

Webinar 15 Febbraio 2022

***Lo Sportello Unico per l'Edilizia e i procedimenti per
l'acquisizione del titolo abilitativo per gli interventi edilizi***

Risposte alle domande poste in chat

**a cura di
Massimo Puggioni**

Domande & Risposte

1. **Le definizioni edilizie art. 3 DPR 380/2001 prevalgono anche su quelle della specifica L.R. 56/1977 e smi? Nella fattispecie relativamente alla definizione di “sostituzione edilizia” di cui alla lettera d-bis) - comma 3 art. 13 L.R. 56/1977 (d bis) sostituzione edilizia: gli interventi di integrale sostituzione edilizia dell’immobile esistente, ricadenti tra quelli di cui all’articolo 3, comma 1, lettera e) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), da attuarsi mediante demolizione e ricostruzione anche con diversa localizzazione nel lotto e con diversa sagoma.**

L’art. 3, comma 2 del d.P.R. n. 380/2001 prevede che *“Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi”*; non è pertanto prevista una espressa clausola di prevalenza sulla normativa regionale, che tuttavia deve conformarsi a quanto previsto dall’art. 2, comma 1 del medesimo decreto *“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”*. Ad ogni modo, nel caso specifico la definizione di *sostituzione edilizia* è stata introdotta nella norma regionale dall’art. 27 della L.R. n. 3 del 25/03/2013, e la Regione in quel momento non avrebbe potuto ricondurre tale fattispecie ad altra definizione senza andare in contrasto con la disciplina statale, che ha introdotto l’ultimo periodo della lettera d) del comma 1 dell’art. 3 solo nel 2020 con il D.L. n. 76 (c.d. decreto *semplificazioni*). A marzo 2013 la definizione di ristrutturazione edilizia nel TU edilizia prevedeva *“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, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica”*. Il termine *“sagoma”* è stato poi espunto nel giugno dello stesso anno 2013. Oggi invece il DPR 380/2001 prevede che *“nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica, per l’applicazione della normativa sull’accessibilità, per l’installazione di impianti tecnologici e per l’efficientamento energetico”* e che *“Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché a quelli ubicati nelle zone omogenee A, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria”*. Per un mero criterio di successione cronologica delle norme si ritiene che la disposizione regionale debba intendersi quindi superata e trovi comunque applicazione la normativa statale aggiornata; a ben vedere le due norme sono in contrasto per tutti gli interventi realizzati su immobili non vincolati o al di fuori delle zone A (da ricondurre a ristrutturazione edilizia), mentre questi ultimi casi sono pacificamente da considerarsi come nuova costruzione tanto per la normativa statale che per quella regionale.

2. **Succede anche a lei che i professionisti presentano comunque la CILA per la tinteggiatura della facciata oppure per rifare il bagno (sanitari, pavimenti, rivestimenti) giustificata dal fatto che il cittadino deve chiedere il BONUS fiscale? Come si comporta?**

Gli interventi di manutenzione ordinaria non rientrano fra quelli agevolabili ai fini della normativa fiscale sulle *ristrutturazioni*, e non è corretto classificarli nella categoria superiore della manutenzione straordinaria al solo di fine di eludere la normativa fiscale e accedere a un beneficio al quale non si ha diritto. In tali casi si ritiene opportuno che l’ufficio tecnico competente si esprima rispetto alla classificazione delle opere come manutenzione ordinaria, al fine di escludere l’applicazione impropria di bonus fiscali per l’intervento.

3. Realizzare una parete in cartongesso per ricreare un'altra stanza rientra in una manutenzione straordinaria e si può poter accedere al bonus ristrutturazioni del 50%?

Fermo restando il principio secondo il quale ogni intervento edilizio deve essere valutato nel suo complesso e non per sommatoria di singole lavorazioni, la sola modifica delle partizioni interne di una unità immobiliare al fine di creare una nuova stanza è classificabile come manutenzione straordinaria.

4. Nel caso di cambio di destinazione d'uso non urbanisticamente rilevante (passaggio da locale di deposito a locale di civile abitazione) è prevista la corresponsione di oneri di urbanizzazione? Inoltre, è sufficiente la presentazione di una C.I.L.A. o risulta necessaria la presentazione di un titolo edilizio superiore?

La modifica della destinazione d'uso non rilevante che non implichi incremento del carico urbanistico, effettuata all'interno della medesima macro-categoria di cui all'art. 23, comma 1 del d.P.R. n. 380/2001, rientra nella definizione di manutenzione straordinaria ed è soggetta a CILA. Manca il presupposto per la corresponsione degli oneri di urbanizzazione, che è la necessità del permesso di costruire ai sensi dell'art. 16 dello stesso d.P.R. n. 380/2001, o l'applicabilità della SCIA alternativa al permesso di costruire di cui all'art. 23, comma 1 dello stesso testo unico.

5. La destinazione d'uso dei locali è basilare per le attività produttive. C'è un modo per poterle abbinare e quindi che il SUAP, non uno specialista in materia, possa fornire direttamente una risposta?

Le destinazioni d'uso compatibili per ogni attività devono essere individuate tenendo conto delle previsioni dello strumento urbanistico locale (che può dettagliare in modo più o meno preciso le varie destinazioni all'interno delle macro-categorie di cui all'art. 23, comma 1 del d.P.R. n. 380/2001), e in considerazione della natura prevalente di ogni attività economica.

6. La realizzazione di un'abitazione di pertinenza dell'attività agricola può gestirla direttamente il SUE senza farla passare dal SUAP per il principio di non aggravamento del procedimento?

Un'abitazione connessa alla conduzione di un fondo agricolo è certamente un intervento edilizio funzionale all'esercizio di un'attività economica e produttiva (e in tal veste può considerarsi di competenza SUAP), ma non è qualificabile in senso stretto come "impianto produttivo" (e perciò può anche considerarsi di competenza SUE). Si tratta di un caso che si colloca nella linea di confine tra le competenze dei due sportelli, pertanto si ritiene legittimo che possa essere considerato di competenza dell'uno o dell'altro. A livello locale è opportuno fare riferimento a una FAQ pubblicata dalla Regione Piemonte all'indirizzo <http://www.sistemapiemonte.it/cms/privati/attivita-economico-produttive/58-sportello-unico-per-le-attivita-produttive/3285-faq>, che di seguito si riporta:

Il quesito è riferibile ad un precedente parere reso da un noto Avvocato piemontese, che con riguardo al tema della 'residenza rurale' faceva presente che essa è connotata dalla legislazione urbanistica piemontese come una componente dell'azienda agricola, funzionale all'esercizio dell'attività di tale azienda. La connotazione medesima, seppur non enunciata in modo esplicito, emerge in modo inequivoco dal dettato complessivo dell'art. 25 della predetta L.R. 56/77. Cosa che vale anche per la residenza rurale dell'imprenditore agricolo 'non a titolo principale' (art. 25, comma 3, lett. c) LR 56/77), cioè dell'agricoltore a 'part-time'. Da questo assetto normativo consegue, in Piemonte, il riconoscimento della competenza dello Sportello Unico per le Attività Produttive anche nella predetta materia delle cd. 'residenze rurali'. Ciò consente di risolvere i dubbi sollevati circa la legittimità del Permesso Costruire su area agricola per quanto riguarda edifici ad uso residenziale; in Piemonte peraltro, i Permessi in questione sono rilasciati in subordine alla presentazione di atto di vincolo al mantenimento della casa rurale a servizio dell'azienda agricola. Le consigliamo in ogni caso di verificare le disposizioni adottate dal singolo Comune interessato recandosi presso l'Ufficio Tecnico o allo SUAP.

7. **Il DPR 31/2017 in materia di aut. paesaggistica semplificata prevede il ricorso alla Conferenza di servizi solo ove si debbano acquisire titoli ulteriori a quello edilizio e all'autorizzazione paesaggistica (art. 11, co. 2). Come SUAP associato risulta invece opportuno convocare comunque la conferenza di servizi semplificata in forza dell'art. 14 L. 241/1990 (*"La conferenza di servizi decisoria è sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni"*) in quanto il procedimento prevede comunque il coinvolgimento di due amministrazioni esterne (l'Ufficio edilizia del Comune associato e la Soprintendenza). Meno pratico sarebbe il ricorso alla procedura alternativa di cui all'art. 11, co. 5-6-7 che configura un dialogo "a due" tra SUE e Soprintendenza. Cosa ne pensa?**

L'art. 14, comma 2 della Legge n. 241/1990 prevede che *"La conferenza di servizi decisoria è sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici"*.

L'art. 11, comma 2 del d.P.R. n. 31/2017 prevede invece che *"Ove l'intervento o le opere richiedano uno o più atti di assenso comunque denominati, ulteriori all'autorizzazione paesaggistica semplificata e al titolo abilitativo edilizio, i soggetti di cui all'articolo 9 indicano la conferenza di servizi, ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241"*.

Nel caso dello Sportello Unico associato, l'Ente competente al rilascio del titolo edilizio è terzo rispetto allo Sportello Unico stesso, e pertanto la sola presenza del titolo edilizio e dell'autorizzazione paesaggistica impone l'indizione di una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14 della legge n. 241/1990, costituendo una fattispecie ulteriore rispetto a quella (obbligatoria ma non esclusiva) contenuta nel d.P.R. n. 31/2017.

8. **Secondo lei rientra nella definizione di restauro e risanamento la demolizione e ricostruzione dei muri perimetrali di un edificio con la tecnica del cuci-scuci?**

Come indicato durante il webinar, l'intervento edilizio deve essere valutato nel suo complesso al fine di individuarne la categoria edilizia di riferimento. Di per sé, la sostituzione dei muri perimetrali può rientrare in un intervento di manutenzione straordinaria, di restauro, di risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia, a seconda di qual è la finalità complessiva dell'intervento e di quali modifiche e innovazioni vengono introdotte sull'organismo edilizio. Al di là pertanto della singola lavorazione (che se isolata può qualificarsi come di manutenzione straordinaria) e della tecnica eseguita, occorre valutare la finalità dell'intervento.

9. **L'ampliamento di un fabbricato residenziale fuori dalla sagoma esistente è quindi sempre nuova costruzione? La "pertinenzialità" di cui al DPR 380 è da intendersi sinonimo di fabbricati accessori?**

L'ampliamento degli edifici esistenti all'esterno della sagoma esistente è espressamente definito come intervento di nuova costruzione dall'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001, fermo restando quanto previsto per le opere pertinenziali. Il codice civile definisce le pertinenze come *"le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa"*.

10. **Sono state presentate n. 2 pratiche edilizie da attuarsi sullo stesso immobile ma per interventi edilizi diversi, facendone rientrare uno come Scia e uno come PDC. Essendo la zona sottoposta a tutela ex d.lgs. 42/2004 entrambe le pratiche sono state corredate della relativa Istanza di Autorizzazione paesaggistica, semplificata per la Scia e ordinaria per il PDC. Come comportarsi in questo caso? Si possono accorpare le pratiche facendole confluire in una richiesta di PDC?**

La Corte di Cassazione ha avuto modo di precisare che *"è illecito l'espedito di denunciare fittiziamente la realizzazione di plurime opere non collegate tra loro, quando, invece, le stesse risultano finalizzate alla realizzazione di un unico manufatto e sono a esso funzionali, sì da"*

costituire una costruzione unica". Occorre pertanto nel caso specifico valutare l'effettivo collegamento tra i due interventi, specie ove gli stessi siano posti in essere dallo stesso soggetto, al fine di ricondurli nel novero di un unico intervento edilizio.

11. Depositi di materiali (terreno, legname, etc.): quali sono le considerazioni da fare per farli rientrare o meno in interventi soggetti a titolo edilizio?

Sono espressamente definiti come di nuova costruzione gli interventi volti alla *"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"*.

Circa il concetto di trasformazione "permanente" del suolo, come illustrato durante il webinar deve tenersi conto della natura del bisogno che si intende soddisfare, potendo essere qualificato come "temporaneo" solo ciò che è legato al soddisfacimento di un bisogno temporaneo e legato a limiti temporali ben definiti.

12. Per il prossimo appuntamento sarebbe possibile approfondire i contenuti della Deliberazione della Giunta Regionale 14 gennaio 2022, n. 2-4519 in materia di tolleranze costruttive?

Nel prossimo webinar si affronterà anche l'argomento indicato.

13. Quali sono gli interventi sottoposti a SCIA IN SANATORIA?

Durante il webinar del prossimo 8 marzo sarà affrontato il tema degli interventi soggetti a SCIA, che coincidono con quelli soggetti a SCIA a sanatoria qualora realizzati in mancanza o in difformità dalla SCIA stessa.