SCIA, DIA E PERMESSO DI COSTRUIRE

GUIDA OPERATIVA E GIURISPRUDENZIALE

SECONDA EDIZIONE

AGGIORNATO AL DECRETO-LEGGE 21 GIUGNO 2013, N. 69
Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (cosiddetto "Decreto del Fare")
CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 9 AGOSTO 2013, N. 98



SOFTWARE INCLUSO

MODULISTICA OPERATIVA E MASSIMARIO DI GIURISPRUDENZA

Glossario (principali termini tecnico-normativi), F.A.Q. (domande e risposte sui principali argomenti), Test iniziale (verifica della formazione di base), Test finale (verifica dei concetti analizzati)





Antonio Giacalone, Marco Porcu

SCIA, DIA E PERMESSO DI COSTRUIRE

ISBN 13 978-88-8207-525-5 EAN 9 788882 075255

Manuali, 143 Seconda edizione, settembre 2013

Giacalone, Antonio <1978->

SCIA, DIA e permesso di costruire / Antonio Giacalone, Marco Porcu. – 2. ed. –

Palermo : Grafill, 2013. (Manuali : 143)

ISBN 978-88-8207-525-5

1. Edilizia – Legislazione.
343.45007869 CDD-22

SBN Pal0246

CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© GRAFILL S.r.l.

Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313 Internet http://www.grafill.it – E-Mail grafill@grafill.it

Finito di stampare nel mese di settembre 2013

presso Tipolitografia Luxograph S.r.l. Piazza Bartolomeo Da Messina, 2/e – 90142 Palermo

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

INDICE

IN'	TROD	UZIONE	p.	9
		Parte I L'ATTIVITÀ EDILIZIA		
1.		ESTÀ LEGISLATIVA CONCORRENTE	,,	12
		TO REGIONE	,,	13
	1.1.	Considerazioni introduttive	,,	13 13
	1.2.	Rapporti tra Regioni ed Enti locali	,,	
	1.3.	La potestà legislativa regionale in materia edilizia		14
2.	IL T.	U. EDILIZIA	"	17
	2.1.	Il Testo Unico Edilizia quale testo unico misto	"	17
	2.2.	Struttura e finalità del Testo Unico dell'Edilizia	"	18
	2.3.	Ambito di applicazione	"	19
3.	GLU	INTERVENTI EDILIZI	"	21
•	3.1.	Definizioni	"	21
	3.2.	La manutenzione ordinaria	"	21
	3.3.	La manutenzione straordinaria	"	22
	3.4.	Il restauro ed il risanamento conservativo	"	24
	3.5.	La ristrutturazione edilizia	"	24
	3.6.	Le nuove costruzioni	"	25
	3.7.	La ristrutturazione urbanistica	"	26
4.	IL RI	EGOLAMENTO EDILIZIO COMUNALE	"	27
	4.1.	La disciplina	"	27
	4.2.	L'oggetto del regolamento edilizio comunale	"	28
	4.3.	La formazione del regolamento edilizio comunale	"	29
	4.4.	La commissione edilizia	"	30

5.	LOS	PORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA					
	5.1. Lo sportello unico nel D.p.r. n. 380/2001						
	5.2.	Le funzioni					
	5.3.	Giurisprudenza	"				
		5.3.1. Competenza Stato Regione	"				
		5.3.2. Interventi edilizi	"				
		5.3.3. Interventi di risanamento conservativo – Comune di Roma5.3.4. Ristrutturazione edilizia	" 3				
		5.3.5. Regolamento edilizio comunale					
		5.3.6. La commissione edilizia					
		5.3.7. Sportello unico edilizia					
		PARTE II					
		I TITOLI ABILITATIVI					
1.	L'AT	TIVITÀ EDILIZIA LIBERA	<i>"</i> 4				
2.		ERMESSO DI COSTRUIRE:					
		CEDIMENTO E DISCIPLINA	" -				
	2.1.	Breve inquadramento storico					
	2.2.	Natura giuridica					
	2.3.	Scopo, caratteristiche e presupposti per il rilascio	" "				
	2.4.	2.4. Soggetti competenti al rilascio					
	2.5. Presentazione della domanda e documentazione						
	2.6.	,,,					
	2.7.	Il provvedimento finale					
	2.8.	L'intervento sostitutivo	" -				
	2.9.	Efficacia temporale e decadenza	" "				
3.	GLI	INTERVENTI EDILIZI SOGGETTI					
-•		RMESSO DI COSTRUIRE	" -				
	3.1.	Interventi di nuova costruzione	" -				
	3.2.	Interventi di ristrutturazione urbanistica	,,				
	3.3.	Interventi di ristrutturazione edilizia con sostanziali variazioni	<i>"</i>				
	3.4.	Altri interventi definiti da Leggi regionali di settore	<i>"</i> {				
4	I 103	VEROSITÀ DEL PERMESSO DI COSTRUIRE	<i>"</i> (
4.			" { " (
	4.1.	Il contributo per il rilascio del permesso di costruire	" { "				
	4.2.	La determinazione del costo di costruzione	<i>"</i> {				

INDICE 5

	4.3.	Gli oneri di urbanizzazione	p.	85
	4.4.	Riduzione ed esenzione totale		
		dal pagamento del contributo di costruzione	"	86
	4.5.	Esenzione parziale dal contributo di costruzione	"	88
	4.6.	Ritardato od omesso versamento		
		del contributo di costruzione	"	89
5.	LE O	PERE A SCOMPUTO		
	DEG	LI ONERI DI URBANIZZAZIONE	"	91
	5.1.	Opere a scomputo: storia di un'evoluzione "perenne"	"	91
	5.2.	Appendice	"	95
6.	LA S	UPER DIA	"	113
	6.1.	L'origine della super-dia	"	113
	6.2.	La super-dia nel Testo Unico dell'Edilizia	"	113
	6.3.	Gli interventi edilizi realizzabili mediante super-dia	"	114
	6.4.	Il procedimento	"	121
7.	LA D	ENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ	"	122
	7.1.	Considerazioni introduttive	"	122
	7.2.	La denuncia di inizio attività in materia edilizia	"	123
	7.3.	La natura giuridica della denuncia di inizio attività in edilizia	"	126
	7.4.	Il procedimento	"	146
8.	LA S	CIA	"	159
	8.1.	La disciplina	"	159
9.	L'AG	BIBILITÀ DEGLI EDIFICI	"	185
	9.1.	L'agibilità ed il suo procedimento	"	185
	9.2.	Natura giuridica		186
	9.3.	Scopo	"	186
	9.4.	Soggetti competenti al rilascio	"	188
	9.5.	Presentazione della domanda e documentazione	"	188
	9.6.	Termini	"	190
	9.7.	L'istruttoria	"	190
	9.8.	Integrazione documentale	"	191
	9.9.	L'autodichiarazione	"	191
	9.10.	Il rilascio del certificato	"	191
	9.11.	La formazione del silenzio assenso	"	192

	9.12.	 9.12. La dichiarazione di conformità				
	9.13.					
	9.14.					
	9.15.					
		200				
		9.16.1. Attività edilizia libera	"	200		
		9.16.2. Permesso di costruire	"	201		
		9.16.3. Costo di costruzione	"	205		
		9.16.4. Super DIA	"	208		
		9.16.5. DIA				
		9.16.6. SCIA	"	212		
		9.16.7. Certificato di agibilità	"	213		
		PARTE III LE SANZIONI				
1.	LE S	ANZIONI	"	221		
	1.1.	Introduzione	"	221		
		1.1.1. Diritto del cittadino alla casa e tutela del paesaggio	"	221		
		1.1.2. Natura del reato edilizio	"	222		
	1.2.	Quadro sanzionatorio: evoluzione	"	222		
		1.2.1. Evoluzione storica dell'impianto sanzionatorio	"	222		
		1.2.2. D.p.r. 380/2011 (Testo Unico)	"	224		
	1.3.	La vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia:				
		(artt. 27-28 D.p.r. 380/2001)	"	225		
	1.4.	Gli illeciti urbanistico-edilizi: le sanzioni penali	"	228		
	1.5.	Soggetti responsabili	"	247		
	1.6.	I soggetti responsabili in concorso (extraneus)	"	255		
	1.7.	Vademecum	"	261		
	1.8.	Giurisprudenza	"	266		
NC	NUS I Il Piai	DAL DECRETO CRESCITA: RISTRUTTURAZIONI	"	291 291 294		
IN	Introd	LAZIONE DEL SOFTWARE ALLEGATO duzione siti minimi hardware e software	" "	297 297 297		

INDICE 7

Download del software e richiesta della password di attivazione Installazione e attivazione del software		297 298
BIBLIOGRAFIA	"	301
LICENZA D'USO DEL SOFTWARE	"	303
CODICI PER IL DOWNLOAD DEL SOFTWARE E RICHIESTA DELLA PASSWORD DI ATTIVAZIONE	"	304

Hanno collaborato:

- Francesco Garritano, ingegnere, in "Le sanzioni", parte III.
- Fausto Indelicato, avvocato, in "Attività edilizia libera".
- Marco Longoni, avvocato, in "Permesso di costruire: procedimento e disciplina",
 "Interventi edilizi soggetti a permesso di costruire", "L'agibilità degli edifici".

INTRODUZIONE

I continui stravolgimenti normativi che hanno caratterizzato il panorama giuridico italiano non potevano non avere ripercussioni immediate e dirette nel settore dell'edilizia.

L'introduzione della scia rappresenta infatti un importante cambiamento ma non è l'unica novità che il legislatore ha voluto riservare agli operatori. Si pensi infatti alla sia, destinata a sostituire la stessa scia.

Uno dei punti focali sui quali ruota la legislazione in materia di governo del territorio è tuttavia il riparto di competenze tra il legislatore nazionale e quello regionale, titolare, quest'ultimo, di ampi poteri e protagonista quasi assoluto della organizzazione del proprio territorio.

Il legislatore statale detta infatti dei principi sui quali le singole regioni, ma anche gli altri enti locali, oggi posti in una situazione di equiordinazione rispetto allo Stato, possono e devono intervenire.

I limiti della dia, della super-dia, della scia ma anche del permesso di costruire possono così essere ampliati o ridotti dal legislatore regionale con la conseguente possibilità di incontrare spesso una differente disciplina dello stesso titolo abilitativo tra amministrazioni comunali confinanti, ma appartenenti a regioni diverse.

Un simile quadro normativo ha il pregio di adattare quanto previsto in via di principio dal legislatore nazionale alle esigenze di territori e culture molto diversi tra loro ma ha altresì il difetto di determinare negli operatori giuridici insicurezza ed incertezza su quale debba effettivamente essere la disciplina applicabile.

Con il *Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83 (c.d. Decreto Crescita)*, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", pubblicato in G.U.R.I. 26-06-2012, n. 147 – s.o. n. 129/L, il Governo è intervenuto ancora una volta in ambito edilizio prevedendo in primo luogo delle detrazioni fiscali rilevanti in materia di ristrutturazioni edilizie.

Il decreto introduce alcune importanti novità in materia di ristrutturazioni edilizie e riassumibili in tre punti principali:

- detrazione Irpef al 50%;
- tetto di spesa agevolabile pari ad euro 96.000,00;
- applicabilità della disciplina fino al 30 giugno 2013.

Il decreto-legge n. 63/2013, ha introdotto importanti novità, prorogando fino al 31 dicembre 2013 le detrazioni Irpef del 50% ed estendendo il regime agevolativo all'acquisto di mobili finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione.

Possono usufruire delle agevolazioni i proprietari degli immobili, gli inquilini ed i parenti dei proprietari che sostengono le spese dal 26 giugno 2012 (data di entrata in vigore del decreto) fino al 31 dicembre 2013.

Gli interventi per i quali è possibile richiedere l'agevolazione sono quelli previsti dall'art. 16-bis, comma 1, D.P.R. n. 917/1986, come recentemente modificato.

Sotto altro versante, lo stesso decreto ha inciso sull'art. 23 del T.U. Edilizia (D.p.r. 6 giugno 2001, n. 380), introducendo i commi 1-bis e 1-ter e modificando i commi 3 e 4, non-ché sull'art. 19 comma 1 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, con l'effetto di generalizzare (sia pure con le opportune eccezioni) il meccanismo delle autocertificazioni.

Così, per la DIA è stato previsto l'utilizzo delle *autocertificazioni* nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, salvo i casi di vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria.

Per la SCIA invece, essendo già possibile utilizzare l'istituto delle autocertificazioni, lo stesso è stato esteso oltre che ai pareri, a tutti gli atti preliminari di altri enti od organi appositi, con esclusione dei casi in cui sussistano i vincoli già visti per la DIA.

Considerata la continua evoluzione normativa, questo approfondimento su scia, dia e permesso di costruire, ha lo scopo di fotografare la situazione giuridica italiana relativa ai titoli abilitativi.

La suddivisione in tre parti, la prima dedicata all'attività edilizia in generale, la seconda diretta a focalizzare l'attenzione sulla disciplina dei titoli giuridici esistenti, mentre la terza dedicata alle sanzioni ha lo scopo di riprendere in parte la suddivisione effettuata dal legislatore del D.p.r. n. 380/2001 e dare un utile strumento di comprensione di una materia spesso di complessa interpretazione.

A tal fine si è ritenuto opportuno inserire al termine di ogni capitolo un paragrafo dedicato appositamente alle decisioni più recenti ed importanti del giudice amministrativo in materia di attività edilizia, mentre le schede operative accompagnano i capitoli di più pratica applicazione.

All'interno di ogni paragrafo sono inoltre presenti degli approfondimenti che mettono in evidenza le più importanti decisioni della giurisprudenza, della prassi o del legislatore, presente o passato.

L'opera si presenta dunque come un approfondimento completo e specialistico, in quanto delimita gli ambiti di applicazione dei titoli abilitativi con chiarezza e semplicità, completando il panorama editoriale in materia edilizia, il quale risentiva della mancanza di un'opera con tali peculiarità.

Giuseppe Rusconi

PARTE I L'ATTIVITÀ EDILIZIA

CAPITOLO 1

POTESTÀ LEGISLATIVA CONCORRENTE STATO REGIONE

1.1. Considerazioni introduttive

La legge costituzionale n. 3/2001 è intervenuta sul Titolo V della Costituzione apportando importanti modifiche all'assetto costituzionale generale.

Con le nuove disposizioni la Repubblica è articolata in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, dotati di autonomia e costituzionalmente pariordinati.

Lo Stato ha dunque perduto quel ruolo di supremazia a favore degli enti territoriali "minori". Ciò ha determinato delle importanti ripercussioni nel riparto di competenze tra legislazione statale e legislazione regionale.

Dalla riforma in poi lo Stato ha dunque il potere di legiferare soltanto nelle materie individuate nella Costituzione ed espressamente a lui riservate.

La legge costituzionale n. 3/2001 ha modificato, tra gli altri, gli articoli 114, 116, 117, 118 della Costituzione, distinguendo tra le materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, alla legislazione concorrente Stato/Regioni e alla legislazione riservata alle Regioni.

A seguito della riforma dell'articolo 117 della Costituzione, infatti, la legislazione regionale è posta sullo stesso piano di quella statale, con il vincolo del rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento e degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale.

Per quanto concerne la potestà regolamentare, la competenza dello Stato è ora limitata alle materie di competenza legislativa esclusiva, in ogni altra materia la potestà regolamentare è invece riservata alle Regioni. Oggi, dunque, tutte le funzioni dell'amministrazione pubblica dovrebbero essere assegnate ad un'amministrazione locale, salvo che non sussista la necessità di attribuire il loro esercizio ad un livello più elevato.

1.2. Rapporti tra Regioni ed Enti locali

Per quanto concerne i rapporti tra le Regioni e gli enti locali, la legge costituzionale n. 3/2001 ha modificato la condizione degli enti locali, in quanto prima della riforma la loro autonomia non era prevista costituzionalmente ma disciplinata dal legislatore statale con apposite "leggi generali", mentre oggi l'autonomia di Comuni, Province e Città metropolitane è sancita dall'articolo 114 Costituzione.

Gli enti locali sono quindi posti sullo stesso piano degli altri enti statali ed hanno, al pari di questi ultimi, il potere di dotarsi di un proprio statuto.

Una delle novità più rilevanti in merito al rapporto tra le Regioni e gli enti locali riguarda la previsione di cui all'articolo 118 Costituzione, secondo il quale i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni proprie, oltre a quelle a loro conferite con legge statale o regionale. Ai sensi dell'articolo 117 comma 2 lett. *p*) lo Stato conserva,

tuttavia, la potestà legislativa esclusiva per quanto riguarda "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

L'art. 123, comma 4 della Costituzione stabilisce infine che, in merito al raccordo dei rapporti tra Regioni ed enti locali ciascuna Regione disciplina attraverso il proprio statuto il Consiglio delle autonomie locali, nel quale siedono i rappresentanti degli enti locali.

1.3. La potestà legislativa regionale in materia edilizia

La legge n. 2248 del 20 marzo 1865, all'allegato A) attribuiva ai consigli comunali la facoltà di deliberare sui regolamenti di "igiene, edilizia e polizia locale", mentre il r.d. 8 giugno 1865, n. 2321, di attuazione della legge, attribuiva ai comuni il potere di emanare propri regolamenti per disciplinare i rapporti tra le costruzioni.

La legge n. 2359 del 25 giugno 1865 (legge sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità) introduceva, invece, il Piano regolatore.

Da allora si sono succedute diverse leggi statali che hanno in vario modo limitato e disciplinato il diritto di edificare.

Uno dei riferimenti legislativi fondamentali per quanto qui di interesse è sicuramente la legge 17 agosto 1942 n. 1150, che interessava lo sviluppo urbanistico del regno e si occupava dell'urbanistica in senso lato.

Lo spartiacque nel panorama legislativo nazionale è invece rappresentato dalla riforma costituzionale del 2001 che con la modifica del Titolo V della Costituzione ha attribuito alle Regioni potere legislativo in materia di governo del territorio.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione attribuisce la nuova materia del governo del territorio, che ricomprende sia l'urbanistica che l'edilizia, ma che con esse non coincide perfettamente, alla legislazione concorrente Stato/Regione. Spetta dunque alle Regioni la potestà legislativa nel rispetto dei principi fondamentali, determinati a livello statale.

\mathscr{A}

Sentenza Corte Costituzionale 20 dicembre 2002, n. 536

"La previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali".



È necessario inoltre ricordare che l'art. 117 comma 6 della Costituzione dispone che: "La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

Nella materia del governo del territorio la potestà regolamentare spetta dunque alle Regioni, con la conseguenza che tutte le norme regolamentari emanate dallo Stato in materia di governo del territorio successivamente alla entrata in vigore della riforma costituzionale devono considerarsi illegittime.

Venendo alle disposizioni del D.p.r. n. 380/2001, c.d. Testo Unico dell'Edilizia, l'art. 2 è rubricato "Competenze delle regioni e degli enti locali" ed al comma 1 stabilisce che:

"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".

Il comma 1 dell'art. 2 citato, stabilisce, dunque, in sintonia con quanto enunciato dal nuovo articolo 117 della Costituzione che la materia del governo del territorio, all'interno della quale deve essere ricompresa anche l'edilizia, è attribuita alla legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico.

L'art. 2 comma 2 del Testo Unico dell'Edilizia stabilisce invece che:

"Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione".

Il rapporto tra la normativa nazionale e la legislazione in materia di governo di territorio nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome è un problema attuale. In questa sede è sufficiente rilevare che la materia del governo del territorio risulta statutariamente tra quelle di legislazione esclusiva regionale o provinciale, pertanto le Regioni a statuto speciale e le Province autonome sono esclusivamente vincolate al rispetto delle norme fondamentali di livello statale relative alle riforme economico-sociali della Repubblica.

Le Regioni a statuto speciale

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione i nuovi articoli 114 e 116 hanno confermato e rafforzato la specialità di cui godono alcune Regioni italiane (per l'esattezza sono cinque: Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige). Dall'interpretazione dell'articolo 114 della Costituzione si ricava che tutte le Regioni godono di una posizione privilegiata di autonomia, in guanto tutte hanno il potere di approvare propri statuti, formati nel rispetto dei principi costituzionali. Ai sensi dell'articolo 116 Costituzione cinque regioni godono di una posizione ancor più privilegiata. Rispetto a quanto disposto dalle precedenti disposizioni costituzionali sono state infatti rafforzate le condizioni di autonomia e differenza linguistica delle Regioni del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta, mentre per le restanti altre tre Regioni si è deciso di confermare i poteri per esse previsti dalla precedente versione del testo costituzionale. Una previsione importante della legge costituzionale n. 3/2001, è quella contenuta nell'articolo 10, secondo il quale "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della ... legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite". Tale norma transitoria permette alle Regioni a statuto speciale di ampliare i propri spazi di autonomia mediante l'approvazione di nuovi statuti.

 \varnothing

Per quanto riguarda invece l'art. 2, comma 3 del testo unico, esso afferma:

"Le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi".

Il testo unico dell'edilizia contiene sia norme di principio sia norme di dettaglio, e nel caso in cui queste ultime siano espressione di particolari principi di riordino devono operare immediatamente nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, fino a quando queste ultime non si siano adeguate ai principi medesimi.

In merito alla potestà normativa dei comuni in materia edilizia, l'art. 2 comma 4, del testo unico, stabilisce:

"I comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, disciplinano l'attività edilizia".

I comuni, nell'ambito dell'autonomia statutaria concessa loro dall'art. 3 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (c.d. testo unico degli enti locali), hanno il potere di disciplinare l'attività edilizia attraverso propri regolamenti (si pensi ad esempio al regolamento edilizio comunale). Tali regolamenti, tuttavia, sono oggi dei veri e propri contenitori di provvedimenti comunitari, nazionali e regionali adattati alla realtà locale.

In conclusione i poteri del Comune in ambito edilizio paiono sgretolarsi sempre più con il passare del tempo, assurgendo ad un mero ruolo di recepimento di decisioni prese in sede regionale.

Il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98 (in G.U. 20-08-2013, n. 194 – s.o. n. 63), ha modificato il D.p.r. n. 380/2001 introducendo, tra gli altri, l'art. 2-bis, rubricato "deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati", secondo il quale:

"1. Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento ci-

"1. Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.".



CAPITOLO 2

IL T.U. EDILIZIA

2.1. Il Testo Unico Edilizia quale testo unico misto

Al fine di perseguire gli obiettivi del riordino e della semplificazione normativa, a partire dagli anni '90 il legislatore ha adottato la tecnica dei testi unici. Sono stati, infatti, numerosi gli interventi legislativi di tal specie che hanno interessato le materie dell'edilizia, dell'espropriazione, degli enti locali e dell'ambiente.

Per quanto riguarda la materia dell'edilizia fino al 2001 erano numerose le disposizioni legislative dirette a regolare la materia, ed a seguito della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione l'emanazione di un testo unico era diventata oramai una necessità.

Le disposizioni in materia edilizia, fino all'emanazione del Testo Unico, erano molteplici: il riferimento normativo più rilevante era senza dubbio la legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge Urbanistica), cui sono seguiti diversi interventi legislativi di modifica, tra cui la legge 28 gennaio 1977 n. 10 che ha introdotto l'istituto della concessione edilizia. Per quanto riguarda l'abitabilità degli edifici e le normative tecniche per l'attività edilizia basti invece ricordare: il R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 220 e ss.; legge 5 novembre 1971, n. 1086; legge 3 febbraio 1974, n. 64; legge 9 gennaio 1989, n. 13; legge 18 marzo 1990, n. 46; legge 9 gennaio 1991, n. 10; D.p.r. 22 aprile 1994, n. 425.



Il D.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, c.d. Testo Unico dell'Edilizia, adottato alla stregua dell'art. 7, 1. n. 50 del 1999 appartiene alla categoria dei testi unici misti.

Ancorché la dottrina distingua due diverse tipologie di testi unici, quelli meramente compilativi e quelli di coordinamento, sotto tale *nomen iuris* è possibile individuare fonti di produzione differenti.

Il Testo Unico Edilizia appartiene alla discussa categoria dei testi unici misti, aventi ad oggetto il coordinamento non soltanto di disposizioni legislative ma anche di disposizioni regolamentari.

Il difficoltoso inquadramento normativo dei testi unici citati ha portato il legislatore ad intervenire e riformare l'art. 7, l. n. 50 del 1999, introducendo la necessità che un testo unico di riordino e di semplificazione della materia normativa avrebbe potuto prender vita soltanto a seguito dell'adozione di un decreto legislativo che avesse riunito le disposizioni legislative esistenti in materia e un D.p.r. contenente le sole disposizioni secondarie.

Soltanto a seguito di tale percorso normativo si sarebbe potuto adottare un unico atto, contenente il risultato dei precedenti interventi legislativi.

Ed effettivamente, il D.p.r. n. 380/2001 ha seguito tale iter normativo in quanto è stato adottato successivamente al decreto legislativo n. 378 del 2001, riguardante le disposizioni legislative in materia edilizia e al D.p.r. n. 379/2001, concernente le disposizioni regolamentari nella stessa materia.

Inquadrata dunque la natura giuridica del provvedimento normativo oggetto di studio in questa sede è preminente definirne la struttura ed individuarne le principali novità.

2.2. Struttura e finalità del Testo Unico dell'Edilizia

Tutte le disposizioni contenute nel Testo Unico in commento appartengono alla materia edilizia e non hanno alcuna attinenza con l'urbanistica.

Questo aspetto rappresenta una prima importante novità in quanto la materia edilizia era da sempre considerata una branca del più rilevante diritto urbanistico.

Le ulteriori e più rilevanti novità riguardano:

- l'individuazione di due titoli abilitativi. La concessione edilizia, ora identificata con il nome di permesso di costruire e la denuncia di inizio attività;
- la disciplina edilizia in assenza di strumenti di pianificazione urbanistica, disciplinata ora dall'art. 9 e prevista in precedenza dal combinato disposto dagli artt. 4, 1.
 n. 10 del 1977 (c.d. legge Bucalossi) e 41-quinquies, 1. n. 1150 del 1942;
- la creazione dello sportello unico dell'edilizia, disciplinata dall'art. 5 con la funzione di offrire agli utenti un unico riferimento per l'intera procedura edilizia;
- l'abolizione della commissione edilizia comunale obbligatoria. Si trattava di un organismo consultivo di carattere tecnico, disciplinato in passato dall'art. 33, n. 1, della legge 1150/1942. L'art. 4 comma 2 del Testo Unico prevede l'istituzione di questa commissione come facoltativa ed i pareri da essa eventualmente resi riguardano soltanto fattispecie determinate dal regolamento edilizio;
- il potenziamento del ruolo della conferenza di servizi;
- la previsione di nuove forme di collaborazione tra privati e amministrazione procedente:
- la previsione di un unico certificato di agibilità in luogo del vecchio certificato di abitabilità sia per le costruzioni destinate ad abitazioni sia per le unità immobiliari diverse dalle abitazioni.

Per quanto riguarda la struttura del Testo Unico, esso consta di 138 articoli suddivisi in tre Parti.

La prima parte, intitolata "Attività edilizia" è a sua volta suddivisa in quattro titoli dedicati alle "disposizioni generali", ai "titoli abilitativi", all'"agibilità degli edifici", ed alla "vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni".

Ogni titolo, suddiviso in capi e sezioni ha il pregio di assemblare tutta la normativa edilizia finora sparsa in molteplici leggi, riprendendo i principi fondamentali della legge Bucalossi (legge n. 10/1977) e della prima legge sul condono edilizio (legge n. 47/1985).

La seconda parte, intitolata "Normativa tecnica per l'edilizia" è suddivisa in sei capi, recanti le "disposizioni di carattere generale", le "tipologie costruttive", l'"eliminazione delle

barriere architettoniche", la "normativa antisismica", le disposizioni relative alla "sicurezza degli impianti" e quelle concernenti il "contenimento del consumo di energia degli edifici".

La terza parte si compone infine di soli tre articoli, aventi ad oggetto le c.d. "disposizioni finali".

Quest'ultima parte individua le normative abrogate e quelle ancora in vigore, alla luce dell'entrata in vigore del Testo Unico.

È importante rilevare che l'art. 137 contiene l'elenco delle disposizioni che rimangono in vigore senza modifiche e tra queste è compresa la legge urbanistica n. 1150/1942.

Per quanto riguarda la sua entrata in vigore, l'art. 138 aveva previsto la data del 1 gennaio 2002. A seguito di complesse vicissitudini legislative, la legge 1° agosto 2002, n. 185 ha definitivamente differito l'entrata in vigore del Testo Unico al 30 giungo 2003.

2.3. Ambito di applicazione

L'art. 1 del D.p.r. n. 380/2001 stabilisce che:

- "1. Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia.
- 2. Restano ferme le disposizioni in materia di tutela dei beni culturali e ambientali contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e le altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.
- 3. Sono fatte salve altresì le disposizioni di cui agli articoli 24 e 25 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ed alle relative norme di attuazione, in materia di realizzazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione di impianti produttivi".

Prima di verificare quale sia il reale ambito di applicazione del Testo Unico in commento è necessario evidenziare cosa si intende per attività edilizia.

Attività edilizia è qualsiasi intervento di modificazione del suolo mentre l'edilizia, a norma della 1. 25 aprile 1938, n. 710, modificata dalla 1. 25 agosto 1940, n. 1393, consiste nella "disciplina della costruzione e manutenzione degli edifici, al fine di tutelare l'incolumità, l'igiene e la sanità pubblica, la viabilità e il decoro cittadino".

Detto ciò, come in precedenza ricordato, uno dei pregi del D.p.r. in commento è stato quello di attribuire rilevanza autonoma alla materia edilizia rispetto alla disciplina urbanistica, anche se le due materie rimangono collegate da un unico filo conduttore (Corte Costituzionale n. 303/2003).

Il primo comma dell'art. 1 si riferisce ai principi fondamentali, ai principi generali ed alle disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia.

I principi fondamentali concernono gli obiettivi e i valori posti dal legislatore alla sommità dell'ordinamento al fine di indirizzare i comportamenti dei singoli, delle formazioni sociali e delle istituzioni pubbliche.

I principi generali riguardano inoltre le regole di indirizzo, ossia quelle regole generali riassuntive di altre regole, che l'interprete trae attraverso un procedimento logico induttivo.

Tra questi principi devono essere annoverate tutte le previsioni volte ad introdurre strumenti di semplificazione, come ad esempio quelle relative alla istituzione dello sportello unico dell'edilizia e l'eliminazione della commissione edilizia.

Le disposizioni rappresentano infine le regole di fattispecie, che si contrappongono ai principi che rappresentano regole incondizionate, caratterizzate dall'indeterminatezza del momento dell'azione.

Il successivo comma 2 introduce invece una importante deroga applicativa delle norme del Testo Unico.

Si stabilisce infatti che le norme ivi contenute non si applicano alla materia dei beni culturali e ambientali, oggi disciplinata dal D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e s.m.i., che ha abrogato il D. Lgs. n. 490 del 1999, menzionato nella norma.

Senza alcuna precisa specificazione la seconda parte del comma 2 individua una ulteriore deroga per tutte quelle norme di settore aventi incidenza sull'attività edilizia. Sarà onere dell'interprete individuare di volta in volta l'ampiezza di tale deroga.

Il comma 3 individua delle ulteriori deroghe, relative questa volta alle disposizioni di cui agli artt. 24 e 25, D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e riconversione di impianti produttivi e le disposizioni di attuazione dettate dal D.p.r. n. 447/1998.

La giurisdizione

La sentenza Corte Costituzionale 13 – 28 luglio 2004, n. 281, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi 1 e 2, D.Lgs. n. 80 del 1998 nella parte in cui "eccedendo dai limiti della delega, ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutta la materia dell'edilizia e dell'urbanistica, e non si è limitato ad estendere la giurisdizione amministrativa – nei limiti in cui essa, in base alla disciplina vigente, già conosceva di quella materia, sia a titolo di legittimità che in via esclusiva – alle controversie concernenti i diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno".

