

L'EDILIZIA DOPO LA CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICHE, DEL DECRETO SVILUPPO

di
Michele Miguidi

1. Nuove misure per incentivare l'edificazione privata

Il paradosso della normativa edilizia è quello di essere in permanente fase di "manutenzione" (se non di "ristrutturazione"), in un processo di liberalizzazione contraddittorio promosso talvolta da ragionevoli adeguamenti a principi diffusi negli altri paesi dell'unione, talaltra da esigenze finanziarie o produttive, ed ancora da richieste dell'elettorato che stanno portando a quello che è stato denominato il "furto del paesaggio" (Antonio Tabucchi, in Il fatto Quotidiano, 31 luglio 2011) in nome della sommatoria di singoli interessi egoistici che tutti negano ma di cui tutti approfittano. L'ultimo intervento passa dalla conversione in legge del cd. cd. decreto Sviluppo 2011 (il DECRETO-LEGGE 13 maggio 2011, n. 70, in G.U. n. 110 del 13 maggio 2011, in vigore dal 14 maggio 2011), ad opera della legge n. 106 del 2011. E non a caso faccio riferimento alla conversione del decreto legge: non per questioni di stabilizzazione nell'ordinamento bensì per la prassi consolidata di stravolgere in fase di conversione i decreti legge, ad opera della stessa maggioranza, in un processo di ormai permanente destabilizzazione del diritto e di cecchinaggio della sua certezza.

Sotto il profilo sistematico, il decreto si pone in aperto contrasto con gli indirizzi più volte espressi dalla Presidenza della Repubblica di adottare riforme organiche, evitando approcci puntiformi e frammentari.

Detto questo, sotto il profilo redazionale il merito del testo è, a prima vista, quello di sintetizzare, nel primo comma di ciascun articolo, le riforme apportate dalle successive disposizioni. Tuttavia, a più avveduta lettura, questa tecnica rischia, sotto l'egida della didattica, di far sorgere letture contraddittorie.

Per la materia edilizia, l'articolo 5 evidenzia subito che la riforma è volta a "liberalizzare le costruzioni private", tramite:

- a) l'introduzione del "silenzio assenso" per il rilascio del permesso di costruire, ad eccezione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali;
- b) l'estensione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (DIA), superando le incertezze alle quali, sino ad oggi, aveva posto presidio solo la circolare;
- c) la tipizzazione di un nuovo schema contrattuale diffuso nella prassi: la "cessione di cubatura";
- d) la semplificazione dell'obbligo di comunicazione all'autorità locale di pubblica sicurezza, assorbita dalla registrazione dei contratti di compravendita immobiliare, con evidente conseguente necessità di collegamento fra l'autorità erariale e quella di sicurezza;
- e) per gli edifici adibiti a civile abitazione, l'introduzione di una "autocertificazione" asseverata da un tecnico abilitato, "che attesti il rispetto dei requisiti di protezione acustica in relazione alla zonizzazione acustica di riferimento", come documento sostitutivo della cosiddetta relazione "acustica";
- f) l'introduzione di una misura di trasparenza, con obbligo per i Comuni di pubblicare sul proprio sito istituzionale gli allegati tecnici agli strumenti urbanistici;
- g) l'esclusione della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) per gli strumenti attuativi di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica;
- h) la legge nazionale quadro per la riqualificazione incentivata delle aree urbane, con assegnazione di un termine fisso per l'eventuale intervento di normative regionali;
- h-bis*) la disciplina di "modalità di intervento in presenza di piani attuativi seppur decaduti" (lettera introdotta con la legge di conversione, che - con buona pace dell'alfabeto italiano, che

dopo la lettera “h”, già conclusiva di elenco, vorrebbe la lettera “i” – si sbizzarrisce, come ormai d’uso, con un bis).

Come sottolineato dal documento del servizio studi del senato, “alcune di queste misure sono state anticipate nella premessa al Programma nazionale di riforma (PNR), allegato al Documento di economia e finanza 2011 (Doc. LVII n. 4) recentemente esaminato dalle Camere”.

1.1. Il silenzio assenso per il rilascio del permesso di costruire

Il procedimento di rilascio del permesso di costruire è stato modificato, con l’impattante introduzione del silenzio assenso, diversamente dalla disciplina previgente, che in caso di “inadempimento” del Comune nei termini previsti per l’adozione del provvedimento finale faceva formare sul medesimo il silenzio-rifiuto, impugnabile entro 60 giorni avanti ai competenti Tribunali amministrativi regionali. Certamente, la tipologia di procedimento era foriera di ritardi per far valere i quali maturavano spese a carico del privato, che aveva di adire il giudice amministrativo per ricorrere avverso il silenzio al fine di tutelare i propri interessi.

Se, da un canto, si passa ora ad un sistema astrattamente non solo più liberistico, ma anche più democratico, non si può nascondere che maggiori dovrebbero essere i principi di cautela posti a presidio del territorio e dell’ambiente, in una visione pragmatica del ruolo dell’amministrazione comunale e dei limiti della sua capacità ispettiva. Ciò a maggior ragione se si pone attenzione al nuovo comma 12 del riscritto articolo 20 del testo unico dell’edilizia, che, sovvertendo l’approccio normativo in relazione a istituti che possano incidere sull’ambiente, fa salve “le disposizioni contenute nelle leggi regionali che prevedano misure di ulteriore semplificazione e ulteriori riduzioni di termini procedurali”.

1.2. Il procedimento

Le disposizioni introdotte dalla **lett. a) del comma 2**, dal n. 1 al n. 7), quindi, apportano modifiche al permesso di costruire intervenendo sul testo unico dell’edilizia:

- semplificando il procedimento relativo al rilascio del permesso;
- modificando specifici aspetti quali gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso stesso.

Di per sé l’articolo 20, come ridisegnato dal decreto sviluppo, non è stato modificato in sede di conversione.

Ora, con la previsione del silenzio-assenso l’interessato può fidarsi nella formazione di un provvedimento tacito a patto che non sia intervenuto alcun provvedimento negativo e che siano rispettate le prescrizioni previste dalla legge.

Art. 20 TESTO UNICO DELL’EDILIZIA (Procedimento per il rilascio del permesso di costruire)	
Testo previgente	Decreto sviluppo
1. La domanda per il rilascio del permesso di costruire, sottoscritta da uno dei soggetti legittimati ai sensi dell’articolo 11, va presentata allo sportello unico corredata da un’attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali richiesti dal regolamento edilizio, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla parte II, nonché da un’autocertificazione circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nel caso in cui il progetto riguardi interventi di edilizia residenziale ovvero la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali.	1. La domanda per il rilascio del permesso di costruire, sottoscritta da uno dei soggetti legittimati ai sensi dell’articolo 11, va presentata allo sportello unico corredata da un’attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali richiesti dal regolamento edilizio, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla parte II. La domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza,

<p>2. Lo sportello unico comunica entro dieci giorni al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento ai sensi degli articoli 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. L'esame delle domande si svolge secondo l'ordine cronologico di presentazione.</p> <p>3. Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria, acquisisce, avvalendosi dello sportello unico, i prescritti pareri dagli uffici comunali, nonché i pareri di cui all'articolo 5, comma 3, sempre che gli stessi non siano già stati allegati alla domanda del richiedente e, valutata la conformità del progetto alle normativa vigente, formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico giuridica dell'intervento richiesto.</p> <p>4. Il responsabile del procedimento, qualora ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario, può, nello stesso termine di cui al comma 3, richiedere tali modifiche, illustrandone le ragioni. L'interessato si pronuncia sulla richiesta di modifica entro il termine fissato e, in caso di adesione, è tenuto ad integrare la documentazione nei successivi quindici giorni. La richiesta di cui al presente comma sospende, fino al relativo esito, il decorso del termine di cui al comma 3.</p> <p>5. Il termine di cui al comma 3 può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro quindici giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente. In tal caso, il termine ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa.</p> <p>6. Nell'ipotesi in cui, ai fini della realizzazione dell'intervento, sia necessario acquisire atti di assenso, comunque denominati, di altre amministrazioni, diverse da quelle di cui all'articolo 5, comma 3, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Qualora si tratti di opere pubbliche incidenti su beni culturali, si applica l'articolo 25 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490</p> <p>7. Il provvedimento finale, che lo sportello unico provvede a notificare all'interessato, è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, entro quindici giorni dalla proposta di cui al comma 3, ovvero dall'esito della conferenza di servizi di cui al comma 6.</p>	<p>antincendio, igienico-sanitarie nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali, alle norme relative all'efficienza energetica.</p> <p>2. Lo sportello unico comunica entro dieci giorni al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento ai sensi degli articoli 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. L'esame delle domande si svolge secondo l'ordine cronologico di presentazione.</p> <p>3. Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria, acquisisce, avvalendosi dello sportello unico, secondo quanto previsto all'articolo 5, commi 3 e 4, i prescritti pareri e gli atti di assenso eventualmente necessari, sempre che gli stessi non siano già stati allegati alla domanda dal richiedente e, valutata la conformità del progetto alla normativa vigente, formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto.</p> <p>4. Il responsabile del procedimento, qualora ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario, può, nello stesso termine di cui al comma 3, richiedere tali modifiche, illustrandone le ragioni. L'interessato si pronuncia sulla richiesta di modifica entro il termine fissato e, in caso di adesione, è tenuto ad integrare la documentazione nei successivi quindici giorni. La richiesta di cui al presente comma sospende, fino al relativo esito, il decorso del termine di cui al comma 3.</p> <p>5. Il termine di cui al comma 3 può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente. In tal caso, il termine ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa.</p> <p>6. Il provvedimento finale, che lo sportello unico provvede a notificare all'interessato, è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, entro il termine di trenta giorni dalla proposta di cui al comma 3, ovvero dall'esito della conferenza di servizi di cui all'articolo 5,</p>
---	--

<p>Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio. Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio.</p> <p>8. I termini di cui ai commi 3 e 5 sono raddoppiati per i comuni con più di 100.000 abitanti, nonché per i progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento.</p> <p>9. Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, la domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-rifiuto.</p> <p>10. Il procedimento previsto dal presente articolo si applica anche al procedimento per il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, a seguito dell'approvazione della deliberazione consiliare di cui all'articolo 14.</p> <p>10-bis. Il termine per il rilascio del permesso di costruire per gli interventi di cui all'articolo 22, comma 7, è di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda.</p>	<p>comma 4. Il termine di cui al primo periodo del presente comma è fissato in quaranta giorni con la medesima decorrenza qualora il dirigente o il responsabile del procedimento abbia comunicato all'istante i motivi che ostano all'accoglimento della domanda, ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio. Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio.</p> <p>7. I termini di cui ai commi 3 e 5 sono raddoppiati per i comuni con più di 100.000 abitanti, nonché per i progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento.</p> <p>8. Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, per i quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 9 e 10.</p> <p>9. Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di cui al comma 6 decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-rifiuto.</p> <p>10. Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia prodotto dall'interessato, il competente ufficio comunale acquisisce il relativo assenso nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 5, comma 4. Il termine di cui al comma 6 decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-rifiuto.</p> <p>11. Il termine per il rilascio del permesso di costruire per gli interventi di cui all'articolo 22, comma 7, è di settantacinque giorni dalla data di presentazione della domanda.</p> <p>12. Fermo restando quanto previsto dalla vigente normativa in relazione agli adempimenti di competenza delle amministrazioni statali coinvolte, sono fatte salve le disposizioni contenute nelle leggi regionali che prevedano</p>
--	---

	<p>13. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni di cui al comma 1, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al medesimo comma è punito con la reclusione da uno a tre anni. In tali casi, il responsabile del procedimento informa il competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.</p>
--	--

La formazione del silenzio assenso, tuttavia, non fa venir meno i poteri di autotutela della Pubblica Amministrazione che, ai sensi dell'art. 38 del DPR n. 380/2001 (TU edilizia), può annullare il permesso di costruire, anche se a ciò si potrebbe ora addivenire a seguito della realizzazione, o, comunque, dell'inizio dei lavori, con maggiore esposizione a responsabilità in contenziosi civili.

Parallelamente è stato modificato l'articolo 82, comma 2, che reca disposizioni concernenti l'eliminazione o il superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico, ove è stato eliminato il riferimento alle autorizzazioni previste dai commi 6 e 7 del medesimo articolo.

1.3. Silenzio rifiuto in presenza di vincoli culturali, paesaggistici o ambientali

Ove siano presenti vincoli culturali, paesaggistici o ambientali, i termini per la maturazione dell'assenso decorreranno dal momento in cui sia stato acquisito il relativo nulla osta e, ove lo stesso non sia favorevole, il decorso del termine per l'adozione del provvedimento finale fa maturare il silenzio-rifiuto sulla domanda di permesso di costruire.

1.4. Nuovi termini e nuovo procedimento per il permesso di costruire

Quanto alla procedura ordinaria, invece, l'introduzione del silenzio assenso ha comportato anche una rivisitazione di termini e fasi procedurali per il rilascio del permesso di costruire (anche se con conservazione di alcune sotto-fasi):

a) domanda allo Sportello Unico

La domanda, che come in precedenza deve essere corredata da un'attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali richiesti dal regolamento edilizio, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla parte II, deve essere altresì accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto:

- agli strumenti urbanistici approvati ed adottati;
- ai regolamenti edilizi vigenti e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme
 - o antisismiche;
 - o di sicurezza;
 - o antincendio;
 - o igienico-sanitarie;
 (nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali),
- alle norme relative all'efficienza energetica.

Stante il maggior valore assunto da dichiarazioni, attestazioni ed asseverazioni, secondo un processo che ha portato ad assegnare ai tecnici un vero e proprio ruolo pubblico, viene previsto (dal nuovo comma 13) un presidio penale: “(...) chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni (...), dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti (...) è punito con la reclusione da uno a tre anni. In tali casi, il responsabile del procedimento informa il competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari”.

Secondo il novellato articolo 5 (in origine di rango regolamentare, ma ora modificato da intervento legislativo primario), ai fini del rilascio del permesso di costruire o del certificato di agibilità, lo sportello unico dell'edilizia acquisisce direttamente, ove questi non siano stati già allegati dal richiedente, il parere dell'ASL nel caso in cui non possa essere sostituito da una dichiarazione (in precedenza il riferimento era alla autocertificazione) ai sensi dell'articolo 20, comma 1 (lettera a), come modificata dall'articolo 5, comma 2, lettera a), della legge n. 106 del 2011), oltre al parere dei vigili del fuoco. In sede di conversione è stato inoltre introdotto il comma 4-bis al medesimo articolo 5 del TU, disponendo che lo sportello unico per l'edilizia:

- accetta
 - le domande,
 - le dichiarazioni,
 - le segnalazioni,
 - le comunicazioni
 - e i relativi elaborati tecnici o allegati presentati dal richiedente
 - e provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione in conformità alle modalità tecniche individuate ai sensi dell'articolo 34-quinquies del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.
- } con modalità telematica

Tali modalità assicurano l'interoperabilità con le regole tecniche definite dal regolamento ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni.

A fronte delle misure telematiche di ricezione, trasmissione e gestione, è previsto che ai predetti adempimenti si provveda nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; delle due l'una: o la norma fotografa una realtà già esistente o è basata su un'ipocrisia, visto che l'informatica costa; e sappiamo trattarsi di tecnica redazionale per consentire di affermare la mancanza di impatto finanziario delle norme, in sintonia con tanti precedenti.

b) comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento.

Rimane l'obbligo dello Sportello:

- di trasmettere al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento entro 10 giorni e
- di curare i procedimenti in ordine cronologico.

c) istruttoria

L'istruttoria sulla domanda deve essere curata ordinariamente nel termine di 60 giorni, salvo:

- interruzione, per una sola volta, in caso di richiesta di integrazione di documenti che non siano già in possesso del Comune o lo stesso non possa autonomamente acquisirli; la richiesta dovrà essere

formulata entro 30 giorni dalla presentazione della domanda e il termine di 60 giorni decorrerà nuovamente dalla ricezione della documentazione integrativa;

- sospensione, in caso di richiesta dal parte del responsabile di apportare modifiche di modesta entità, che dovranno essere presentate nei successivi 15 giorni decorrenti dalla richiesta.

Al termine dell'istruttoria, come nella precedente disciplina, il responsabile del procedimento formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto.

d) conferenza di servizi

Ove sia necessario acquisire assensi, nulla-osta od autorizzazioni da parte di altri enti, il responsabile del procedimento deve convocare la conferenza di servizi *entro i 60 giorni assegnati per lo svolgimento dell'istruttoria*, con necessità di concludere la conferenza stessa in 90 giorni;

e) conclusione del procedimento

Il procedimento può positivamente concludersi con:

- l'adozione espressa del provvedimento adottato dal dirigente entro i 30 giorni successivi all'esito dell'istruttoria (60 giorni o il diverso termine comprensivo dei 90 giorni per la conferenza di servizi) e, quindi, alla presentazione da parte del responsabile del procedimento, della proposta di atto; il termine diviene di 40 giorni qualora il dirigente o il responsabile del procedimento abbia comunicato all'istante i motivi che ostano all'accoglimento della domanda, ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241;

- la maturazione del silenzio assenso, in caso di inutile decorso del termine per la conclusione del procedimento senza che il responsabile abbia apposto motivato diniego.

Rimangono ferme le misure di trasparenza già in precedenza introdotte:

- dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio;

- gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio.

Viene ribadita la disposizione che raddoppia i termini per l'istruttoria e per la richiesta di integrazione:

- per i comuni con più di 100.000 abitanti;

- nonché per i progetti particolarmente complessi.

Nel caso in cui l'interessato intenda esercitare la facoltà di richiedere il permesso di costruire al posto della denuncia di inizio attività (ex articolo 22 comma 7 del testo unico) il termine per il rilascio del relativo titolo è portato da 60 a 75 giorni dalla data di presentazione della domanda.

Il riscritto articolo 21 prevede poi che le regioni, con proprie leggi, determinino forme e modalità per l'eventuale esercizio del potere sostitutivo nei confronti dell'ufficio dell'amministrazione comunale competente per il rilascio del permesso di costruire.

1.5. Tolleranza per le violazioni entro il 2% del progetto

All'articolo 34 del testo unico è stato introdotto il comma 2-ter, ove è ora prevista una tolleranza nei confronti delle violazioni che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 % delle misure progettuali in termini di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta, che non costituiscono più parziale difformità (in sintonia con quanto già previsto dall'articolo 34 in termini di tolleranza fiscale).

Va puntualizzato che la tolleranza, analoga a quella prevista sotto il profilo fiscale dall'articolo 49 dello stesso testo unico, è relativa al solo progetto e non alle prescrizioni urbanistiche, alle distanze o ad altre previsioni normative

1.6. Segnalazione certificata di inizio attività in materia edilizia

Con la manovra economica 2010 (Legge 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del DL 31 maggio 2010, n. 78), è stata disposta (con l'art. 49, comma 4-bis, della stessa Legge n. 122/2010) la sostituzione della disciplina della denuncia di inizio attività, abrogata, con quella della segnalazione certificata di inizio attività.

Cfr. D. Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, n. 123 (cd. direttiva servizi), concernente la cd. DIA ad effetto immediato.

Al di là della diversa terminologia impiegata, l'istituto prevede un diverso procedimento, con la preliminare necessità di comprendere se la disciplina si inserisca anche nella materia edilizia.

Mentre con la Denuncia di inizio attività il privato doveva comunque attendere trenta giorni prima di iniziare a porre in essere azioni esecutive, ora, sin dalla segnalazione, l'attività può iniziare, e solo successivamente la pubblica amministrazione può adottare atti che vietino la prosecuzione.

A militare già per l'applicazione dell'istituto in materia edilizia vi era l'articolo 49, comma 4-ter, nella parte in cui dispone che "la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale".

Il ministero per la semplificazione normativa (con parere del Capo dell'ufficio legislativo 16 settembre 2010, n. 1340) è intervenuto, sostenendo l'applicabilità alla materia edilizia per le seguenti ragioni:

- 1) la prima, di ordine testuale, riferita alla diretta sostituzione della normativa, nazionale e regionale, ad opera del nuovo istituto, anche ove i pregressi testi legislativi facciano riferimento a dizioni termino logicamente più ampie;
- 2) la seconda, sottesa alla tecnica normativa: nella precedente disciplina espressamente si faceva esclusione della materia edilizia, mentre ora nulla viene detto in merito;
- 3) la terza, ancora di tipo testuale, ma anche metodologico: con riguardo alla SCIA si fa espresso riferimento ad "*asseverazioni*", che sotto il profilo terminologico sono tipiche della materia edilizia, e (n.d.a.) comunque consentono di rafforzare il procedimento, altrimenti di responsabilità atecnica di un privato interessato, con atti responsabilizzanti professionisti del settore;
- 4) nei lavori preparatori per la conversione in legge del D.L. n. 78/2010 (AS 228) espressamente si è fatto riferimento all'intento abrogativo anche della disciplina edilizia;
- 5) la legge n. 122/2010, all'articolo 49, comma 4-ter, primo periodo, ha espressamente assegnato alla disciplina della SCIA valore di "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) [dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione]"; la riproduzione di tale principio confermerebbe l'intenzione del legislatore "*di assicurare massima portata operativa alla disposizione, con salvezza delle sole materie espressamente escluse*".

Tale sostituzione, tuttavia, sempre secondo l'avviso del ministero per la semplificazione normativa, non avrebbe operato né per il permesso di costruire, che ha contenuto, valore e significato differente, e, peraltro, dipendente dalla pianificazione, né per la DIA alternativa al permesso di costruire, con conseguente sopravvivenza della normativa regionale previgente che ha utilizzato tale soluzione procedimentale.

Nonostante lo sforzo motivazionale apprezzabile, non si poteva nascondere la cattiva tecnica normativa.

Ora il legislatore interviene nuovamente, ed in modo espresso nella materia edilizia.

<p>Articolo 19 - Dichiarazione di inizio attività <i>Articolo così modificato dalla legge n. 69/2009, a decorrere dal 4 luglio 2009.</i></p>	<p>Art. 19. Segnalazione certificata di inizio attività – Scia Disciplina introdotta dalla Legge n. 122/2010 e modificata [in grassetto] dal Decreto Sviluppo</p>	<p>Art. 19. Segnalazione certificata di inizio attività – Scia Disciplina modifica con [in grassetto] legge n. 106/2011</p>
<p><i>1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.</i></p>	<p><i>1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano 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. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto</i></p>	<p><i>1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano 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. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto</i></p>

<p>2. L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente. Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta, l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente.</p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2 o, nei casi di cui all'ultimo periodo del medesimo comma 2, nel termine</p>	<p>2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata dalle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata a mezzo posta con raccomandata con avviso di ricevimento; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.</p> <p>2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.</p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di</p>	<p>2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta con raccomandata con avviso di ricevimento ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.</p> <p>2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.</p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di</p>
---	--	---

<p>di trenta giorni dalla data della presentazione della dichiarazione, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21 nonies. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione è data comunicazione all'interessato. Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20.</p>	<p>prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21 nonies. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.</p>	<p>prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21 nonies. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.</p>
<p>4. Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.</p>	<p>4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.</p>	<p>4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.</p>
<p>5. Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.</p>	<p>5. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.</p>	<p>5. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.</p>

	<p><i>Ogni controversia relativa all'applicazione del presente articolo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20.</i></p> <p><i>6. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni.</i></p> <p>6-bis. Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali.</p>	<p><i>Ogni controversia relativa all'applicazione del presente articolo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20.</i></p> <p><i>6. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni.</i></p> <p>6-bis. Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali.</p>
--	--	---

Il Decreto sviluppo precisa altresì che le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal testo unico, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire.

Trova così conferma l'interpretazione del Ministero in ordine alla inapplicabilità della Scia alla cd. DIA "superiore". Inoltre, le nuove disposizioni non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del testo unico dell'edilizia, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo testo unico.

Rimane fermo che, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la Scia non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

In sede di conversione del Decreto è stato previsto che la segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, possa essere presentata mediante posta con raccomandata con avviso di ricevimento (valendo la ricezione della PA) "ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica".

Cfr. Relazione ufficio studi del Senato: *“Le disposizioni sulla SCIA in edilizia si interpretano altresì nel senso che non sostituiscono le leggi regionali che, in attuazione dell’art. 22, comma 4, del TU dell’edilizia, hanno ampliato l’ambito applicativo della DIA alternativa al permesso di costruire (la cd. superDia) prevista dall’art. 22, comma 3, dello stesso TU.*

La SCIA non sostituisce altresì le autorizzazioni o i nulla osta che devono comunque essere rilasciati in presenza di vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, come peraltro espressamente previsto dall’art. 19, comma 1, della citata legge n. 241/1990.

Pertanto, nel caso di immobili vincolati, la Scia opera una volta acquisito l’assenso dell’ente competente alla relativa tutela.

Si ricorda che tali disposizioni confermano quanto già chiarito dal Ministero per la semplificazione con la circolare del 16 settembre 2010 avente ad oggetto la “Segnalazione certificata di inizio attività. Articolo 49 commi 4-bis e seguenti, legge n. 122 del 2010”. La circolare chiarisce che la SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività), introdotta per lo snellimento delle procedure con la manovra del 2010, sostituisce anche la Dia in edilizia e non si applica pertanto solo all’avvio dell’attività di impresa. La sostituzione non vale invece per la DIA alternativa al permesso di costruire (la cd. superDia), in quanto la Scia in edilizia deve mantenere l’identico campo applicativo di quello della Dia, senza interferire con l’ambito applicativo degli altri titoli abilitativi quali il permesso di costruire o la superDia (di cui all’art. 22, comma 3 del TU dell’edilizia la cui disciplina segue quella del permesso di costruire), in quanto ciò determinerebbe, nella sostanza, l’ampliamento dell’ambito applicativo dell’art. 19 della legge n. 241/1990. Inoltre, dato che il comma 4 del citato art. 22 riconosce alle regioni la facoltà di ampliare l’ambito di operatività della superDia, anche a tali casi non deve essere applicata la Scia.

Si ricorda, da ultimo, che la superDia ha a oggetto interventi edilizi maggiori, per i quali il regime di fondo è quello del permesso di costruire. Per tali interventi, la superDia e il permesso di costruire - intesi nella loro accezione procedimentale - hanno valenza alternativa, nel senso che il privato può autonomamente decidere se avvalersi dell’uno o dell’altro procedimento. In sostanza, con la superDia, l’interessato ha la facoltà di utilizzare il procedimento della Dia, in luogo del permesso di costruire, ma in tale caso il regime giuridico sostanziale rimane quello del permesso di costruire”.

1.7. Opere di urbanizzazione primaria: eliminata la norma derogatoria al codice dei contratti

All’articolo 16, dopo il comma 2, era stata inserita, con il Decreto Sviluppo, una previsione derogatoria rispetto a quanto disposto dall’articolo 122, comma 8, del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

2-bis. Nell’ambito degli strumenti attuativi e degli atti equivalenti comunque denominati, l’esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione primaria di cui al comma 7, funzionali all’intervento di trasformazione urbanistica del territorio, è a carico del titolare del permesso di costruire e non trova applicazione l’articolo 122, comma 8, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

In sostanza, nell’ambito degli strumenti attuativi e degli atti equivalenti comunque denominati, l’esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione primaria, funzionali all’intervento di trasformazione urbanistica del territorio, posta a carico del titolare del permesso di costruire, non avrebbe implicato l’applicazione dell’obbligo di esperire selezione, sia pure nella forma della procedura negoziata.

In sede di conversione la disposizione è stata abrogata

1.8. Il trasferimento dei diritti edificatori: la trascrizione nei registri immobiliari della cessione di cubatura

Negli ultimi anni si è fatto strada nel nostro ordinamento il concetto di “credito edilizio” e “diritto edificatorio”, definibile come una volumetria edificabile (quantificata direttamente o tramite indicazione di superficie) attribuita dall’amministrazione ad un proprietario immobiliare. La finalità dell’attribuzione è riconducibile a due scopi:

- attivare un processo di trasformazione o conservazione dell’ambiente fisico;
- indennizzare il proprietario nell’ambito di un procedimento di carattere espropriativo.

Peraltro, l’utilizzo del “credito edilizio” (o “cessione di cubatura”) è divenuto strumento strategico per la pianificazione e l’azione dei comuni, in periodo di crisi economica, in quanto gli stessi sostituiscono la tradizionale indennità espropriativa: l’amministrazione comunale cede un diritto di edificazione potenziale su un sito, in luogo della cessione in proprietà di diverso immobile.

Il Decreto sviluppo interviene in tale delicato ambito, in una situazione di aperto dibattito circa la natura di tali diritti, compresa fra quella “reale” e quella “obbligatoria”. Viene ora esplicitamente previsto che i diritti edificatori sono soggetti a trascrizione nei registri immobiliari (nuovo punto 2 bis all’art. 2643 del Codice Civile), così inquadrando la fattispecie nell’ambito dei diritti reali, con conseguente maggiore forza nei confronti dei terzi. La finalità di certezza sottesa alla nuova disposizione, valida anche per la commerciabilità delle volumetrie, si ritiene potrà meglio assicurare le connesse azioni comunali, ivi comprese, tuttavia, quelle volte ad assicurare una nuova stagione di “urbanizzazione selvaggia”.

In sede di conversione la disposizione è stata novellata, ed oltre ai contratti che trasferiscono i diritti edificatori si fa riferimento a quelli che li “costituiscono o modificano”. Per una sintesi sulle perplessità che permeano tale modifica Cfr. FRANCO BOTTEON, *La cessione di cubatura e permesso di costruire: alcune riflessioni a seguito della conversione in legge del d.l. 70/2011*, in www.lexitalia.it, luglio 2011. Basti qui dire che non si comprende come possano dei contratti costituire ex novo dei diritti.

art. 2643 del Codice Civile		
Si devono rendere pubblici col mezzo della trascrizione:	Si devono rendere pubblici col mezzo della trascrizione: 2-bis) i contratti che trasferiscono i diritti edificatori comunque denominati nelle normative regionali e nei conseguenti strumenti di pianificazione territoriale, nonché nelle convenzioni urbanistiche ad essi relative;	Si devono rendere pubblici col mezzo della trascrizione: 2-bis) i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati previsti da normative statali o regionali ovvero da strumenti di pianificazione territoriale.

Cfr. Relazione del Servizio studi del Senato: “*La (...) norma sostanzialmente dà copertura legislativa alla perequazione urbanistica, considerato che al comma 1, tra gli interventi di cui al presente articolo, viene ricompresa la “tipizzazione di un nuovo schema decreto contrattuale diffuso nella prassi : la cessione di cubatura”. Al riguardo, nel ricordare che su tale materia si sono registrati nel tempo successivi e talvolta contrastanti decisioni della giurisprudenza amministrativa, si segnala che, da ultimo, la sentenza del Consiglio di Stato n. 4545 del 13 luglio 2010, riguardante il Piano regolatore di Roma, ha tra l’altro evidenziato “l’opportunità che lo Stato intervenga a disciplinare in maniera chiara ed esaustiva la perequazione urbanistica, nell’ambito di una legge generale sul governo del territorio la cui adozione appare quanto mai auspicabile alla luce dell’inadeguatezza della*

normativa pregressa a fronte delle profonde innovazioni conosciute negli ultimi decenni dal diritto amministrativo e da quello urbanistico”.

Si ricorda, inoltre, che i contratti di trasferimento di diritti edificatori cui fa riferimento il comma 3 sono ampiamente diffusi nella prassi, pur non essendo esplicitamente riconosciuti a livello legislativo.

Secondo Cass. Sez. III, n. 21177 del 20 maggio 2009, l’istituto del c.d. “asservimento del terreno per scopi edificatori” (o cessione di cubatura) — al quale, secondo pacifica interpretazione giurisprudenziale, può farsi ricorso pure in mancanza di un riconoscimento espresso da parte di fonti normative — consiste in un accordo tra proprietari di aree contigue, aventi la stessa destinazione urbanistica, in forza del quale il proprietario di un’area “cede” una quota di cubatura edificabile sul suo fondo per permettere all’altro di disporre della minima estensione di terreno richiesta per l’edificazione, ovvero di realizzare una volumetria maggiore di quella consentita dalla superficie del fondo di sua proprietà. Gli effetti che ne derivano hanno carattere definitivo ed irrevocabile, integrano una qualità oggettiva dei terreni e producono una minorazione permanente della loro utilizzazione da parte di chiunque ne sia il proprietario.

In dottrina si discute circa la natura di tali contratti, e, in particolare, sul fatto se essi abbiano effetti reali o effetti obbligatori ed anche circa la trascrivibilità degli stessi. Tra i sostenitori dell’efficacia reale, il diritto oggetto del contratto è per taluni riconducibile al diritto di servitù, per altri al diritto di superficie; per altri ancora trattasi di un diritto reale atipico”.

1.9. Registrazione sostitutiva delle comunicazioni all’autorità di pubblica sicurezza

L’articolo 12 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191, prevede che chiunque aliena, cede in locazione o a qualunque altro titolo consente l’uso di fabbricati, ha l’obbligo di comunicare all’autorità locale di pubblica sicurezza, entro 48 ore dalla consegna dei fabbricati stessi:

- l’esatta ubicazione di essi;
- le generalità dell’acquirente, del conduttore o della persona che assume la disponibilità del bene;
- gli estremi del documento di identità o di riconoscimento, che deve essere richiesto all’interessato.

Con il decreto sviluppo, allo scopo espresso di semplificare le procedure di trasferimento dei beni immobili, tale obbligo è assorbito dalla registrazione dei contratti di “trasferimento” (trattasi di termine usato in sede di conversione, a modifiche del riferimento a “compravendita”) aventi ad oggetto immobili o comunque diritti immobiliari.

1.10. La circolazione delle informazioni relative agli immobili

“Per agevolare la circolazione delle informazioni concernenti gli immobili, è abolito il divieto di riutilizzazione commerciale dei dati ipotecari e catastali. È consentito il riutilizzo dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali e ipotecari a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale nell’ambito dei compiti di servizio pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti, fermo restando il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

È comunque consentita la fornitura di documenti, dati e informazioni da parte dell’Agenzia del territorio, in formato elaborabile, su base convenzionale, secondo modalità, tempi e costi da stabilire con provvedimento del direttore dell’Agenzia del territorio”.

Tramite l’abrogazione del comma 367 dell’articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, si prevede la possibilità di riutilizzare i documenti, i dati e le informazioni catastali e ipotecari a fini commerciali.

1.11. Semplificazione e trasparenza in materia urbanistica

Per semplificare l'accesso di cittadini ed imprese agli elaborati tecnici allegati agli atti di approvazione degli strumenti urbanistici, viene espressamente previsto che – con efficacia differita, 60 giorni successivi alla entrata in vigore delle legge di conversione al Decreto sviluppo – gli elaborati tecnici allegati alle delibere di adozione o approvazione degli strumenti urbanistici, nonché delle loro varianti, sono pubblicati nei siti informatici delle amministrazioni comunali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (articolo 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69, comma 1-bis).

Con il dichiarato intento di semplificare le procedure di attuazione dei piani urbanistici ed evitare duplicazioni di adempimenti, viene ora prevista (all'articolo 16 della legge 17 agosto 1942, n. 1150), una sola VAS nel caso in cui ad essa sia già stato sottoposto lo strumento superiore: «*Lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica nè a verifica di assoggettabilità qualora non comporti variante e lo strumento sovraordinato in sede di valutazione ambientale strategica definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piani volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste*».

Poiché frequente è l'approvazione di strumenti attuativi in variante rispetto allo strumento sovraordinato, viene altresì previsto: «*Nei casi in cui lo strumento attuativo di piani urbanistici comporti variante allo strumento sovraordinato, la valutazione ambientale strategica e la verifica di assoggettabilità sono comunque limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di valutazione sui piani sovraordinati. I procedimenti amministrativi di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità sono ricompresi nel procedimento di adozione e di approvazione del piano urbanistico o di loro varianti non rientranti nelle fattispecie (...)*».

Il comma 8-bis, introdotto dalla Camera in sede di esame in Commissione, aggiunge un comma all'articolo 17 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), il quale disciplina la validità dei piani

particolareggiati di esecuzione redatti dal Consiglio comunale, attraverso i quali si dà attuazione al piano regolatore generale.

Cfr. Relazione Servizio studi del senato. I piani particolareggiati sono approvati con decreto del provveditore regionale alle opere pubbliche, sentita la Sezione urbanistica regionale, entro 180 giorni dalla presentazione da parte dei Comuni.

Decorso il termine stabilito per la esecuzione del piano particolareggiato, questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso.

Ove il Comune non provveda a presentare un nuovo piano per il necessario assesto della parte di piano particolareggiato che sia rimasta inattuata per decorso di termine, la compilazione potrà essere disposta dal prefetto a norma del secondo comma dell'art. 14, in base al quale è data facoltà al prefetto di prefiggere un termine per la compilazione dei piani particolareggiati riguardanti determinate zone.

Viene ora previsto, in sede di conversione, che decorsi due anni dal termine per l'esecuzione del piano particolareggiato - qualora non abbia trovato applicazione la disposizione che prevede che ove il comune non provveda a presentare un nuovo piano per il necessario assesto della parte di piano particolareggiato che sia rimasta inattuata per decorso del termine, la compilazione potrà essere disposta dal Prefetto -, «*il Comune, limitatamente all'attuazione anche parziale di comparti o comprensori del piano particolareggiato decaduto, accoglie le proposte di formazione e attuazione di singoli sub-comparti, indipendentemente dalla parte restante del comparto, per iniziativa dei privati che abbiano la titolarità dell'intero sub-comparto, purché non modifichino la destinazione d'uso delle aree pubbliche o fondiarie rispettando gli stessi rapporti dei parametri urbanistici dello*

strumento attuativo decaduti. I sub-comparti di cui al presente comma non costituiscono variante urbanistica e sono approvati dal consiglio comunale senza l'applicazione delle procedure di cui agli articoli 15 e 16".

1.12. Altre misure per le città e permessi in deroga

Viene rimessa alle Regioni l'approvazione, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, di specifiche leggi volte:

- ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente;
- a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare.

La legislazione regionale dovrà tener conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e promuovere tali azioni, se del caso, anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

- a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;
- b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;
- c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;
- d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.

Tali interventi non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, salvi i casi nei quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

In ogni caso, resta fermo il rispetto:

- degli standard urbanistici;
- delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme:
 - o antisismiche;
 - o di sicurezza;
 - o antincendio;
 - o igienico-sanitarie;
 - o relative all'efficienza energetica;
 - o relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
 - o contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Nelle Regioni a statuto ordinario, oltre a quanto previsto nei commi precedenti, decorso il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, si applicano, altresì, le seguenti disposizioni:

- a) è ammesso il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;
- b) i piani attuativi comunque denominati e compatibili con lo strumento urbanistico generale sono approvati dalla Giunta Comunale.

1.12.1. Disposizioni temporali e forza suppletiva

Sino a quando non interverrà la disciplina regionale, agli interventi di specie si applica l'articolo 14 del testo unico dell'edilizia, anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. In ogni caso, in via suppletiva, decorsi 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto sviluppo, le disposizioni contenute innanzi menzionate sono immediatamente applicabili alle Regioni a statuto ordinario che non hanno provveduto all'approvazione delle specifiche leggi regionali.

Fino alla approvazione della legislazione regionale, la volumetria aggiuntiva da riconoscere quale misura premiale è realizzata in misura non superiore complessivamente:

- al 20% del volume dell'edificio se destinato ad uso residenziale;
- al 10% della superficie coperta per gli edifici adibiti ad uso diverso.

Le volumetrie e le superfici di riferimento sono calcolate, rispettivamente, sulle distinte tipologie edificabili e pertinenziali esistenti ed asseverate dal tecnico abilitato in sede di presentazione della documentazione relativa al titolo abilitativo previsto.

1.13. Federalismo fiscale municipale: sanzioni per inadempimento degli obblighi di dichiarazione agli uffici dell'Agenzia del territorio degli immobili e delle variazioni di consistenza o di destinazione dei medesimi

Il Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in materia di federalismo Fiscale Municipale, ha disposto, al comma 12, che *“A decorrere dal 1° maggio 2011, gli importi minimo e massimo della sanzione amministrativa prevista per l'inadempimento degli obblighi di dichiarazione agli uffici dell'Agenzia del territorio degli immobili e delle variazioni di consistenza o di destinazione dei medesimi previsti, rispettivamente, dagli articoli 28 e 20 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, sono quadruplicati; il 75 per cento dell'importo delle sanzioni irrogate a decorrere dalla predetta data e' devoluto al comune ove è ubicato l'immobile interessato”*. Il termine del 1° maggio viene spostato dal Decreto Sviluppo al 1° luglio 2011.