i.a. nasce come istituto di semplificazione amministrativa (previsto in generale dall'art. 19 l. n. 241/1990): l'amministrazione comunale (diversamente da quanto avviene nel procedimento relativo al permesso di costruire) non deve emettere un provvedimento di assenso all'intervento o di rigetto della domanda, ma solo verificare la sussistenza dei requisiti prescritti per ricorrere alla d.i.a. e dei presupposti normativi (se questi requisiti sussistono non emette alcun ordine di non effettuare l'intervento e i lavori possono iniziare).

Come indicato in premessa, il d.l. 13 maggio 2011, n. 70 convertito con l. 12 luglio 2011, n.106 (cd. decreto sviluppo per il 2011) ha dettato una disposizione di carattere "interpretativo" con la quale è stato chiarito:

- che la S.C.I.A. sostituisce la D.I.A. per tutti gli interventi edilizi di cui all'art. 22, c. 1 e c. 2, TUED;
- che continua invece ad avere applicazione la D.I.A. (detta super-DIA) nelle ipotesi in cui la d.i.a., in base alla normativa statale o regionale, è alternativa o sostitutiva rispetto al permesso di costruire (ad esempio per gli interventi di cui all'art. 22, c.3, T.U. D.P.R. 380/2001 o a quelli previsti dalle leggi regionali);
- che nei casi in cui sussistano vincoli storico/culturali e ambientali/paesaggistici, la S.C.I.A. non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

13. INTERVENTI SOTTOPOSTI A S.C.I.A.

Il regime edilizio attuale prevede all'art. 6 TUED l'attività edilizia libera. L'art. 10 TUED prevede, come visto sopra, **gli interventi assoggettati a permesso di costruire**.

Gli interventi sottoposti a s.c.i.a. sono individuati in via residuale: si tratta, cioè, di tutti gli interventi non compresi nell'attività edilizia libera e non assoggettati a permesso di costruire, sempre che risultino conformi agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi ed alla disciplina urbanistico edilizia vigente alla data di operatività della s.c.i.a..

Sono inoltre subordinate a s.c.i.a. le varianti lievi a permessi di costruire già rilasciati, ossia quelle che non incidono su volumetria, destinazioni d'uso, e che non siano in contrasto con prescrizioni specificamente imposte dal permesso.

È necessario poi distinguere la s.c.i.a. dalla cosiddetta **super-d.i.a.**

L'art. 22, comma 3, t.u. edil. prevede alcuni interventi che, a scelta del soggetto interessato, sono soggetti o a permesso di costruire o a d.i.a. (detta, in questo caso, super-d.i.a.). Si tratta:

- a)** degli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c) (ossia ristrutturazione edilizia pesante);
- b)** degli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora tale dichiarazione manchi, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;
- c)** degli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

La possibilità di presentare per questi interventi la super-d.i.a., anziché richiedere il permesso, non influisce sul regime sanzionatorio (che resta quello relativo al permesso), né sul regime dei contributi di costruzione.

Le Regioni possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo della d.i.a. con legge regionale; resta fermo che tali modifiche regionali non influiscono sul regime delle sanzioni penali relative agli interventi posti in essere (potendo le sanzioni penali essere disciplinate solo dalla legge statale in base all'art. 117 Cost.).

L'uso della S.C.I.A. subisce delle limitazioni nei “**centri storici**” (zone A). In sede di conversione del d.l. n. 69/2013 è stata previsto l'inserimento nel TUED dell'art. 23-bis, comma 4, volto a limitare l'ambito applicativo della s.c.i.a. per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma, se riguardanti edifici siti nei centri storici delle città (a prescindere dall'esistenza di vincolo storico/culturale):

- all'interno delle zone omogenee A) di cui al d.m. n. 1444/1968 i Comuni devono individuare con propria deliberazione, da adottare entro il 30 giugno 2014, le aree nelle quali non è applicabile la S.C.I.A. per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma;
- decorso tale termine e in mancanza di intervento sostitutivo della regione ai sensi della normativa vigente, la deliberazione di individuazione delle aree è adottata da un Commissario nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- nelle restanti aree interne alle zone omogenee A), gli interventi cui è applicabile la S.C.I.A. non possono comunque avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione (c.d. s.c.i.a. differita).

Nelle more della deliberazione e comunque in sua assenza non trova applicazione nelle zone A la s.c.i.a. con modifica di sagoma.

Procedimento (art. 23 TUED)

- Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la scia, presenta allo sportello unico la segnalazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.
- La segnalazione può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento.
- La segnalazione è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a **tre anni**¹².
- La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova segnalazione.

¹² Salva diversa disciplina regionale, i termini di inizio e fine lavori sono prorogati di 2 anni per i titoli formati prima del 21 agosto 2013, ai sensi dell'art. 30, co. 3, l. n. 98/2013.

- L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico **la data di ultimazione dei lavori**. Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un **certificato di collaudo finale**, che va presentato al SUE, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la segnalazione. Contestualmente presenta ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento (vale a dire stato, consistenza, classe, categoria dell'immobile).

Nessuna disposizione particolare risulta dettata con riguardo all'obbligo di corresponsione del contributo concessorio in caso di presentazione della S.C.I.A. È necessario fare riferimento alla vigente legislazione regionale, spettando alle Regioni individuare le tipologie di intervento soggette a S.C.I.A (e già soggette a D.I.A.) assoggettate a contributo concessorio, definendo criteri e parametri per la relativa determinazione (art. 22, c.5, t.u. edil.). In mancanza di specifica disposizione regionale gli interventi soggetti a S.C.I.A. sono gratuiti.

L'art. 23-bis t.u. edil. ("**Autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione dell'inizio dei lavori**"), introdotto dalla l. n. 98 del 2013 dispone che:

Prima della presentazione della segnalazione, l'interessato può

- a. richiedere allo sportello unico di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, oppure
- b. presentare istanza di acquisizione dei medesimi atti di assenso contestualmente alla segnalazione.

Il SUE comunica tempestivamente all'interessato l'avvenuta acquisizione degli atti di assenso.

Nell'ipotesi b., l'interessato può dare inizio ai lavori solo dopo la comunicazione dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza di servizi.

In caso di super-dia la denuncia va presentata almeno trenta giorni prima dell'inizio dei lavori. Nei 30 giorni successivi il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale verifica i presupposti e vieta l'inizio dell'intervento in caso di accertata carenza.

In caso di super-dia, ove sussistano vincoli ambientali paesaggistici e culturali, qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di trenta giorni decorre dal rilascio del relativo atto di assenso.

Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi. Il termine di trenta giorni decorre dall'esito della conferenza.

Schema riassuntivo dei principali interventi edilizi e relativa disciplina in base alla normativa statale:

- **Manutenzione ordinaria:** attività edilizia **libera**, non occorre comunicare l'inizio lavori al Comune. Si tratta di interventi diretti ad eliminare il normale deperimento d'uso e non incidenti su struttura dell'edificio, ma sulle finiture (es. infissi).
Esempi: rifacimento pavimentazione interna; sostituzione parziale del manto di copertura del tetto, senza alterazione delle caratteristiche originarie.
- **Manutenzione straordinaria senza interventi sulle strutture:** ai sensi del d.l. n. 40 del 2010 è soggetta a **comunicazione** al Comune dell'**inizio lavori** con i dati identificativi dell'impresa e con una relazione tecnica con progetto dei lavori a firma di un tecnico abilitato il quale asseveri, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo.
Caso concreto di manutenzione straordinaria rientrante nell'attività edilizia libera: redistribuzione interna di singole unità immobiliari per razionalizzarne l'uso, anche tramite abbattimento o modifica di pareti interne (quindi non strutturali e che non pregiudicano la statica dell'edificio); intervento per integrare o realizzare *ex novo* un servizio igienico (ma senza alterare volume e superficie)
- **Manutenzione straordinaria con interventi sulle strutture:** SCIA.

La manutenzione straordinaria, come quella ordinaria, mira a eliminare l'usura derivante dal tempo e dall'uso. Ma a differenza della manutenzione ordinaria, consente anche interventi su parti strutturali (seppure parziali, cioè non estesi all'intero edificio)

- **Restauro e risanamento conservativo: SCIA**

Interventi finalizzati a conservare e restituire funzionalità mediante un "insieme sistematico di opere" (diversamente dalla manutenzione straordinaria che ha riguardo a singole parti dell'edificio) che però siano rispettose degli elementi tipologici (tipologia edilizia, es. costruzione rurale, capannone industriale, edificio residenziale, unifamiliare, ecc.) e strutturali (es. muratura in pietrame, struttura portante in cemento armato, ecc.) dell'organismo edilizio.

- **Ristrutturazioni edilizie leggere: SCIA**

Diversamente dal restauro e risanamento conservativo, la r.e. è finalizzata a "trasformare" l'organismo edilizio.

- **Ristrutturazioni edilizie pesanti, con modifiche ai sensi art.10 t.u. edil.: Permesso di costruire.** modifiche volumetria complessiva, prospetti, superficie, mutamento destinazione d'uso per immobili in zona A

- **Nuove costruzioni: Permesso di costruire.**

14. CERTIFICATO DI AGIBILITÀ

Il TUED riconduce ad unità i termini agibilità ed abitabilità. In passato si era soliti riferire l'agibilità agli immobili a destinazione non residenziale e l'abitabilità agli immobili ad uso residenziale.

L'art. 24 TUED dispone che il certificato di agibilità attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente

Viene rilasciato dal dirigente o dal responsabile del competente ufficio comunale con riferimento ad interventi di:

- c. nuova costruzione
- d. ricostruzione, sopraelevazione
- e. interventi su edifici esistenti che possono influire su condizioni di igiene, salubrità, sicurezza e risparmio energetico.

Il certificato non riguarda solamente gli immobili ad uso abitativo, ma anche quelli destinati ad un uso diverso purché l'attività comporti la permanenza in esso di persone.

Per la dottrina prevalente la valutazione dell'agibilità deve riguardare solo gli aspetti igienico sanitari della costruzione e non anche quelli urbanistici: il certificato di agibilità rilasciato non ha quindi efficacia sanante di eventuali irregolarità urbanistiche.

Il soggetto titolare del permesso di costruire o chi ha presentato la s.c.i.a. (o successori o aventi causa) entro 15 giorni dalla ultimazione dei lavori di finitura devono presentare al SUE:

- a. richiesta di rilascio del certificato
- b. richiesta di accatastamento dell'immobile che lo Sportello trasmette al catasto
- c. dichiarazione di conformità dell'opera al progetto approvato e dichiarazione di avvenuta prosciugatura dei muri e di salubrità degli ambienti
- d. dichiarazione dell'impresa installatrice che attesti la conformità degli impianti installati negli edifici adibiti ad uso civile
- e. certificato di collaudo statico per le costruzioni in conglomerato cementizio armato o a struttura metallica

E' previsto un termine entro cui l'amministrazione deve pronunciarsi e decorso il quale si forma il silenzio-assenso (30 giorni nel caso in cui sia stato acquisito il certificato della ASL circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie, 60 giorni nel caso di autodichiarazione sulle condizioni dell'immobile).

Il t.u. delle leggi sanitarie prevedeva in passato un reato contravvenzionale, punito con un'ammenda, per chi abitasse o consentisse ad altri di abitare, o di destinare ad attività che comunque comportassero la presenza dell'uomo, le costruzioni nuove prima che ne fosse accertata la conformità al progetto e la salubrità.

Tale reato è stato successivamente depenalizzato e trasformato in illecito amministrativo.

Attualmente è previsto che la mancata presentazione della domanda di certificato comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria (da €. 77,00 ad €. 464,00).

15. LA DICHIARAZIONE DI AGIBILITÀ PARZIALE

La normativa in vigore sino al 20 agosto 2013 non prevedeva espressamente la figura della *agibilità parziale*, riguardante porzioni, funzionalmente autonome, di un determinato fabbricato, o solo alcuni edifici, nell'ambito di più vasti ed articolati complessi immobiliari (i cd. "condomini orizzontali" ed i cd. "super-condomini").

Il d.l. 69/2013 (art. 30, c. 1, lett. g) ha introdotto nel TUED l'art. 24, comma 4-bis, che introduce l'*agibilità parziale*. La nuova norma, in particolare, stabilisce che il certificato di agibilità può essere richiesto anche:

a) *per singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni;*

b) *per singole unità immobiliari, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.*

16. LA DICHIARAZIONE ALTERNATIVA DI CONFORMITÀ ED AGIBILITÀ

Il d.l. 69/2013 ha introdotto nel TUE. l'art. 25, comma 5-bis, che prevede una forma alternativa al certificato di agibilità: la *dichiarazione di conformità e agibilità* (rilasciata dal direttore lavori o da professionista abilitato).

L'interessato, in alternativa alla proposizione della domanda per il rilascio del certificato di agibilità, può presentare al SUE, la dichiarazione del direttore dei lavori o di un professionista abilitato, con la quale si attesta la **conformità dell'opera al progetto presentato** e la sua **agibilità**, corredata dalla seguente documentazione:

a) richiesta di accatastamento dell'edificio che lo sportello unico provvede a trasmettere al catasto;

b) dichiarazione dell'impresa installatrice che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico valutate secondo la normativa vigente.

Unitamente, alla dichiarazione del tecnico deve essere presentata al SUE anche la seguente documentazione:

- il certificato di collaudo statico (*ove necessario*);

- la certificazione di conformità delle opere eseguite alle norme antisismiche (*per gli edifici siti in zone dichiarate sismiche*);

- la dichiarazione di conformità delle opere alla normativa in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche.