

Massimo Aleo

L'AGIBILITÀ IN EDILIZIA

**IL PROVVEDIMENTO CONCLUSIVO
DELL'INTRAPRESA EDILIZIA**

AI SENSI DEL D.P.R. N. 380/2001

MODALITÀ ESECUTIVE DEL PROGETTO,
QUADRO NORMATIVO-PROCEDIMENTALE E NUOVI TEMATISMI



CD-ROM INCLUSO

FORMULARIO CON MODELLI E DOCUMENTI-TIPO PER LA PRESENTAZIONE DI ISTANZE
E REPERTORIO DELLA NORMATIVA DI RIFERIMENTO


GRAFILL

Massimo Aleo

L'AGIBILITÀ IN EDILIZIA

ISBN 13 978-88-8207-474-6

EAN 9 788882 074746

Manuali, 122

Prima edizione, giugno 2012

Aleo, Massimo <1963->

L'agibilità in edilizia / Massimo Aleo. – Palermo : Grafill, 2012.

(Manuali ; 122)

ISBN 978-88-8207-474-6

1. Licenza di abitabilità.

346.45045 CDD-22

SBN Pal0244013

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 giugno 2012

presso **Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l.** Via del Cavaliere, 93 – 90011 Bagheria (PA)

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

PRESENTAZIONE.....	p.	9
--------------------	----	---

PARTE I L'ATTIVITÀ EDILIZIA

1. L'ESECUZIONE DELLE OPERE EDILI	"	13
1.1. Tipologie di interventi edilizi	"	14
1.2. Il sistema disciplinare	"	15
1.3. Categorie di titoli abilitativi.....	"	16
1.3.1. Permesso di costruire.....	"	17
1.3.2. Dalla DIA alla SCIA	"	21
1.3.3. Presupposti per DIA alternativa a permesso di costruire	"	26
1.4. Regime abilitativo straordinario	"	27
1.4.1. Permesso in sanatoria per accertamento di conformità.....	"	28
1.4.2. Permesso di costruire in deroga	"	29
1.4.3. Sanatoria degli abusi edilizi	"	30
1.5. Attività edilizia della pubblica amministrazione.....	"	32
1.6. Attività edilizia libera	"	33
1.6.1. Interventi soggetti a comunicazione di inizio lavori	"	34
2. LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE	"	36
2.1. Il progetto edilizio	"	36
2.1.1. Costruzioni in zona sismica.....	"	37
2.2. Competenze e responsabilità professionali	"	38
2.2.1. Ingegneri, architetti, geometri	"	39
2.2.2. La figura del direttore dei lavori	"	41
2.3. L'inizio dei lavori	"	42
2.4. Varianti in corso d'opera	"	42
2.5. La fine dei lavori	"	44
3. ESECUZIONE IRREGOLARE DEI LAVORI EDILI	"	45
3.1. Sanzioni amministrative	"	46
3.2. Sanzioni penali	"	47

3.3.	Sanzioni civili	p.	48
3.3.1.	Nullità degli atti concernenti edifici	~	48
3.3.2.	Nullità degli atti concernenti terreni	~	50
3.3.3.	Divieto di erogazione di pubblici servizi e esclusione da benefici fiscali, ecc.....	~	52
3.3.4.	Esecuzione delle sanzioni ai fini della commerciabilità degli immobili	~	53

PARTE II

L'AGIBILITÀ DEGLI EDIFICI

4.	CARATTERI, NATURA E FUNZIONE DELL'AGIBILITÀ	~	57
4.1.	Natura giuridica dell'istituto.....	~	59
4.2.	Funzione del certificato di idoneità all'uso di un immobile	~	60
4.3.	Interazioni tra norme urbanistiche e tutele igienico-sanitarie	~	61
4.4.	Lo sportello unico dell'edilizia.....	~	61
4.5.	Il Regolamento edilizio comunale.....	~	64
5.	IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO DELL'AGIBILITÀ	~	66
5.1.	Presentazione dell'istanza.....	~	67
5.2.	L'istruttoria tecnico-amministrativa	~	69
5.3.	Il rilascio della certificazione	~	69
5.3.1.	Verifiche e controlli	~	70
5.4.	Le opere sui manufatti esistenti. Il rinnovo della certificazione.....	~	71
5.4.1.	Ampliamento e sopraelevazione	~	72
5.4.2.	Manutenzione ordinaria.....	~	73
5.4.3.	Manutenzione straordinaria	~	74
5.4.4.	Restauro e risanamento conservativo	~	75
5.4.5.	Ristrutturazione edilizia.....	~	77
5.4.6.	Ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione	~	79
5.4.7.	Ristrutturazione urbanistica.....	~	80
6.	L'ASSENZA DELL'AGIBILITÀ EDILIZIA	~	81
6.1.	Mancata richiesta del certificato.....	~	82
6.2.	Diniego del certificato	~	82
6.3.	Il sistema sanzionatorio	~	83
6.4.	Annullamento del provvedimento	~	84
6.5.	Dichiarazione di inagibilità	~	85

7. AGIBILITÀ EDILIZIA E DIRITTO DI PROPRIETÀ	p.	87
7.1. Le dichiarazioni delle parti nella compravendita	"	88
7.2. Agibilità degli immobili e imposizione fiscale	"	90
8. REGIME STRAORDINARIO	"	93
8.1. Agibilità in deroga	"	93
8.2. Certificato di agibilità provvisoria	"	94

PARTE III RIFERIMENTI DISCIPLINARI

9. DISCIPLINA TECNICO-URBANISTICA	"	97
9.1. Le prescrizioni tecnico-urbanistiche comunali.....	"	98
9.2. Il certificato di destinazione urbanistica.....	"	99
9.3. Vincoli e classificazione dei suoli	"	100
9.4. La destinazione d'uso	"	102
9.5. Principali definizioni urbanistiche	"	105
10. LE ALTRE CONDIZIONI PER L'AGIBILITÀ	"	108
10.1. Requisiti tecnici e igienico-sanitari dei locali	"	109
10.2. Normativa di sicurezza antincendio	"	112
10.3. Denuncia al catasto	"	113
10.4. Conformità e sicurezza degli impianti.....	"	114
10.5. Conformità strutturale.....	"	116
10.6. Collaudo statico delle strutture.....	"	117
10.7. Superamento barriere architettoniche	"	118
10.8. Pagamento degli oneri di costruzione	"	121
10.9. Risparmio energetico	"	125
10.10. Scarichi fognari.....	"	128
10.11. Ulteriori condizioni specifiche	"	129
11. ASPETTI DI SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA	"	131
11.1. Dichiarazioni sostitutive di certificati e di atti notori	"	131
11.2. La conferenza di servizi.....	"	134
11.3. Liberalità e silenzio-assenso.....	"	139

PARTE IV FORMULARIO

■ Modello 1		
Istanza agibilità	"	147

■ Modello 2		
Scheda identificativa immobili	p.	148
■ Modello 3		
Elenco allegati all'istanza di agibilità	~	149
■ Modello 4		
Dichiarazione di conformità dell'opera rispetto al progetto approvato, nonché in ordine alla avvenuta prosciugatura dei muri e della salubrità degli ambienti (articolo 25, comma 1, lettera <i>b</i>), D.P.R. n. 380/2001)	~	150
■ Modello 5		
Dichiarazione asseverata sostitutiva del parere ASL (articolo 5, comma 3, lettera <i>a</i>), D.P.R. n. 380/2001).....	~	151
■ Modello 6		
Dichiarazione di esonero da collaudo strutturale.....	~	152
■ Modello 7		
Dichiarazione di esonero da certificato di prevenzione incendi.....	~	153
■ Modello 8		
Istanza autorizzazione allaccio fognatura	~	154
■ Modello 9		
Istanza svincolo polizza fidejussoria	~	155
■ Modello 10		
Dichiarazione sostitutiva di agibilità	~	156
■ Modello 11		
Dichiarazione sostitutiva di inesistenza agibilità o abitabilità.....	~	157
■ Modello 12		
Tipologie di interventi edilizi.....	~	158
■ Modello 13		
Interventi sanabili con accertamento di conformità.....	~	160
■ Modello 14		
Interventi soggetti a SCIA – DIA	~	161
■ Modello 15		
Interventi di attività edilizia libera	~	162
■ Modello 16		
Istanza di permesso di costruire	~	163
■ Modello 17		
Allegati al permesso di costruire	~	164
■ Modello 18		
Dichiarazione relativa al superamento delle barriere architettoniche in edificio privato.....	~	165

■ Modello 19 Dichiarazione relativa al superamento delle barriere architettoniche in edificio pubblico	p.	166
■ Modello 20 DIA [o SCIA]	"	167
■ Modello 21 Allegati alla DIA-SCIA	"	168
■ Modello 22 Comunicazione nomina direttore lavori e ditta esecutrice	"	169
■ Modello 23 Comunicazione di inizio lavori	"	170
■ Modello 24 Comunicazione di fine lavori	"	171
■ Modello 25 Istanza di voltura di titolo abilitativo alla edificazione	"	172
■ Modello 26 Deposito di tipo di frazionamento (articolo 18, Legge n. 47/1985)	"	173
■ Modello 27 Istanza per certificato di destinazione urbanistica	"	174
■ Modello 28 Istanza di accesso agli atti presso una pubblica amministrazione	"	175
■ Modello 29 Elenco elaborati tecnici di progetto edilizio	"	176

PARTE V

APPENDICE DISCIPLINARE

Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380

*Testo unico delle disposizioni legislative
e regolamentari in materia edilizia*

" 183

Decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2009, n. 59

*Regolamento di attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettere a) e b),
del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, concernente attuazione
della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico in edilizia*

" 232

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445

Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa

" 241

Legge 7 agosto 1990, n. 241

Nuove norme sul procedimento amministrativo

" 265

Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265	
<i>Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie</i>	p. 284
Decreto del Ministero della Sanità 5 luglio 1975	
<i>Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione</i>	~ 286
Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 22 gennaio 2008, n. 37	
<i>Regolamento concernente l'attuazione dell'articolo 11-quaterdecies, comma 13, lettera a) della legge n. 248 del 2005, recante riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici.....</i>	~ 288
□ GUIDA ALL'INSTALLAZIONE	
E ALL'USO DEL SOFTWARE	~ 299
Contenuti del CD-ROM allegato	~ 299
Requisiti minimi hardware e software	~ 299
Richiesta della "password utente"	~ 299
Procedura per l'installazione del software	~ 299
Procedura per la registrazione del software	~ 300
Procedura per l'utilizzo del software	~ 300
□ LICENZA D'USO DEL SOFTWARE ALLEGATO	~ 303
□ SCHEDA DI REGISTRAZIONE	~ 304

PRESENTAZIONE

Il Testo Unico dell'Edilizia, decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, tra le innovazioni apportate in tema di semplificazione procedurale, ha abolito la distinzione tra certificato di abitabilità e certificato di agibilità, i due provvedimenti che in precedenza costituivano l'attestazione di idoneità all'uso degli immobili, rispettivamente, residenziali e non residenziali.

Ritenuto da molti sostanzialmente irrilevante, all'istituto dell'agibilità edilizia si tende da sempre ad attribuire una considerazione marginale. Nel tempo infatti si è diffusa la convinzione che, finita la costruzione di un edificio, la presentazione al comune della domanda per l'abitabilità (oggi, appunto, agibilità) costituisca solo un ulteriore, costoso e inutile appesantimento burocratico. La sua mancanza, infatti, non ha mai precluso compravendite, donazioni, locazioni, né altra forma di commercializzazione degli immobili. Né, tanto meno, l'obbligo di versare le imposte all'erario. E viste le condizioni delle finanze locali, perfino i comuni, cioè gli organi cui competono i controlli, spesso non possono fare a meno di tollerare, silenti, l'eventuale inerzia dei costruttori.

Questo quadro, non proprio confortante, per fortuna sta conoscendo una fase di progressiva evoluzione. L'emanazione di vari provvedimenti legislativi in materia di sicurezza strutturale e impiantistica, di efficienza energetica e contrasto dell'inquinamento, ha portato a definire nuovi parametri qualitativi delle costruzioni diversi, e molto più complessi, da quelli che nel passato erano incentrati praticamente solo sull'idea di durevolezza, funzionalità e estetica (sul tripartito modello vitruviano di firmitas, utilitas e venustas). L'implicazione fondamentale di questo nuovo scenario è dunque rappresentata dalla necessità di modernizzare il concetto di valutazione della qualità edilizia, sia da parte della P.A. sia da parte dei privati, tenuto conto di tale nuova multiforme complessità.

Il proposito di offrire, agli addetti ai lavori e non, un orientamento in questo complicato intreccio di rami disciplinari ha ispirato la realizzazione di un compendio che ne raccogliesse una sintesi organica il più possibile completa ma, allo stesso tempo, facilmente consultabile. E questo anche tenendo conto del fatto che la materia dell'agibilità in campo edilizio subisce una materiale duplice devoluzione dal potere centrale a quello periferico: prima una di tipo oggettivo-legale, dallo Stato alle regioni, come effetto della ormai decennale riforma in senso federale del Titolo V della Costituzione che ha trasferito in capo a queste ultime la competenza in materia di governo del territorio e, dunque, le tematiche urbanistico-edilizie; e poi una soggettivo-amministrativa, questa volta dalle regioni ai comuni in dipendenza della potestà regolamentare degli enti locali sancita dal D.Lgs. n. 267/2000. In ultima analisi, quindi, sono proprio i singoli comuni a definire il dettaglio vero delle procedure, stabilendo peraltro (e ciascuno a suo modo) il tipo di specifiche dichiarazioni, documenti da allegare e la modulistica da utilizzare.

Il libro si compone di quattro parti. La prima, di carattere essenzialmente introduttivo, è dedicata ad una panoramica delle modalità procedurali e esecutive del progetto di un'opera edilizia. La seconda sezione illustra il quadro di riferimento normativo-procedimentale inerente alla certificazione di agibilità. Nella terza parte sono passati in rassegna gli argomenti che in atto costituiscono la variegata cornice dalla cui corretta composizione scaturisce il provvedimento conclusivo dell'intrapresa edilizia, vale a dire il certificato di agibilità. La quarta, infine, contiene gli annessi, costituiti da un utile formulario e dal repertorio delle principali fonti normative nazionali. A questo fine è sembrata importante l'allegazione di alcuni modelli e schemi-tipo anche se ogni comune tende a predisporre di propri. Per quanto concerne il quadro di riferimento normativo – considerando anche che le disposizioni delle legislazioni regionali in tema di agibilità edilizia hanno conservato l'impostazione classica restando in gran parte aderenti alla cornice di fondo definita dal T.U. dell'edilizia D.P.R. n. 380/2001 – un ruolo particolare è rivestito, da un lato, dalla disciplina in materia di semplificazione e snellimento del procedimento amministrativo (in primis per effetto della Legge n. 241 del 1990 e del D.P.R. n. 445 del 2000) e, dall'altro, dalle più recenti norme in materia di sicurezza e contenimento dei consumi energetici.

PARTE I
L'ATTIVITÀ EDILIZIA

CAPITOLO I

L'ESECUZIONE DELLE OPERE EDILI

Il certificato di agibilità previsto dall'articolo 24 del D.P.R. n. 380 del 2001 e rilasciato dal comune al termine di una precisa procedura, attesta il possesso da parte di un edificio di tutte le condizioni di salubrità, sicurezza strutturale e igienico-sanitarie previste dalla legge per essere utilizzato.

Tra la documentazione da presentare al comune a corredo dell'istanza è prevista anche la dichiarazione di conformità dell'opera realizzata rispetto al progetto approvato. Questa condizione implica la ricognizione e verifica, prima da parte del direttore dei lavori e quindi dal comune, dell'intera vicenda riguardante la costruzione del fabbricato, dal momento del rilascio del titolo abilitativo fino alla rimozione dei ponteggi e delle altre attrezzature di cantiere.

Si può facilmente osservare, pertanto, che in disparte dalla fondamentale funzione di garanzia per la salute e sicurezza dei cittadini, il documento certificatorio in questione assume anche quella essenziale di formale atto conclusivo della pratica inerente all'attività edificatoria.

Da tale considerazione deriva che ogni valutazione tecnico-amministrativa sull'agibilità include la ponderazione di interessi anche di rango urbanistico posto che l'opera terminata dovrà essere certificata conforme anche alla disciplina relativa allo svolgimento delle attività urbanistiche e edilizie. Tali attività, in un dato territorio comunale, sono come noto regolate dalle disposizioni del Codice civile¹, dalle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico, dal regolamento edilizio e dalle leggi speciali in materia.

Tutti i proprietari d'immobili hanno pertanto l'obbligo ineludibile di attenersi alle prescrizioni dello strumento urbanistico generale comunale e degli strumenti attuativi di iniziativa pubblica e privata, sia nella realizzazione di nuove costruzioni sia nelle riedificazioni o modificazioni delle costruzioni esistenti². In particolare, poi, è alle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico che la legge affida prioritariamente il compito di sta-

¹ Art. 869 (*Piani regolatori*). – I proprietari d'immobili nei comuni dove sono formati piani regolatori devono osservare le prescrizioni dei piani stessi nelle costruzioni e nelle riedificazioni o modificazioni delle costruzioni esistenti.

Art. 870 (*Comparti*). – Quando è prevista la formazione di comparti, costituenti unità fabbricabili con speciali modalità di costruzione e di adattamento, gli aventi diritto sugli immobili compresi nel comparto devono regolare i loro reciproci rapporti in modo da rendere possibile l'attuazione del piano. Possono anche riunirsi in consorzio per l'esecuzione delle opere. In mancanza di accordo, può procedersi alla espropriazione a norma delle leggi in materia.

Art. 871 (*Norme di edilizia e di ornato pubblico*). – Le regole da osservarsi nelle costruzioni sono stabilite dalla legge speciale e dai regolamenti edilizi comunali.

La legge speciale stabilisce altresì le regole da osservarsi per le costruzioni nelle località sismiche.

² Articolo 869 del Codice civile citato e articolo 4, Legge n. 1150/1942.

bilire i criteri di insediamento, i parametri e le caratteristiche dell'edificazione, della rete viaria, degli spazi riservati ad attività collettive e pubbliche, nonché la caratterizzazione delle differenti categorie di vincoli che possono incidere sul diritto di proprietà³.

Da quanto appena esposto discende il principio generale che il riferimento fondamentale per tutti i tecnici e gli operatori impegnati nell'attività edilizia deve sempre essere lo strumento urbanistico comunale, con le annesse norme tecniche di attuazione, e il regolamento edilizio. Ed è allo strumento urbanistico generale e ai suoi allegati che occorre sempre rivolgersi per individuare i criteri e le procedure di realizzazione degli interventi edilizi dal momento della progettazione fino al rilascio del certificato di agibilità. Evitare di attenersi a questo primo basilare principio può dar luogo a pericolosi equivoci e, di conseguenza, generare impreviste lungaggini burocratiche e maggiori costi.

Dopo questa premessa apparirà di certo più evidente la finalità generale, divulgativa e informativa, di una rassegna dei criteri di realizzazione degli interventi edificatori. Essa, infatti, non può proporsi altro scopo che lumeggiare con discrezione la cornice disciplinare definita dalle principali norme di interesse urbanistico e dalle limitazioni fissate dalla legge per ciascuna zona omogenea in cui il territorio comunale è suddiviso dallo strumento urbanistico approvato⁴.

Una seconda annotazione rilevante concerne il fatto che, non di rado, specialmente in quelli più datati, i piani regolatori e gli altri strumenti urbanistici di livello comunale pongono prescrizioni particolari e limitazioni unicamente per gli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia (nuova edificazione, ricostruzioni, ampliamenti, ristrutturazioni) mentre preferiscono fare automatico riferimento alla legislazione speciale e al regolamento edilizio per ciò che riguarda le modalità operativo-esecutive degli interventi di natura conservativa sul patrimonio edilizio (manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, opere interne). In altre parole, ad un elevato livello di dettaglio delle condizioni poste per gli interventi di trasformazione territoriale, in genere non corrisponde altrettanto scrupolo per le lavorazioni realizzate sul patrimonio edilizio esistente, in particolar modo per quelle cosiddette “libere”, con la sola eventuale eccezione degli interventi a carattere conservativo ricadenti in ambiti di zona A (contesti riconosciuti in possesso di particolari peculiarità sotto il profilo storico-ambientale, insediativo, e quant'altro). Questa è la ragione per la quale simili attività in regime libero corrono il rischio sempre, o comunque troppo spesso, di essere condotte dai proprietari di immobili perfettamente, ma quanto mai inappropriatamente, “*a propria immagine e somiglianza*”.

▼ 1.1. Tipologie di interventi edilizi

Gli interventi di natura edilizia, ossia le attività costruttive degli edifici, possono distinguersi inizialmente in una bipartizione sotto il profilo strutturale. È possibile cioè ricomprenderli in due grandi gruppi fondamentali in base alle diverse modalità con cui i lavori dovranno essere realizzati.

³ Articolo 7, comma 6, Legge n. 1150/1942 e D.I. n. 1444/1968.

⁴ Articolo 7 e 41-*quinquies*, Legge n. 1150/1942.

Il primo è costituito dall'insieme delle opere comportanti *trasformazione urbanistica e edilizia del territorio*. Il secondo concerne invece tutte quelle lavorazioni svolte sulle costruzioni esistenti che, pertanto, sono in genere definite *interventi di natura conservativa* delle costruzioni anzidette.

Trasferendo il punto di vista dal profilo strutturale a quello delle modalità operativo-esecutive, è possibile declinare l'ordine degli interventi costruttivi riconoscendo sostanzialmente tre livelli:

- interventi di nuova edificazione, quando è contemplata la realizzazione di nuovi corpi di fabbrica o comunque di nuovi significativi volumi edilizi aggiuntivi;
- interventi sul patrimonio urbanistico-edilizio esistente, se le opere hanno ad oggetto manufatti esistenti o porzioni di essi;
- interventi di ristrutturazione urbanistica, nel caso in cui attraverso un insieme sistematico di opere rientranti nelle precedenti due tipologie si modifica in maniera significativa una parte dell'esistente tessuto urbano.

▼ 1.2. Il sistema disciplinare

Per gli evidenti motivi di sintesi che caratterizzano questo lavoro, ci limiteremo qui di seguito ad elencare quali sono le principali norme di riferimento che possono rappresentare la cornice, appunto, del quadro disciplinare fondamentale degli argomenti trattati nelle pagine successive.

Esse sono:

- il Codice civile, agli articoli n. 869 e seguenti;
- la Legge Urbanistica Nazionale n. 1150/1942, con le successive modifiche e integrazioni;
- la Legge n. 10/1977 sulla edificabilità dei suoli;
- la Legge n. 457/1978 che, oltre a disciplinare in termini generali la materia dell'edilizia residenziale pubblica, reca norme generali per il recupero del patrimonio edilizio esistente, definendo le categorie di intervento sullo stesso, le modalità procedurali per la pianificazione di recupero e l'istituto dell'autorizzazione edilizia gratuita;
- la Legge n. 47/1985, recante disposizioni in materia di controllo dell'attività urbanistica con le relative sanzioni, di riordino urbanistico, condono edilizio e sanatoria degli abusi "*formali*"⁵;
- il D.P.R. n. 380/2001⁶, T.U. dell'edilizia⁷.

Questo elenco deve essere ovviamente considerato integrato dalle singole normative regionali in tema di urbanistica o di "governo del territorio" che, ricordiamo, essendo stata ricompresa nell'elenco del novellato articolo 117, comma III, della Costituzione, come ri-

⁵ Secondo la disciplina dell'"Accertamento di conformità" di cui all'articolo 13 della Legge n. 47/1985, in atto confluita nell'articolo 36 del D.P.R. n. 380/2001.

⁶ Entrato in vigore, dopo alcuni rinvii, il 30 giugno 2003.

⁷ Vedi *infra*.

visitato dall'articolo 3 della legge costituzionale n. 3/2001, è una materia che rientra ora tra quelle di legislazione concorrente⁸.

▼ 1.3. Categorie di titoli abilitativi

Nelle righe seguenti verranno passati in rassegna i differenti titoli edilizi previsti dalla normativa che, nel caso di realizzazione di opere edili, implementano e completano il diritto di proprietà incidendo, in particolare e significativamente, sulla commerciabilità dell'immobile oggetto di lavori. Infatti, la legge prevede che i contratti sia in forma pubblica sia in forma privata aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici o loro parti la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, data di entrata in vigore della Legge n. 47/1985, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del regolare titolo abilitativo a costruire ovvero della concessione in sanatoria⁹.

Per quanto riguarda l'evoluzione della disciplina inerente ai titoli abilitativi all'edificazione, le prime indicazioni nella legislazione statale risalgono all'articolo 31 della Legge Urbanistica n. 1150/1942. Secondo tale norma, dovevano essere soggette a licenza edilizia tutte le nuove costruzioni ricadenti all'interno dell'aggregato urbano costituito dalla perimetrazione del centro abitato, fatte salve le diverse previsioni dei piani regolatori, laddove esistenti.

Con la successiva emanazione della Legge n. 765/1967, l'esigenza di un maggior controllo dell'attività costruttiva dei privati determinò il dilatarsi dell'ambito applicativo della licenza che da quel momento non riguarderà più soltanto l'aggregato urbano ma verrà esteso all'intero territorio comunale. Inoltre, ne resteranno soggetti anche gli interventi di ampliamento, di modifica o demolizione di quelli esistenti, nonché l'esecuzione delle opere di urbanizzazione.

In seguito, con la Legge n. 10/1977 (cd. "*legge Bucalossi*") furono rinnovati integralmente i connotati dell'atto amministrativo abilitativo all'edificazione che, oltre a cambiare denominazione da "*licenza*" a "*concessione*", acquisì l'inedito – fino ad allora – carattere oneroso.

Solo un anno più tardi, con la Legge n. 457/1978, per rispondere all'esigenza di semplificazione invocata da più parti a favore degli interventi edilizi con minori ricadute territoriali, venne introdotto lo strumento dell'autorizzazione edilizia, titolo sostitutivo della concessione edilizia¹⁰ per le opere di manutenzione straordinaria, per il restauro e risanamento conservativo, rappresentanti categorie di interventi a limitato impatto urbanistico. Differenze sostanziali dell'autorizzazione rispetto alla concessione saranno la gratuità, la mancanza di rilievo penale e la possibile efficacia per silenzio-assenso decaduti i termini approvativi assegnati al comune.

Il più recente passaggio evolutivo è quello determinato dal Testo Unico sull'edilizia (D.P.R. n. 380/2001) che ha ulteriormente modificato la denominazione del titolo abilita-

⁸ Regione Lombardia, L.R. n. 12/2005 – Regione Piemonte, L.R. n. 20/2009 – Regione Veneto, L.R. n. 11/2004 – Regione Toscana, L.R. n. 1/2005 – Regione Umbria, L.R. n. 11/2005 – Regione Campania, L.R. n. 16/2004 – Regione Emilia-Romagna, L.R. n. 31/2002 – Regione Sicilia, L.R. n. 71/1978 – Regione Sardegna, L.R. n. 23/1985, ecc..

⁹ Articolo 17 della Legge n. 47/1985 oggi trasfuso nell'articolo 46 del D.P.R. n. 380/2001.

¹⁰ Articolo 48, Legge n. 457/1978 cit..

tivo principale per l'esercizio dell'attività edificatoria da “concessione” in “permesso di costruire”¹¹.

Esistono poi altre famiglie di interventi implicanti mutamenti anche notevoli dell'assetto territoriale, ad esempio quelli riguardanti le attività estrattive, la realizzazione di impianti di telecomunicazioni, lo sfruttamento di energie rinnovabili, le opere sul pubblico demanio, le infrastrutture di interesse pubblico realizzate dagli enti competenti, ecc. In tutti questi casi l'esecuzione delle relative opere è subordinata al rilascio di apposito provvedimento autorizzatorio in base alle procedure stabilite dalla specifica normativa di settore.

L'intera materia dei titoli abilitativi e delle relative procedure è codificata dal T.U. dell'edilizia e dalle normative regionali ma ciò che si suggerisce è di fare sempre prioritario riferimento alle disposizioni dei regolamenti comunali per effetto dell'autonomia regolamentare consegnata agli enti locali, in primo luogo dalla Costituzione, dal D.Lgs. n. 267/2000 e dalle eventuali normative regionali¹² in materia di ordinamento degli enti locali.

Prima di concludere questa breve introduzione ed entrare nel merito della rassegna del sistema disciplinare nelle sue differenti articolazioni, ci sembra importante sottolineare che a fronte proprio del numero di tali articolazioni, la normativa – purtroppo – non sempre individua una corrispondenza di automatismi procedurali. Una volta definita la tipologia “strutturale” di intervento edilizio non esiste dunque la possibilità immediata di individuare universalmente una corrispondente tipologia “amministrativa” di titolo abilitativo all'esecuzione dei lavori. Questo a causa delle differenti implicazioni urbanistiche che una determinata tipologia di intervento può manifestare se viene realizzata su un edificio vincolato o meno, se vi è associato, oppure no, un cambio di destinazione d'uso o se nuove esigenze di snellimento procedurale hanno portato alla formulazione di istituti particolari o derogatori. A certe condizioni, dunque, anche interventi a prima vista “*minori*” riconducibili, dal punto di vista strutturale, a tipologie di carattere meramente conservativo potrebbero essere soggetti a formale titolo abilitativo, come nel caso della manutenzione straordinaria associata al cambio di destinazione d'uso.

Il risultato finale che si determina è un quadro disciplinare che a molti potrebbe apparire, non senza qualche ragione, denso di complicazioni e difficoltà.

1.3.1. Permesso di costruire

La nozione e le caratteristiche del titolo abilitativo del permesso di costruire sono definite dagli articoli 10 e seguenti del D.P.R. n. 380/2001¹³.

¹¹ Il termine “concessione edilizia” è tuttora utilizzato nella normativa urbanistico-edilizia di talune realtà regionali (ad es. in Sicilia). Inoltre, non tutte le norme in materia antecedenti al D.P.R. n. 380/2001 sono state abrogate da quest'ultimo (ad esempio alcuni articoli della Legge n. 47/1985). Fermo restando che nell'uso comune le due espressioni sono spesso utilizzate indifferentemente come sinonimi, ove in questo testo ricorra il vecchio termine deve sempre considerarsi sostituito dal nuovo.

¹² Nelle Regioni a Statuto speciale e Province autonome.

¹³ Art. 10 (L) (*Interventi subordinati a permesso di costruire*). – 1. Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

- a) gli interventi di nuova costruzione;
- b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;

Il permesso di costruire è necessario per l'esecuzione degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio così definiti:

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal 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.

2. Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività.

3. Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44.

Art. 11 (L) (*Caratteristiche del permesso di costruire*) (legge 28 gennaio 1977, n. 10, articolo 4, commi 1, 2 e 6; legge 23 dicembre 1994, n. 724, articolo 39, comma 2, come sostituito dall'articolo 2, comma 37, della legge 23 dicembre 1996, n. 662). – 1. Il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo.

2. Il permesso di costruire è trasferibile, insieme all'immobile, ai successori o aventi causa. Esso non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio. È irrevocabile ed è oneroso ai sensi dell'articolo 16.

3. Il rilascio del permesso di costruire non comporta limitazione dei diritti dei terzi.

Art. 12 (L) (*Presupposti per il rilascio del permesso di costruire*). – 1. Il permesso di costruire è rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

2. Il permesso di costruire è comunque subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.

3. In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione.

4. A richiesta del sindaco, e per lo stesso periodo, il presidente della giunta regionale, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione degli strumenti urbanistici.

Art. 13 (L) (*Competenza al rilascio del permesso di costruire*). – 1. Il permesso di costruire è rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici.

2. La regione disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 21, comma 2, per il caso di mancato rilascio del permesso di costruire entro i termini stabiliti.

Art. 14 (L) (*Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici*). – (omissis)

Art. 15 (R) (*Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire*). – 1. Nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.

2. Il termine per l'inizio dei lavori 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. Entrambi i termini possono essere prorogati, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso. 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, esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

3. 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 denuncia di inizio attività ai sensi dell'articolo 22. Si procede altresì, ove necessario, al ricalcolo del contributo di costruzione.

4. 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.

- gli interventi di nuova costruzione;
- gli interventi di ristrutturazione urbanistica¹⁴;
- gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal 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.

In base alla normativa, le regioni possono individuare quali altri interventi, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche ovvero all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, devono essere necessariamente sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire.

Con specifico riferimento agli “*interventi di nuova costruzione*”, questi sono definiti dall'articolo 3, lettera *e*), del T.U. Si tratta in realtà di una disposizione che riguarda, per esclusione, non solo la nuova edificazione *strictu sensu* ma la generalità degli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio che non possono trovare ospitalità nel novero di quelle categorie di opere che, specificamente, individuano gli interventi realizzabili sul patrimonio edilizio esistente e che sono oggetto delle definizioni riportate dallo stesso articolo sotto le lettere *a*), *b*), *c*), *d*) e *f*)¹⁵.

Sono comunque da considerarsi *nuove costruzioni* ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001:

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 pertinenti, 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 inedito;

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, camper, 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.6) gli interventi pertinenti 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 principale;

¹⁴ D.P.R. n. 380/2001 articolo 3 lettera *f*): 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.

¹⁵ Trattasi di: *a*) manutenzione ordinaria; *b*) manutenzione straordinaria; *c*) restauro e risanamento conservativo; *d*) ristrutturazione edilizia; *f*) ristrutturazione urbanistica. Le definizioni di dette tipologie di intervento erano enunciate in precedenza dall'articolo 31 della Legge n. 457/1978.

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.».

Il permesso di costruire¹⁶ si contraddistingue, dal punto di vista amministrativo, per i seguenti caratteri (invero del tutto analoghi a quelli del precedente titolo della concessione edilizia):

- deve essere richiesto al comune dal proprietario, o da terzi aventi titolo, prima dell'inizio dei lavori¹⁷;
- è rilasciato dal dirigente del servizio comunale competente¹⁸;
- deve essere trascritto, a cura dell'amministrazione comunale e a spese del richiedente, nei registri immobiliari, in modo che risulti sia la destinazione dell'immobile sia l'individuazione delle aree di pertinenza asservite all'immobile stesso;
- il permesso di costruire è oneroso, cioè subordinato alla corresponsione di un contributo commisurato alla incidenza delle spese di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché al costo di costruzione, salvo taluni casi di riduzione e gratuità disciplinati dalla legge;
- è trasferibile ai successori e aventi causa che abbiano titolo sull'immobile interessato dai lavori¹⁹;
- ha validità complessiva non superiore a tre anni dall'inizio dei lavori. Questi devono comunque essere iniziati entro un anno dal rilascio del titolo abilitativo all'edificazione. Un periodo più lungo per l'ultimazione dei lavori può essere consentito in relazione alla mole delle opere da realizzare o delle particolari caratteristiche costruttive, oggettivamente valutate;
- va rinnovato in caso di decadenza del termine di validità²⁰, salvo proroga per la ultimazione dei lavori concedibile, limitatamente alla parte dell'edificio non ultimata e con il versamento dell'eventuale conguaglio degli oneri²¹, in presenza di ritardi nell'esecuzione dei lavori dipendenti da documentati fatti estranei alla volontà del titolare;
- non comporta limitazione dei diritti dei terzi;
- è rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente;
- è comunque subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo trien-

¹⁶ Il titolo riguarda essenzialmente l'attività edilizia privata. Quella pubblica, com'è illustrato in altra sezione di questo lavoro, è autorizzata mediante altro genere di provvedimento.

¹⁷ I lavori si considerano iniziati quando si avviano le prime operazioni di cantiere modificative dello *status quo ante*. Dal punto di vista della normativa antisismica interviene l'articolo 3 della L.R. n. 135/1982 che definisce inizio dei lavori l'inizio dell'esecuzione delle strutture previste in progetto.

¹⁸ A tale figura è delegata la specifica funzione ai sensi dell'articolo 107 del D.Lgs. n. 267/2000 in luogo del sindaco.

¹⁹ La voltura che integra la pratica edilizia può riguardare il titolo o solo la relativa istanza ove l'atto conclusivo del procedimento non sia stato ancora emesso.

²⁰ Qualora i lavori non siano stati iniziati o ultimati entro i termini.

²¹ In caso di intervenuti aumenti deliberati dall'amministrazione comunale.