

II Testo Unico in Edilizia ed i titoli abilitativi

A) Il Testo Unico in Edilizia

Il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 dà parziale attuazione alla delega conferita al Governo, ai sensi dell'art. 7 commi 1 e 2, della Legge 8 marzo 1999, n. 50.

La necessità di procedere alla formulazione di un testo unico per l'attività edilizia nasce dalla constatazione che, per tale settore, la normativa aveva raggiunto una mole imponente e soprattutto essa era disseminata in provvedimenti di rango differente, arrivando addirittura ad essere presente in alcune leggi finanziarie dello Stato.

Questa situazione rendeva l'edilizia una materia estremamente difficile da dominare, senza contare che le stratificazioni accumulate negli anni provocavano, in taluni casi, il contrasto tra disposizioni diverse.

Prima di cominciare ad illustrare il provvedimento è necessario ricordare che la materia dell'edilizia, così come quella dei lavori pubblici, rientra nella potestà legislativa concorrente Stato – Regioni, quindi allo Stato spetta il compito di redigere la normativa di indirizzo per dare esclusivamente i principi generali, mentre alle Regioni è delegato il compito di formulare la normativa regolamentare o di "secondo livello".

In tale situazione quindi ogni Regione dovrà redigere una propria legge in materia, in assenza, essa dovrà applicare la normativa nazionale ovvero il d.P.R. 380/2001.

Il Testo Unico si compone di tre parti, rispettivamente *“Attività edilizia”*, *“Normativa tecnica per l’edilizia”* e le *“Disposizioni finali”*.

La prima parte è ulteriormente divisa in quattro titoli:

- *Titolo I Disposizioni generali;*
- *Titolo II Titoli abilitativi;*
- *Titolo III Agibilità degli edifici;*
- *Titolo IV Vigilanza sull’attività urbanistico – edilizia e responsabilità.*

La seconda parte del provvedimento è caratterizzata da un taglio estremamente tecnico ed è suddivisa in sei capi:

- *Capo I Disposizioni a carattere generale;*
- *Capo II Disciplina delle opere in conglomerato cementizio armato, normale e precompresso e a struttura metallica;*
- *Capo III Disposizioni per favorire l’eliminazione ed il superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico;*
- *Capo IV Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche;*
- *Capo V Norme per la sicurezza degli impianti;*
- *Capo VI Norme per il contenimento del consumo dell’energia negli edifici.*

La terza parte è composta di soli tre articoli che trattano rispettivamente delle norme abrogate, delle norme rimanenti in vigore e dei termini per l’entrata in vigore del Testo Unico.

B) L’attività edilizia

L'attività edilizia viene trattata dettagliatamente all'art. 3 del d.P.R. 380/2001, in particolare vengono definite sei categorie di interventi edilizi cui afferiscono praticamente tutte le tipologie di azione edilizia, in particolare:

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 e mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

b) interventi di manutenzione straordinaria:

le opere 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 d'uso;

c) interventi di restauro e risanamento conservativo:

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 esso compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino ed il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze d'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

d) interventi di ristrutturazione edilizia:

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 successiva fedele ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello esistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;

e) interventi di nuova costruzione:

quelli di trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:

- e.1) la costruzione di nuovi edifici fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente;*
- e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;*
- e.3) la realizzazione di infrastrutture ed impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente del suolo inedificato;*
- e.4) installazione di torri e tralicci per impianti radio – ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;*
- e.5) installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e siano diretti a soddisfare esigenze durature nel tempo;*
- e.6) interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione ed 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 principale;*

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

f) 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.



L'attività edilizia viene classificata in termini di *attività edilizia libera* ed *attività edilizia soggetta a titoli abilitativi*, quest'ultima può ulteriormente essere ripartita in base alla tipologia di titolo abilitativo necessario per la sua realizzazione.

I titoli abilitativi previsti dalla norma sono due: **Denuncia Inizio Attività** ora **S.C.I.A. (Segnalazione Certificata Inizio Attività** e **Permesso di Costruire** e costituiscono, unitamente allo **Sportello Unico** ed al **Certificato di agibilità**, una forte innovazione del panorama normativo edilizio.

Per quanto attiene i titoli abilitativi si vedrà come gli interventi realizzabili con Denuncia Inizio Attività ora S.C.I.A. possano anche essere realizzati tramite Permesso di Costruire, senza per questo essere sottoposti al pagamento dei relativi oneri.

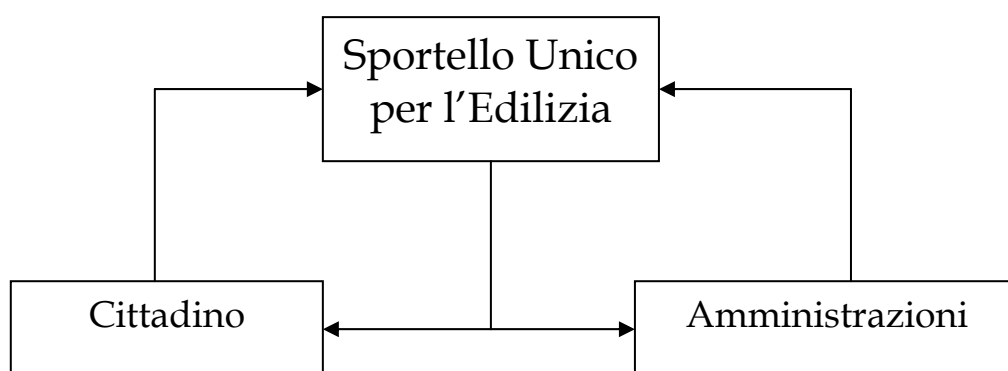
Simmetricamente, al paragrafo ove si parla di Super – DIA si vedrà che le modifiche apportate dalla Legge n. 443/2001 (c.d. Legge Obiettivo) hanno introdotto la procedura di Denuncia Inizio Attività anche per alcuni interventi originariamente realizzabili solamente tramite Permesso di Costruire.

C) Lo Sportello Unico dell'Edilizia

Lo Sportello Unico dell'Edilizia è forse la novità più incisiva introdotta dal d.P.R. 380/2001 e costituisce uno strumento di grande agevolazione per il cittadino.

L'istituzione dello Sportello Unico è onere dell'Amministrazione Comunale, la quale nell'ambito della propria autonomia organizzativa, deve provvedere, anche mediante l'esercizio in forma associata delle strutture, ovvero l'accorpamento, la disarticolazione, la soppressione di uffici od organi già esistenti, a reperire tutte le risorse necessarie per la sua creazione.

Il compito dello Sportello Unico è quello di gestire i rapporti il cittadino e l'Amministrazione, acquisire la documentazione necessaria al procedimento, rilasciare i Permessi di Costruire, acquisire le Denunce di Inizio Attività (DIA), rilasciare i certificati di agibilità o di altra natura, inoltre ove occorra cura i rapporti tra le diverse Amministrazioni chiamate a pronunciarsi in merito ad un qualunque intervento edilizio.



I compiti delegati allo Sportello Unico , nel dettaglio sono:

- a) ricezione delle denunce inizio attività, delle domande per il rilascio del permesso di costruire nonché di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia;
- b) fornire informazioni sugli aspetti di cui al punto a) anche mediante predisposizione di un archivio informatico contenente i necessari elementi normativi, che consenta l'accesso gratuito a chi ne abbia l'interesse, anche in via telematica, alle informazioni sugli adempimenti necessari per lo svolgimento delle procedure previste dal presente regolamento, all'elenco delle domande presentate, allo stato del loro iter procedurale, nonché a tutte le possibili informazioni utili disponibili;
- c) adottare per i medesimi temi i provvedimenti previsti per l'accesso ai documenti amministrativi, in favore di chiunque ne abbia l'interesse, ai sensi

dell'art. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle relative norme di attuazione;

- d) rilasciare i permessi di costruire, certificati di agibilità, certificazioni attestanti le prescrizioni normative e le determinazioni a carattere urbanistico, paesaggistico – ambientale, edilizio e di qualsiasi altro tipo comunque rilevanti ai fini degli interventi di trasformazione edilizia del territorio;
- e) curare i rapporti tra l'Amministrazione Comunale, il privato e le altre Amministrazioni chiamate a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto dell'istanza o denuncia, con particolare riferimento agli adempimenti connessi all'applicazione della parte seconda del testo unico.

Ai fini del rilascio del Permesso di Costruire o del Certificato di agibilità, l'ufficio dello Sportello Unico acquisisce direttamente, ove questi non siano già stati allegati dal richiedente:

- parere della ASL;
- parere dei Vigili del Fuoco.

Altri atti di assenso che debbono corredare la pratica edilizia sono:

- autorizzazioni e certificati del competente ufficio tecnico regionale per le costruzioni in zona sismica;
- assenso dell'amministrazione militare per le costruzioni nelle zone di salvaguardia contigue ad opere di difesa dello Stato;
- autorizzazione del direttore della circoscrizione doganale in caso di costruzione, spostamento e modifica di edifici nelle zone di salvaguardia in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale;
- atti di assenso comunque denominati previsti per gli immobili vincolati ai sensi del D.Lgs gennaio 2005, n. 42 (Codice dei Beni Culturali);

- parere vincolante della Commissione per la salvaguardia di Venezia per attività edilizia nella laguna veneta, nonché nel territorio dei centri storici di Chioggia e di Sottomarina e nelle isole di Pellestrina, Lido e S. Erasmo;
- parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo idrogeologico.

D) Attività edilizia libera

L'attività edilizia libera è l'insieme degli interventi edilizi che non necessitano di alcun titolo abilitativi, o autorizzazione in genere.

Gli interventi edilizi che rientrano nell'alveo della suddetta tipologia di attività sono:

- manutenzione ordinaria;
- interventi per l'abbattimento delle barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe, o ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato.

E) Permesso di Costruire

E.1) i presupposti per il rilascio e gli interventi ammessi

Il Permesso di Costruire è il nuovo titolo abilitativo introdotto dal d.P.R. 380/2001 per gli interventi edilizi che incidono fortemente sulla trasformazione del territorio, esso infatti esso ha completamente sostituito la vecchia concessione edilizia.

I presupposti necessari ai fini dell'ottenimento del titolo abilitativo sono:

- 1) conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico edilizia vigente;
- 2) esistenza delle opere di urbanizzazione primaria, ovvero previsione da parte del Comune di realizzare le stesse nel triennio successivo, o ancora, impegno da parte dell'interessato ad attivare le stesse contemporaneamente alla realizzazione delle opere oggetto del Permesso stesso.

Gli interventi che possono essere realizzati solamente previo ottenimento del Permesso di Costruire sono definiti all'art. 10 del Testo Unico :

- interventi di nuova costruzione;
- interventi di ristrutturazione urbanistica;
- interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento delle unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici ovvero che limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A comportino mutamenti della destinazione d'uso.

La definizione degli interventi come riportata è da considerarsi come un punto di partenza, saranno infatti le singole Regioni che, nelle proprie leggi di riferimento, potranno indicare gli ulteriori interventi da realizzare tramite Permesso di Costruire.

E.2) Permesso di Costruire: il procedimento amministrativo

Il procedimento per il rilascio del Permesso di Costruire viene illustrato all'art. 20, il quale reca la lettera (R), per ricordare che si tratta di una disposizione avente rango regolamentare, e come tale soggetta ad una possibile ridefinizione in sede di normativa regionale.

In sintesi il procedimento è caratterizzato dalle seguenti tappe:

- 1) il proprietario dell'immobile o chiunque ne abbia titolo presenta domanda per il rilascio del Permesso di Costruire presso lo Sportello Unico;
- 2) la domanda deve essere corredata dalla documentazione tecnica e progettuale prescritta;
- 3) entro i successivi 10 giorni l'Amministrazione comunica all'interrogante il nominativo del Responsabile del Procedimento (legge 7 agosto 1990, n. 241);
- 4) ove necessario il Responsabile del Procedimento può richiedere ulteriore documentazione integrativa, ma solamente se essa non è già in possesso dell'Ufficio e non può autonomamente essere reperita;
- 5) il Responsabile del Procedimento cura l'istruttoria, acquisisce, tramite Sportello Unico il parere dei competenti uffici comunali, delle ASL e dei Vigili del Fuoco ed ogni altro parere comunque denominato. Valutata la conformità la conformità del progetto alla normativa vigente, formula la proposta di provvedimento accompagnata dalla relativa relazione sulle motivazioni alla base dello stesso;
- 6) qualora opportuno ai fini dell'ottenimento del titolo abilitativo, il Responsabile del Procedimento può richiedere all'interessato di apportare modifiche alla documentazione progettuale, l'interrogante dovrà esprimersi in merito;
- 7) ove fosse necessario acquisire altri atti di assenso da parte di diverse Amministrazioni, il competente ufficio comunale (Sportello Unico) convoca apposita Conferenza dei Servizi.
- 8) Il provvedimento finale, adottato da Responsabile del Procedimento o dal Responsabile dell'ufficio competente, viene notificato all'interessato entro 15 giorni dalla data della proposta (di provvedimento) avanzata dal Responsabile del Procedimento, ovvero dalla data di esito della Conferenza dei Servizi;

- 9) del rilascio del Permesso di Costruire deve essere data notizia pubblica tramite affissione del provvedimento all'Albo pretorio del Comune,
- 10) ove dovessero trascorrere i termini previsti senza alcun esito, la domanda si intende rigettata in base al principio del silenzio – rifiuto.

F) Denuncia di Inizio Attività: interventi ammessi e la procedura (FACOLTATIVO)

L'istituto della DIA viene regolato dagli artt. 22 e 23 del d.P.R. 380/2001 ed è opportuno richiamare, il fatto che tale istituto non ha la natura di un procedimento amministrativo, come peraltro esplicitato anche dal Consiglio di Stato, Sezione VI, 4 settembre 2002, n. 4453.

Le tipologie di interventi realizzabili con la procedura della Denuncia di Inizio Attività sono individuate per via residuale rispetto a quelle che rientrano nell'attività di edilizia libera e quelle sottoposte alla richiesta di Permesso di Costruire.

Per realizzare un intervento edilizio tramite la Denuncia di Inizio Attività è necessario presentare presso lo Sportello Unico dell'Edilizia una precisa documentazione, il tutto però deve avvenire tassativamente 30 giorni prima dell'inizio dei lavori.

La documentazione da produrre deve comprendere:

- 1) modello di Denuncia Inizio Attività, reperibile presso gli Uffici del Comune, debitamente compilato in tutte le sue parti;
- 2) relazione tecnica dettagliata, a firma di un tecnico abilitato ed iscritto all'Albo professionale, congiuntamente ai necessari elaborati progettuali tali da asseverare:
 - la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici vigenti;
 - l'assenza di contrasto con i regolamenti edilizi vigenti;
 - rispetto delle norme igienico – sanitarie nonché quelle relative alla sicurezza.

G) La Super – DIA e le modifiche apportate dalla Legge 21 dicembre 2001, n. 443 – Opere soggette a doppio regime abilitativo: Permesso di Costruire o DIA (FACOLTATIVO)

La Legge 21 dicembre 2001, n. 443 relativa alla realizzazione delle Grandi Opere od Opere Strategiche, ha come finalità dichiarata quella di provocare una ripresa economica del Paese tramite la realizzazione di importanti Opere Pubbliche, recependo in ciò una nota dottrina economica anglosassone.

La Legge 443/2001, denominata spesso anche Legge Obiettivo, tuttavia non è solamente grandi opere, infatti tramite tale istituto il Governo ha apportato delle modifiche alla disciplina edilizia recata dallo stesso d.P.R. 380/2001.

La necessità di recepire tali modifiche ha provocato lo slittamento dell'entrata in vigore del Testo Unico in Edilizia rispetto alla previsione originaria e l'emanazione del D.L.vo 27 dicembre 2002, n. 301.

Parlare di Super – DIA significa fare riferimento alla modifica apportata dalla Legge 443/2001 alla disciplina a governo della Denuncia Inizio Attività, introducendo la possibilità di eseguire tramite DIA anche interventi edilizi fortemente incisivi ai fini delle trasformazioni del territorio e come tali, precedentemente possibili solamente previo ottenimento del Permesso di Costruire.

In particolare l'art. 22 comma 3 del d.P.R. 380/2001 definisce una tipologia di interventi che possono essere realizzati tramite doppio regime abilitativo, ovvero Permesso di Costruire oppure Denuncia di Inizio Attività, a discrezione dell'interessato:

- interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso da precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso;
- gli 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 i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della Legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla data della richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purchè il progetto di costruzione venga

accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

- gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni piano – volumetriche;

IMPORTANTE

- S.C.I.A. (Segnalazione Certificata Inizio Attività)

La SCIA sostituisce la DIA in tutte le norme nazionali e regionali nelle quali risulta citata. Quindi la DIA è stata del tutto annullata. La fine della DIA avviene a distanza di pochi mesi da un lungo dibattito sulla semplificazione della manutenzione straordinaria, che si era concluso con la approvazione della legge 22.5.2010 n.73, che all'art.5 ha abolito la DIA per i lavori di manutenzione straordinaria negli edifici esistenti che non interessino le strutture portanti.

La Segnalazione di inizio di attività sostituisce ogni autorizzazione il cui rilascio dipenda esclusivamente da accertamento di requisiti. Inoltre non si applica in presenza di vincoli ambientali, paesaggistici o culturali. La Segnalazione deve essere integrata dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. I pareri di enti sono sostituiti da autocertificazioni, salvo le verifiche successive degli enti.

L'attività può essere iniziata subito. L'amministrazione ha 60 giorni per contestare la regolarità della Segnalazione e fermare i lavori. Decorsi i 60 giorni, può intervenire solo in presenza di gravi danni per il pubblico interesse.

Il testo della nuova norma è riportato alla fine di questo scritto.

■

IL NUOVO POSSIBILE QUADRO DEI TITOLI EDILIZI

La SCIA si applica ad interventi soggetti a mero accertamento di requisiti, quindi non può applicarsi a interventi che presuppongono un giudizio discrezionale dell'organo di controllo. In genere si ritiene che un nuovo edificio debba essere controllato non solo sui requisiti (rispetto delle norme urbanistiche ed edilizie) ma anche in relazione al suo inserimento nel contesto urbano. Ciò richiede un giudizio discrezionale. Tuttavia esiste anche una linea opposta, che è rappresentata da sentenze che hanno deciso che il progetto di un edificio rispondente a norma non può essere respinto per ragioni estetiche.

Comunque la nuova norma sembra stabilire che per i nuovi edifici occorre il permesso di costruire e non la SCIA. Ma questa valutazione resta incerta, vista la confusa ed insufficiente formulazione di questa legge.

I titoli abilitativi in edilizia sono, oltre l'attività libera, la Comunicazione, la Segnalazione (SCIA), il Permesso di costruire. Si riporta di seguito uno schema semplificato dei vari casi, per facilitare la comprensione del nuovo sistema.

- **Manutenzione ordinaria: libera**, non occorre comunicare l'inizio lavori al Comune.
- **Manutenzione straordinaria senza interventi sulle strutture:** ai sensi della legge 22.5.2010 n.73, art.5, 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 dichiara preliminarmente di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente e che 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."*
- **Manutenzione straordinaria su beni con vincolo storico-artistico o paesaggistico:** ai sensi della legge 73/2010: **Comunicazione con nulla-osta** della soprintendenza o di altro Ente competente.
- **Manutenzione straordinaria con interventi sulle strutture: SCIA.**
- **Manutenzione straordinaria con interventi sulle strutture, ma su beni vincolati:** non si può utilizzare né la DIA (per gli interventi sulle strutture) né la SCIA (per la presenza del vincolo): perciò non resta che il **Permesso di costruire.**
- **Ristrutturazioni che non modificano l'edificio ai sensi art. 10 TUE.:** è applicabile la **SCIA** sempre che l'edificio non sia soggetto a vincoli.
- **Ristrutturazioni con modifiche ai sensi art.10 TUE:** dovrebbe occorrere il Permesso di costruire; la SCIA non sembra applicabile perché le modifiche possono richiedere un giudizio discrezionale, che supera il mero accertamento di requisiti.
- **Nuove costruzioni: Permesso di costruire.**