

Guida alla professione di ingegnere

Le norme in materia di edilizia

Volume V



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

Ing. Sergio Polese	<i>Presidente</i>
Ing. Paolo Stefanelli	<i>Vice Presidente Vicario</i>
Ing. Roberto Brandi	<i>Consigliere Segretario</i>
Ing. Alessandro Biddau	<i>Consigliere</i>
Ing. Giovanni Bosi	<i>Consigliere</i>
Ing. Pietro De Felice	<i>Consigliere</i>
Ing. Carlo De Vuono	<i>Consigliere</i>
Ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
Ing. Alcide Gava	<i>Consigliere</i>
Ing. Romeo La Pietra	<i>Consigliere</i>
Ing. Giovanni Montresor	<i>Consigliere</i>
Ing. iunior Antonio Picardi	<i>Consigliere</i>
Ing. Giovanni Rolando	<i>Consigliere</i>
Ing. Silvio Stricchi	<i>Consigliere</i>
Ing. Giuseppe Zia	<i>Consigliere</i>

Presidenza e Segreteria: 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701, fax 06.69767048

www.tuttoIngegnere.it

ISBN 88-6014-015-3

Sommario

Premessa di <i>Giovanni Angotti</i>	pag. 7
1. Il quadro di riferimento	» 9
1.1. Edilizia, urbanistica ed espropriazioni	» 9
1.2. La giurisdizione sul “governo del territorio”	» 10
1.3. I vincoli urbanistici	» 12
1.4. Lo sportello unico per l’edilizia	» 15
1.5. La definizione degli interventi edilizi	» 16
2. I titoli abilitativi	» 21
2.1. L’attività edilizia libera	» 21
2.2. Gli interventi subordinati a permesso di costruire	» 21
2.3. La denuncia di inizio attività (DIA)	» 25
2.4. Il permesso in sanatoria	» 30
3. Il contributo di costruzione	» 39
3.1. Principali caratteristiche	» 39
3.2. La determinazione del contributo	» 41
3.3. Gli effetti del ritardato o mancato pagamento del contributo	» 45
4. L’agibilità degli edifici	» 47
4.1. Il certificato di agibilità	» 47
4.2. Il procedimento	» 47
4.3. Certificato di agibilità e occupazione dell’immobile	» 49
5. La vigilanza e le responsabilità	» 53
5.1. La vigilanza sull’attività edilizia	» 53
5.2. Le responsabilità del costruttore, del direttore dei lavori e del progettista	» 54
6. Abusi edilizi e procedimento sanzionatorio	» 59
6.1. La tipologia dei reati edilizi	» 59
6.2. L’attività di repressione degli abusi	» 63
6.3. Il procedimento sanzionatorio	» 69

Premessa

Fornire ai giovani ingegneri che si avvicinano alla professione una guida che ne descriva i principali aspetti e ne esamini le più importanti problematiche: questo è l'obiettivo che il Centro Studi del Consiglio nazionale degli ingegneri si è posto predisponendo la *"Guida alla professione di ingegnere"* di cui si presenta il volume V. Il Piano dell'opera prevede la trattazione, tra l'altro, degli argomenti attinenti i percorsi formativi, l'inserimento nel mercato del lavoro, l'abilitazione professionale e l'accesso all'albo, le competenze e gli ambiti di attività, il quadro normativo in materia di lavori pubblici, edilizia e governo del territorio.

La materia dell'edilizia, a cui il presente volume è dedicato, come la maggior parte delle tante attività collegate all'uso del territorio, vede coinvolti in prima linea gli ingegneri chiamati ad intervenire non solamente nella loro consueta veste di tecnici, ma anche in quella – sicuramente meno nota all'opinione pubblica ma altrettanto consueta – di esercente di un servizio di pubblica necessità.

Nel settore dell'edilizia l'ingegnere infatti è chiamato non solamente a progettare, ma anche a *"dichiarare"*, *"denunciare"*, *"attestare"*, *"certificare"* in un contesto che, ispirato ad una costante logica della semplificazione e dello snellimento procedurale e burocratico, vede il professionista assumere il ruolo di *"facente funzione"* della pubblica amministrazione con un contestuale aggravio di oneri e responsabilità.

La materia dell'edilizia presenta una sua innata complessità scaturente dallo stratificarsi nel tempo di una serie di provvedimenti normativi dall'orientamento fortemente disomogeneo che il legislatore ha, proprio di recente, cercato di ordinare mediante un Testo Unico approvato con il DPR n. 380/2001.

Il tentativo di riordino operato dal legislatore nazionale rischia però di risultare vano di fronte al costante affermarsi del sistema di governo *"federalista"* avallato dalla Costituzione; la materia dell'edilizia, peraltro, già nel sistema previgente alla riforma costituzionale del 2001, era sottoposta alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni; la riforma costituzionale ha però di fatto accresciuto la spinta autonomistica dei legislatori regionali contribuendo a rafforzare la disomogeneità del quadro normativo afferente all'edilizia. In questo volume, per evidenti ragioni di spazio, si farà riferimento esclusivamente alle disposizioni contenute nel Testo Unico che comunque enuclea i principi fondamentali della materia ai quali gli stessi legislatori regionali devono sottostare; in

particolare saranno esaminate le tipologie di interventi ed i titoli assentivi rispettivamente occorrenti, mettendone in risalto le differenze disciplinari, nonché il diverso ruolo assunto in ciascuno di essi dall'ingegnere. L'esame delle specificità delle diverse normative regionali sarà oggetto, invece di una successiva pubblicazione del Centro Studi.

Giovanni Angotti

1. Il quadro di riferimento

1.1. Edilizia, urbanistica ed espropriazioni

L'attività edilizia è attualmente regolata dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*), così come modificato dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo) e dal D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301 ed entrato in vigore il 30.6.2002¹.

Al riguardo, giova precisare che la normativa esaminanda non comprende la tutela dei beni culturali ed ambientali (regolata piuttosto dal D.Lgs. 22-01-2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137." come modificato dal D.Lgs. 24.3. 2006, n. 156) e le disposizioni in tema di impianti produttivi.

L'attività edilizia rappresenta il *quomodo* della trasformazione del territorio; vale a dire che le norme che la disciplinano recano le prescrizioni volte a regolamentare la costruzione di un certo bene. Il riferimento normativo è rappresentato dai regolamenti edilizi comunali, i quali devono indicare il rispetto della normativa igienico - sanitaria, tecnico-estetica, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle loro pertinenze.

IL Testo Unico dell'edilizia (di seguito, semplicemente T.U.) ha introdotto novità non solo terminologiche (con riferimento ai titoli abilitativi), ma sostanziali; ci si riferisce in particolare al *permesso di costruire*, che sostituisce la *concessione edilizia*, che a sua volta era subentrata alla *licenza edilizia*².

Con la definizione del titolo abilitativo come *permesso di costruire*, e non più come concessione, nel T.U. si prende atto della soluzione – recependola - già da tempo fornita dalla giurisprudenza in ordine alla qualificazione dell'istituto e alla natura giuridica delle posizioni dei richiedenti. Esse vengono definite pacificamente come posizioni di diritto soggettivo, le quali trovano la propria matrice nel diritto di proprietà e nella natura autorizzatoria dell'atto.

1. L'originario termine di entrata in vigore, del 1.1.2002, è stato prorogato al 30 giugno 2002, dall'art. 5-bis, comma c. 1, D.L. 23 novembre 2001, n. 411, convertito dalla L. 31 dicembre 2001, n. 463 e, successivamente, al 30 giugno 2003 dall'art. 2, comma c. 1, D.L. 20 giugno 2002, n. 122 convertito con modificazioni dall'art 1, comma c. 1, L. 1° agosto 2002, n. 185.

2. Prevista dalla Legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Tale inquadramento dogmatico ha come immediato effetto quello di limitare la discrezionalità della P.A. nel concedere tali provvedimenti e nel contempo rafforza la tutela giuridica del privato richiedente in caso di rifiuto immotivato di rilascio del titolo abilitativo.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 5/1980, si era già pronunciata per l'illegittimità costituzionale della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nella parte in cui rimetteva alla discrezionalità pubblica il rilascio della concessione edilizia, ora *permesso di costruire*, a causa dell'inerenza del diritto di costruire nel diritto di proprietà. Nel rilascio del titolo abilitativo, l'attività amministrativa deve ritenersi vincolata sia nell'*an*³ che nel *quomodo*⁴; mentre l'attività discrezionale della pubblica amministrazione si esplica in sede di pianificazione urbanistica.

Come già detto, l'edilizia rinviene la propria disciplina base nei regolamenti edilizi comunali.

L'urbanistica, invece, si differenzia dall'edilizia in quanto attiene ad uno stadio anteriore; attraverso di essa il competente organo comunale determina il *se* dell'intervento. L'attività pianificatoria urbanistica consta di piani regolatori generali e dei relativi piani attuativi, nonché di accordi tra amministrazione pubblica e privato cittadino (di cui si dirà nei paragrafi successivi)⁵.

Le espropriazioni, viceversa, costituiscono il precipitato a valle dell'attività conformativa del territorio attraverso cui l'Amministrazione mette in atto quanto è stato determinato a livello di pianificazione. Il T.U. espropriazioni approvato con il D.Lgs. n. 327 dell'8.6.2001 e successive modifiche, ha rinforzato il legame, peraltro di fatto sussistente, con l'attività conformativa della pianificazione, imponendo l'apposizione di vincoli strumentali o localizzativi quale indefettibile presupposto per l'attivazione della procedura⁶.

1.2. La giurisdizione sul "governo del territorio"

Questo complesso di materie – edilizia, urbanistica ed espropriazioni – i cui reciproci confini spesso sono di difficile individuazione, costituisce nel suo insieme il "governo del territorio".

L'onnicomprensiva voce ha comportato non pochi problemi circa la legittimità costituzionale dell'attribuzione della competenza giurisdizionale al Giudice

3. Ossia, del *se* rilasciare il provvedimento.

4. Ossia, delle modalità e dei contenuti del provvedimento stesso.

5. Sull'argomento si veda anche *Guida alla professione di ingegnere – Volume II: urbanistica e pianificazione territoriale. Prima parte e seconda parte*, Centro Studi CNI n. 65/2004.

6. Sull'argomento si veda anche *Il Testo Unico in materia di espropriazioni di pubblica utilità. Analisi e commenti*, Centro Studi CNI, n. 52/2003.

ce amministrativo, e della parallela sottrazione ai Giudici ordinari di tutte le controversie in materia di tutela del possesso e del diritto di proprietà.

La Corte costituzionale è più volte intervenuta sul criterio di riparto della giurisdizione adottato dal legislatore delegato ponendo fin da subito un punto fermo⁷: la giurisdizione del Giudice amministrativo si estende sui provvedimenti inerenti all'uso del territorio, con esclusione dei comportamenti adottati *sine titulo* dall'amministrazione (cioè al di fuori di qualunque previsione normativa), che sono espressione di un comportamento illecito⁸ e rientrano nella competenza del Giudice ordinario.

Nelle controversie suddette in cui è parte la Pubblica Amministrazione in veste di autorità, il Giudice amministrativo dispone anche sul risarcimento dei danni prodotti al privato, anche in forma specifica (cioè non solo ai fini del mero pagamento dell'equivalente in denaro)⁹. Nel risarcimento in forma specifica sono compresi anche l'abbattimento del manufatto e le restituzioni del suolo in caso di espropriazioni illegittime, ovvero quegli adempimenti che rientrano nella categoria giuridica della reintegrazione in forma specifica.

L'assunto introdotto dall'art. 35 del D.Lgs n. 80/1998, come modificato dalla legge 205/2000, è importantissimo sotto il profilo pratico, in quanto il privato non è più costretto a rivolgersi a due diverse autorità giurisdizionali, l'una consecutivamente alla sentenza emessa dall'altra.

Ad oggi, invece, è possibile innestare dinanzi al TAR sia le pretese risarcitorie che le domande caducatorie degli atti amministrativi illegittimi. Lo stesso dicasi per le domande di accertamento, nel caso in cui la P.A. non risponda al privato nei termini stabiliti dalla legge (a seguito delle recenti modifiche alla legge n. 241/1990, da parte della legge 80/2005, la P.A. deve emanare il provvedimento entro 90 giorni salvo diversa previsione contenuta nel singolo atto da emanare). In tale procedimento il privato chiede la caducazione del provvedimento illegittimo e successivamente il giudice si pronuncerà sull'istanza risarcitoria¹⁰.

È importante precisare che sono impugnabili solo gli atti finali del procedimento oppure quelli che determinano un pregiudizio immediato, diretto ed attuale all'interessato. Per tale motivo, non sono impugnabili i pareri negativi della Commissione edilizia (perché meramente interlocutori), ma occorrerà attendere l'eventuale formazione del provvedimento negativo¹¹.

7. Con specifico riferimento alla materia dell'uso del territorio v. Corte Cost. sent. 6.7.2004, n. 204 e Corte Cost. sent. 28.07.2004, n. 281.

8. Ad. Plen 2/2005.

9. Art 35 del D.Lgs.80/98 come modificato dall'art. 7 della legge 205/2000.

10. Si veda copiosa giurisprudenza amministrativa, tra cui Ad. Plen. CS n.5 /2003 sulla pregiudiziale amministrativa.

11. Cons. di Stato sez V 1250/2001.

Per quanto riguarda la tutela giurisdizionale del terzo in ordine all'impugnazione del *permesso di costruire* (è l'ipotesi, per esempio, in cui un privato contesta l'autorizzazione a costruire rilasciata ad un vicino) occorrono alcuni presupposti:

- il terzo deve dimostrare un collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento;
- deve sussistere in capo al terzo un interesse giuridicamente tutelato e non un generico interesse all'osservanza delle prescrizioni urbanistiche¹².

Peraltro, sono legittimati all'azione tanto i privati titolari di diritti di proprietà o altri diritti reali, quanto le associazioni ambientaliste portatrici di interessi collettivi o diffusi in una determinata comunità¹³.

In relazione alla *dichiarazione di inizio attività* (DIA), una interpretazione di questo strumento porta ad affermare che non sussiste un previo provvedimento della pubblica amministrazione, ma esso interviene solo successivamente. Sicché il terzo non può impugnare alcun provvedimento amministrativo, ma può solo chiedere al Comune di attivare gli idonei strumenti di controllo sulla trasformazione del territorio, in atto; altre pronunce della giurisprudenza configurano la dichiarazione di inizio attività come un provvedimento di tacito assenso che il terzo può direttamente impugnare¹⁴.

1.3. I vincoli urbanistici

I vincoli urbanistici attengono alla fase della pianificazione del territorio che rappresenta uno dei momenti in cui l'Amministrazione esercita il proprio apprezzamento discrezionale.

Si suole generalmente distinguere, in ossequio alla ormai vecchia nomenclatura introdotta dalla Legge Urbanistica fondamentale del 1942, in *Piani territoriali* (detti anche di settore) la cui emanazione è generalmente di spettanza della Regione ovvero della Provincia (con il Piano territoriale di coordinamento provinciale), *Piani generali* (come il PRG) ed *Piani attuativi* entrambi di spettanza dell'autorità comunale.

In via generale possono essere individuati i seguenti strumenti urbanistici: 1) nell'ambito dei Piani territoriali:

- i *piani territoriali di coordinamento*; adottati dall'Autorità Regionale, stabiliscono le direttive che dovranno essere seguite nel territorio considerato;

12. In tal senso, la prevalente giurisprudenza amministrativa; TAR-Toscana, 348/1994; Cons. di Stato sez V 587/1995 e 1289/1998; 3904/2000.

13. Cons di Stato sez VI 754/1995.

14. Tra le altre, si veda TAR-Pescara, sent. n. 494/2005.

- i piani paesistici, anch'essi contraddistinti da un contenuto di direttiva, sono diretti alla tutela del paesaggio; adottati ed approvati dalla Regione;
 - i *piani provinciali di coordinamento*, di competenza della Provincia, sono stati istituiti con la legge n. 142/90 e possono avere anche valenza paesistica;
- 2) nell'ambito dei Piani generali:
- i *piani regolatori generali*, di competenza del Comune o, in alternativa, *i programmi di fabbricazione*. Essi indicano le principali vie di comunicazione, la divisione in zone del territorio comunale, le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico o ad opere e impianti di interesse collettivo, i vincoli storici, ambientali e paesistici;
- 3) nell'ambito dei Piani attuativi definiti anche "funzionali" alla luce dell'obiettivo specifico alla cui realizzazione sono diretti:
- i *piani particolareggiati*, di iniziativa del Comune; devono indicare le masse e le altezze della fabbricazione, gli spazi destinati ad opere od impianti di interesse pubblico, gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione o soggetti a restauro, la suddivisione degli isolati in lotti fabbricabili, gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare, la profondità delle zone laterali ad opere pubbliche;
 - i *piani di lottizzazione* convenzionata caratterizzati dalla prima manifestazione di urbanistica convenzionale mediante le *convenzioni di lottizzazione* che sono accordi tra pubblica amministrazione e privati. Le convenzioni assumono lo stesso valore dei piani attuativi, con il vantaggio per l'amministrazione di trasferire ai privati lottizzanti gli oneri di urbanizzazione primaria e una quota di quelli secondari;
 - i *piani degli insediamenti produttivi* (PIP) diretti ad attuare le prescrizioni di piano previste per le zone destinazione produttiva;
 - i *piani di recupero*, volti al recupero ed alla riqualificazione del tessuto edilizio;
 - il comparto edificatorio e la distribuzione perequativa;
 - i piani per l'edilizia economica popolare.

Tale nomenclatura, seppur tutt'ora vigente la Legge n. 1150/1942, può ritenersi superata alla luce del frazionamento regionale degli strumenti di governo del territorio. La disciplina legislativa attinente al "governo del territorio" ha da sempre risentito dell'influsso del legislatore regionale che peraltro ha trovato avallo costituzionale sia nella precedente¹⁵ che nell'attuale¹⁶ versione della Carta

15. Art. 117 1° comma, Costituzione.

16. Art. 117, 3° comma, Costituzione dopo le modifiche apportate dalla Legge Cost. n. 3/2001.

Costituzionale. La materia era ed è ritenuta rimessa alla potestà legislativa concorrente con la conseguenza che le Regioni sono legittimate ad intervenire nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale ovvero evincibili dal vigente quadro normativo di riferimento statale. Ciò ha portato ad un frazionamento, nonché alla previsione di una tale varietà di strumento pianificatori che può essere solamente per grandi linee ricondotta alla classificazione di cui sopra. Resta ferma la regola del Piano di direttiva e del Piano attuativo – che può essere ritenuto principio generale – ma essa si snoda in un coacervo di tipologie variabili a seconda della Regione di riferimento.

I vincoli che si rinvengono nei vari tipi di piani si distinguono in giurisprudenza in: vincoli sostanzialmente *espropriativi* (o preordinati all'espropriazione) e in vincoli *conformativi*.

I primi comportano l'obbligo di riconoscere un'indennità a carico dell'Amministrazione e sono soggetti ad una efficacia temporanea di 5 anni. Tali sono i vincoli che comportano in concreto una sottrazione dello *ius aedificandi* ai relativi proprietari: in tal senso è la prevalente giurisprudenza¹⁷. Trascorso il tempo di vigenza del vincolo preordinato all'espropriazione, l'area torna ad essere libera.

Normalmente in relazione alla caducazione dei vincoli, sorge un obbligo per l'Amministrazione di attribuire una nuova destinazione all'area sottoposta al vincolo decaduto¹⁸. La P.A. può reiterare i vincoli decaduti; in ogni caso, tale operazione non può avvenire senza una puntuale motivazione sull'intervenuto bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello privato, già gravato inutilmente dal vincolo rimasto inattuato per oltre un quinquennio. La reiterazione è, dunque, ammissibile sulla base dei seguenti presupposti:

- la perdurante attualità delle finalità di interesse pubblico;
- la comparazione degli interessi pubblici e privati in conflitto;
- l'inesistenza di possibilità alternative¹⁹.

La reiterazione dei vincoli, ai sensi dell'art. 39 comma 1 del T.U. n. 327/2001 impone all'autorità che la dispone, di corrispondere al proprietario una indennità commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto e non va compresa nell'entità della somma liquidata a titolo di indennità di espropriazione ove l'area venga successivamente espropriata.

L'indennizzo per reiterazione dei vincoli non va commisurato al valore dell'immobile, ma al mancato uso normale del bene ovvero alla riduzione del prezzo di mercato per effetto dell'apposizione del vincolo²⁰.

17. Tar Lombardia, sez II, 281/94 e 171/97; Cons. di Stato sez V 565/96 e 1413/96.

18. Cons di Stato, sez IV 159/1994 e 21/1996.

19. Cons di Stato sez. IV 159/1994; Cons. di Stato sez V 439/1995; TAR-Friuli Venezia Giulia 2934/2000; Corte Cost 411/2001; Ad plen. C.S. 24/1999.

20. Corte Cost. 179/1999.

Non sono soggetti a vincolo temporale, né ad obbligo indennitario, i vincoli di inedificabilità imposti con carattere di generalità (*vincoli sostanziali*)²¹, né quelli posti a tutela dei beni ambientali, culturali, archeologici e storico – paesaggistici (*vincoli morfologici*).

Questi ultimi rinvengono la loro disciplina nel D.Lgs. n. 42/2004 come modificato dal D. Lgs. 24.3. 2006, n. 156 ed assumono una sempre crescente importanza per il valore primario che assume oggi l'ambiente.

1.4. Lo sportello unico per l'edilizia

L'art. 5 del T.U. istituisce un nuovo ufficio che accentra su di sé tutti i compiti in materia edilizia: lo sportello unico per l'attività edilizia (d'ora in poi S.U.A.E.).

Si tratta di un unico plesso del Comune deputato a svolgere tutte le funzioni amministrative connesse all'attività edificatoria dei privati; esso cura i rapporti tra P.A. e privati e fra pubbliche amministrazioni. Il S.U.A.E. è uno strumento di semplificazione dell'attività edilizia; con esso si provvede in particolare:

1. alla ricezione delle denunce di inizio attività, delle domande per il rilascio di permesso di costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia edilizia, ivi compreso il certificato di agibilità;
2. a fornire informazioni sulle materie di cui al punto 1, anche mediante predisposizione di un archivio informatico;
3. all'adozione dei provvedimenti in tema di accesso ai documenti amministrativi;
4. al rilascio dei permessi di costruire, dei certificati di agibilità, nonché le certificazioni di prescrizioni a carattere urbanistico, paesaggistico - ambientale, edilizio;
5. alla cura dei rapporti tra l'amministrazione comunale, il privato e le altre amministrazioni chiamate a pronunciarsi in materia edilizia.

Nell'ambito dell'istruttoria assume un ruolo determinante la designazione del responsabile del procedimento ex art. 20 T.U. e l'acquisizione diretta dei pareri di cui all' art. 5 comma 3 del T.U., ossia quelli dell'Azienda sanitaria locale, dei Vigili del fuoco, ecc. È possibile l'utilizzo anche dello strumento della Conferenza di servizi.

Oltre alla previsione dello Sportello, si configura come strumentale alla soddisfazione delle esigenze di semplificazione, anche la limitazione dell'ambito di operatività della Commissione edilizia che, ai sensi dell'art. 4, 2° comma del Testo

21. Tar-Abruzzo 265/99.

Unico: “Nel caso in cui il comune intenda istituire la Commissione edilizia, il regolamento indica gli interventi sottoposti al preventivo parere di tale organo consultivo”. La norma va letta in correlazione al precedente art 41 della Legge 27.12.1997, n. 449 secondo cui: “Al fine di conseguire risparmi di spese e recuperi di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi, l’organo di direzione politica responsabile, con provvedimento da emanare entro sei mesi dall’inizio di ogni esercizio finanziario, individua i comitati, le commissioni, i consigli ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell’amministrazione o dell’ente interessato. Gli organismi non identificati come indispensabili sono soppressi a decorrere dal mese successivo all’emanazione del provvedimento. Le relative funzioni sono attribuite all’ufficio che riveste preminente competenza nella materia”.

In sostanza la norma da ultimo citata autorizza le amministrazioni comunali alla soppressione delle Commissioni *lato sensu* “superflue” ivi ovviamente compresa – qualora ritenuta tale – quella edilizia²², mentre la norma di cui al TU opera in un contesto diverso, che presuppone l’esistenza della Commissione edilizia, ma ne limita l’ambito di operatività ai soli procedimenti previsti nel Regolamento edilizio.

1.5. La definizione degli interventi edilizi

L’art. 3 del T.U. suddivide in categorie e specifica i vari interventi edilizi al fine di fare chiarezza in ordine ai casi assoggettati alla richiesta di un preventivo rilascio del *permesso di costruire* (art. 10) ovvero alla procedura semplificata della D.I.A. (art. 22), o ancora ad alcun atto autorizzatorio, se si tratti di attività edilizia libera (art. 6).

Nel caso della c.d. SUPER-DIA (introdotta dalla legge obiettivo n. 443/2001) non può parlarsi di una categoria autonoma di interventi edilizi, ma deve farsi riferimento alle ipotesi incluse nel permesso di costruire, nei casi che si vedranno nel capitolo successivo.

Per tale esigenza, il legislatore ha inteso distinguere gli interventi edilizi in più categorie, assegnando a ciascuna di esse il relativo titolo abilitativo. Di seguito si riportano le diverse tipologie di intervento a cui sono associati differenti titoli abilitativi.

Gli *interventi di manutenzione ordinaria*, sono gli interventi edilizi attinenti ad opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici

22. In questo senso si veda TAR-Calabria-Reggio Calabria, 28.01.1999, n. 48 in *Foro Amm.*, 1999, 341; TAR Campania, Napoli, I, 21.02.2001, n. 742 in *TAR*, 2002, II, 61. In dottrina si veda SILVESTRO *Il riordino delle commissioni edilizie: organi indispensabili o da sopprimere?*, in *Urb. App.*, 2000, 353.

e quelle necessarie ad integrare e mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti. La manutenzione ordinaria è diretta a mantenere in efficienza gli edifici e non è soggetta ad alcun titolo abilitativo.

Gli *interventi di manutenzione straordinaria*, riguardano le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico - sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche nella destinazione d'uso.

In concreto, esistono due tipi di destinazioni d'uso: una urbanistica e l'altra edilizia. La prima è quella indicata per ciascuna zona dallo strumento urbanistico esistente; l'altra è quella indicata dalla concessione o permesso in base alla relazione progettuale assentita.

In passato si distingueva, in dottrina e giurisprudenza, tra *mutamento d'uso* e *mutamento di destinazione d'uso*: il primo sta a significare la variazione che interviene nell'ambito della medesima categoria funzionale; il secondo evidenzia il passaggio da una categoria all'altra tra quelle previste nella zona di intervento. Con la nuova disciplina dell'art. 10 comma 2 T.U. non si parla più di mutamento di destinazione d'uso, ma semplicemente di *mutamento*, significando che qualunque variazione dell'uso di un immobile, disposta con o senza opere, è subordinata a DIA o a permesso di costruire (la specificazione del titolo abilitativo è, oggi, rimessa al potere legislativo regionale).

Gli interventi di manutenzione straordinaria sono, dunque, caratterizzati da un duplice limite funzionale (lavori diretti alla mera sostituzione o al puro rinnovamento di parti di edifici) e strutturale, dato dalla impossibilità di alterare i volumi, le superfici e la destinazione²³. Le opere *de qua* sono soggette a DIA.

Gli *interventi di restauro e risanamento conservativo*, sono gli interventi rivolti a conservare l'organismo edilizio ed ad assicurare la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che ne consentano destinazioni d'uso con esso compatibili.

Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento di elementi accessori e l'eliminazione di quelli estranei all'organismo edilizio. Gli interventi di restauro e risanamento sono dunque rivolti principalmente alla conservazione e valorizzazione degli edifici attraverso il recupero degli elementi tipologici, architettonici e di carattere storico - artistico ovvero mediante un adeguamento funzionale compatibile con le caratteristiche dell'edificio²⁴. Anch'essi sono soggetti a DIA.

Gli *interventi di ristrutturazione edilizia* sono rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un

23. Cass pen_ sez III 9174/1997.

24. Si veda: Cons. Stato, sez. V, 16-03-2005, n. 1062; Cons di Stato sez V 1551/1996.

organismo in tutto o in parte diverso. Nell'ambito di questi interventi sono comprese anche le demolizioni e ricostruzioni totali purché gli edifici mantengano la stessa volumetria e sagoma di quelli preesistenti, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica. Il limite è meno stringente di quello previsto dalla normativa precedente in quanto è oggi consentito anche un aumento della superficie utile, sempre che l'aumento non sia vietato dalle norme di attuazione dello strumento urbanistico generale e sempre che non importi l'alterazione di sagome e volumetrie²⁵. Inoltre, il mancato riferimento all'area di sedime rende ammissibile modifiche di collocazione al precedente sito purché non comportanti varianti essenziali²⁶. Il titolo abilitativo richiesto è la DIA anche per tali interventi.

In virtù del combinato disposto dell'art 22 e 10 T.U. (come modificati dalla legge obiettivo) sono indistintamente soggetti a permesso di costruire ovvero a SUPER DIA gli interventi di "ristrutturazione pesante" (ovvero che, ai sensi dell'art. 10, 1° comma, lett. c T.U. "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").

Gli interventi di nuova costruzione, sono residualmente definiti quelli non rientranti nelle precedenti categorie. Sono interventi di nuova costruzione:

- gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;
- la realizzazione di infrastrutture che comportino la trasformazione in via permanente del suolo inedificato;
- l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per servizi di telecomunicazioni;
- l'installazione di manufatti leggeri come *campers* e *roulotte* ecc. se usati come abitazione, uffici e magazzini non per esigenze temporanee;
- gli interventi pertinenziali che le norme degli strumenti urbanistici qualificano come interventi di nuova costruzione ovvero che importino un aumento di volume pari o superiore al 20% dell'edificio principale. L'unica innovazione apportata dalla L 301 /2002 a quanto già disposto dalla legge obiettivo riguarda il riferimento ai piani comunque denominati, ivi compreso gli accordi (convenzioni di lottizzazione e simili) che hanno valore di piano attuativo. Per questi interventi è previsto il permesso di costruire anche se, qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche, possono essere realizzati con DIA.

25. Si vedano Cons di Stato sez V 567 / 1995 e Cass. Civ sez II 13880/2000.

26. Circolare del Ministro delle infrastrutture e trasporti n.4174/316/26 del 2003

Tav. 1 - Il regime dei titoli abilitativi alla luce del T.U. n. 380/2001

Fonte normativa	Tipologia interventi	Titolo richiesto
art. 6 T.U. n. 380/2001	<ul style="list-style-type: none"> a) interventi di manutenzione ordinaria; b) interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio; c) opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato. 	Alcun titolo
art. 10 T.U. n. 380/2001	<ul style="list-style-type: none"> a) gli interventi di nuova costruzione; b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica; 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. <p>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. 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 della predetta norma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44.</p>	Permesso di costruire
art. 22 T.U. n. 380/2001	<ul style="list-style-type: none"> a) per quegli interventi non riconducibili agli artt. 6 e 10 T.U. DIA purché conformi alla disciplina urbanistica vigente (ivi compresa la ristrutturazione senza aumento di volumetria o modifica di sagoma); b) le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità, tali denunce di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori. 	
art. 22 T.U. n. 380/2001 d)	<ul style="list-style-type: none"> c) Interventi di ristrutturazione di cui all'art. 10, comma 1, lett. c); gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; e) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche. <p>Le Regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44.</p>	DIA o, alternativamente, permesso di costruire

Fonte: Centro Studi CNI, 2006

Gli *interventi di ristrutturazione urbanistica* sono quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico - edilizio anche con modificazione di lotti, isolati e rete stradale. Essi sono subordinati, invece, a permesso di costruire.

Tav. 2 - Interventi di nuova costruzione secondo l'art. 3, 1°, lett. e) del T.U. n. 380/2001

art. 3, lett. 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 pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6)

art. 3, lett. e.2): gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune;

art. 3, lett. e.3): la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;

art. 3, lett. e.4): l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;

art. 3, lett. e.5): l'installazione di manufatti Leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, 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;

art. 3, lett. e.6): gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;

art. 3, lett. 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 consegue la trasformazione permanente del suolo inedificato;

art. 3, lett. f): gli "interventi di ristrutturazione urbanistica", quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico - edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

Fonte: Centro Studi CNI, 2006

2. I titoli abilitativi

2.1. L'attività edilizia libera

L'attività edilizia libera è disciplinata dall'art. 6 del T.U. che, facendo salve più restrittive disposizioni previste dalla disciplina regionale e da altre normative di settore, segna la massima estensione degli interventi eseguibili senza titolo abilitativo. Essi comprendono:

- gli *interventi di manutenzione ordinaria*, i quali come si è detto mantengono l'efficienza dell'edificio. In esse possono comprendersi le opere interne quando siano limitate alla sostituzione di pavimenti, di rivestimenti o soffitti non portanti, di riparazione e sostituzione di impianti idraulici ecc, ma non di aperture e chiusure di vani;
- gli interventi di eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe, ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma. Nel caso in cui l'attività di eliminazione di barriere architettoniche comporti la realizzazione di tali modifiche esteriori, è soggetta a DIA;
- le opere temporanee di ricerca nel sottosuolo con carattere geognostico o eseguite in aree esterne ai centri edificati.

L'attività edilizia libera consente, dunque, di procedere alla realizzazione delle opere suindicate senza fare ricorso all'Autorità competente per il preventivo rilascio del titolo abilitativo e senza nemmeno la necessità di procedere attraverso la dichiarazione di svolgimento dell'attività, che importa, in ogni caso, un controllo sia preventivo che successivo da parte della pubblica amministrazione.

2.2. Gli interventi subordinati a *permesso di costruire*

L'art 10 del T.U. disciplina gli interventi edilizi sottoposti a permesso di costruire; esso è atto a struttura provvedimentale che legittima ogni attività comportante una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio con il carattere della *stabilità*.

Per stabilità la giurisprudenza intende sia un rilievo strutturale, quando, cioè, la costruzione è ancorata al suolo e realizzata con materiali durevoli, sia sul piano funzionale, quando l'opera comporta una trasformazione duratura del tessuto urbano, non limitata nel tempo.

Quanto ai caratteri sostanziali del permesso essi sono simili a quelli elaborati per la concessione edilizia, infatti si tratta di un provvedimento irrevocabile (art. 11 T.U.) ed oneroso. Il richiedente deve corrispondere una quota degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria. Il provvedimento si caratterizza anche per la sua rinnovabilità, sulla base delle situazioni di fatto e di diritto esistenti al momento del rinnovo, quando non siano rispettati i termini finali di esecuzione di lavori. I termini *de qua* sono perentori, vale a dire che il provvedimento è soggetto a termini di decadenza qualora i lavori non inizino entro un anno dal rilascio del provvedimento e non siano terminati entro tre anni dall'inizio dell'opera (art. 15 T.U.).

La decadenza del titolo è contemplata in due ipotesi:

- scadenza dei termini iniziali e finali;
- sopravvenute previsioni urbanistiche contrastanti con le opere autorizzate e non ancora realizzate.

Tali aspetti sono stati di recente affrontati dalla giurisprudenza, la quale ha affermato che l'effettiva decorrenza dei termini non va valutata in via generale ed astratta, ma con riferimento all'entità ed alle dimensioni dell'intervento edificatorio autorizzato, per evitare che il termine possa essere eluso da lavori fittizi²⁷.

L'ambito applicativo del *permesso di costruire* concerne:

1. gli interventi di nuova costruzione;
2. gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente, che comportino un aumento delle unità immobiliari, un aumento di volumetrie e sagome, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti nella destinazione d'uso;
3. gli interventi di ristrutturazione urbanistica.

Si è già trattato nel paragrafo relativo alla definizione degli interventi edilizi cosa si intenda, dal punto di vista normativo, per le singole voci summenzionate.

Sul piano procedimentale, gli artt. 20 e 21 T.U. definiscono la procedura che conduce al rilascio del *permesso di costruire*. L'*iter* è stato particolarmente semplificato rispetto al passato per effetto della creazione dello Sportello Unico (si veda cap. I).

La fase di iniziativa si apre con la domanda di rilascio del *permesso* presentata allo Sportello unico, unitamente alla documentazione e agli elaborati progettuali. La legge fissa un termine di 10 giorni entro cui lo Sportello comunica al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento. Nella precedente normativa si

27. Cons di Stato sez V 5648/2003.

faceva riferimento al solo richiedente, mentre ora si parla di interessato; tra questi soggetti è possibile includere anche coloro che potrebbero comunque risentire pregiudizio dal rilascio del provvedimento. La giurisprudenza dominante si è orientata in senso negativo, data la pluralità degli interessi coinvolti²⁸.

L'istruttoria è curata dal responsabile del procedimento entro 60 giorni dalla presentazione della domanda.

Tale termine può essere interrotto una sola volta, nel caso in cui sia necessario integrare la documentazione. Inoltre, il responsabile può chiedere di apportare modifiche tecniche ove siano di modesta entità rispetto al progetto originario, illustrandone le ragioni. Siffatta richiesta vale come causa di sospensione del termine di sessanta giorni per espletare l'istruttoria; lo stesso responsabile fisserà il termine entro cui il privato deve pronunciarsi. In caso di risposta positiva dovrà integrare la documentazione nei successivi quindici giorni, ove invece vi sia risposta negativa il termine riprende a decorrere.

Qualora sia necessario acquisire assensi da altre amministrazioni, il responsabile del procedimento convoca una Conferenza di servizi ai sensi degli artt 14, 14 bis, ter e quater, della legge n. 241 /90. Si tenga presente che alla luce della legge 340/2000, a cui lo stesso art 20 T.U. fa rinvio, viene configurata come obbligatoria tale Conferenza di servizi in tutte le ipotesi in cui la P.A. deve procedere ad acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni e non li ottenga entro quindici giorni dalla formale richiesta.

Ultimata l'istruttoria, il responsabile del procedimento formula una proposta di provvedimento, dopo aver valutato la conformità del progetto alla normativa vigente. Il provvedimento può essere rilasciato con prescrizioni o condizioni, purché compatibili con il progetto stesso²⁹.

Questa valutazione implica una verifica di compatibilità del progetto con le prescrizioni del piano urbanistico generale del Comune, con gli strumenti particolareggiati e con tutte le norme tecniche di attuazione.

La decisione finale sarà notificata all'interessato a cura dello Sportello unico dell'edilizia entro quindici giorni dalla proposta di provvedimento o dall'esito della conferenza di servizi.

Decorso, invano, il termine per l'adozione del provvedimento sulla domanda di permesso di costruire si forma il c.d. *silenzio-rifiuto*. In giurisprudenza, tale silenzio viene qualificato come inadempimento all'obbligo di provvedere da parte dell'autorità comunale ovvero quale inerzia o inadempimento. Questo *escamotage* giuridico consente al ricorrente di poter agire in giudizio, nei confronti della P.A. per tutelare la propria posizione.

28. Cons. di Stato sez V 1197/1999.

29. In tal senso, si veda: Cons. di Stato sez IV 712/1993.

Oggi, alla luce delle recenti modifiche apportate alla legge n. 241 /1990 dalla legge n. 15/2005 e n. 80/2005, potrebbe configurarsi un'automatica formazione del silenzio-rifiuto allo scadere del termine per il rilascio del permesso di costruire, senza l'onere di dover previamente diffidare la Pubblica Amministrazione, la quale se continuerà ad essere inadempiente dopo la formazione della sentenza con cui il TAR le intima di provvedere si vedrà sostituita, nell'emanazione del provvedimento di rilascio, da un commissario *ad acta*.

Diverso è il caso di provvedimento negativo di rigetto; in giurisprudenza non si dubita più che il provvedimento di rilascio del *permesso di costruire* sia vincolato dalla esistenza di una serie di piani e vincoli conformativi dell'edificabilità, ovvero espropriativi. In ogni caso, anche di fronte a provvedimenti sostanzialmente vincolati, si afferma che è possibile un certo margine di discrezionalità tecnica e cioè, nel caso concreto, è possibile che la P.A. rigetti l'istanza, ma è obbligata a motivare tale decisione. La motivazione deve contenere le ragioni di fatto e di diritto che impediscono l'emanazione del provvedimento; non è sufficientemente integrata da un richiamo a generiche ragioni che non trovino riscontro in norme³⁰.

La carenza degli elaborati progettuali, inoltre, legittima l'amministrazione a chiedere una sospensione dei termini del procedimento e richiedere l'integrazione istruttoria, non già a rigettare la richiesta dell'istante³¹.

Il rilascio del *permesso di costruire*, invece, consente al beneficiario di eseguire la modificazione costruttiva del territorio, secondo la previsione progettuale, acquisendo il prodotto di essa nel suo diritto di proprietà esclusiva.

Con la notifica all'interessato e la sua pubblicazione nell'albo pretorio comunale, il *permesso di costruire* produce i suoi effetti.

Qualora in corso d'opera si renda necessario apportare delle modifiche al progetto per situazioni successivamente verificatesi, che non siano state previste, il titolare del permesso deve richiedere al responsabile del procedimento la *variante in corso d'opera*.

Questo tipo di variante ricorre quando le modifiche siano compatibili con il progetto originario, sia quantitativamente che qualitativamente. Possono essere definiti *varianti in corso d'opera* tutti gli interventi edilizi di lieve difformità non prevedibili, né previsti all'atto di redazione del progetto³². Ai sensi dell'art. 22, 2° comma del TU le varianti al permesso di costruire, potranno essere richieste mediante DIA (semplice) qualora le variazioni non incidono sui parametri

30. Cons. Stato, sez. IV, 09-08-2005, n. 4232; Cons. Stato, sez. IV, 28-02-2005, n. 765; TAR-Lombardia 319/1994; TAR-Veneto 593/1997; Cons di Stato sez V 198/1994.

31. TAR-Campania 258/1990; Cons di Stato Sez V 328/1991 .

32. Cass pen. Sez III 2574/1997

urbanistici e sulle volumetrie, non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

In tutti gli altri casi in cui le modifiche riguardino l'aumento del numero dei piani, la volumetria, le distanze dalle proprietà viciniori, ecc. è necessario richiedere un nuovo permesso di costruire³³.

La variante della concessione ha carattere accessorio e non autonomo rispetto al permesso di costruire originariamente rilasciato; anche gli oneri contributivi vengono riferiti al momento del rilascio del permesso e non a quello in cui è intervenuta la variante.

2.3. La denuncia di inizio attività (DIA)

L'art. 22 T.U., come modificato dal D.Lgs n. 301/2002, distingue due ipotesi di DIA:

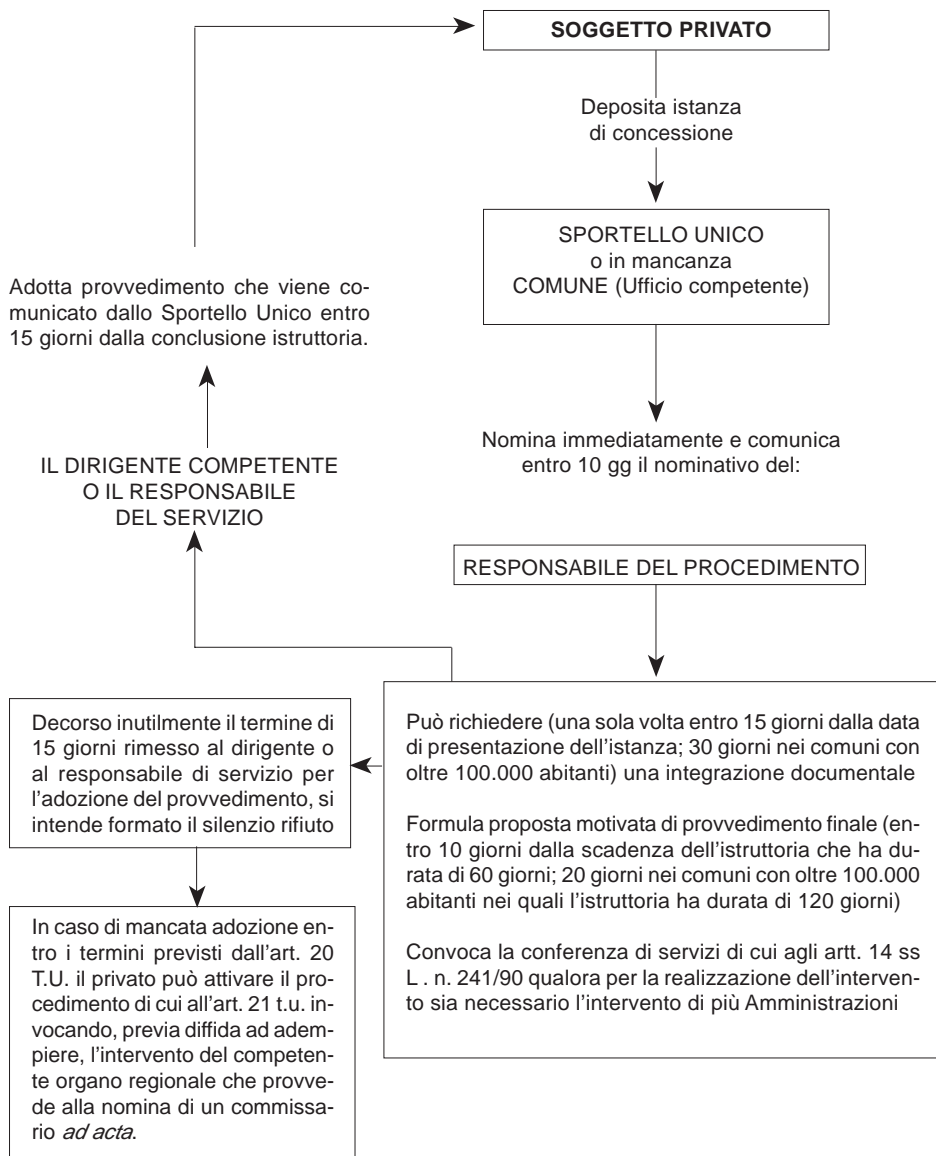
- interventi non riconducibili alle ipotesi previste dall'art. 10 (permesso di costruire) né a quelle previste dall'art. 6 (attività edilizia libera);
- interventi che possono essere realizzati mediante DIA in alternativa al permesso di costruire (c.d. *SUPER DIA*).

Gli interventi riconducibili a DIA *semplice* sono:

- 1) gli interventi non soggetti al permesso di costruire purché conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi;
- 2) gli interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo;
- 3) le opere di eliminazione di barriere architettoniche in edifici esistenti consistenti in rampe o ascensori esterni;
- 4) le recinzioni, mura di cinta e cancellate;
- 5) impianti sportivi senza alterazione di volumetrie;
- 6) opere interne a singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non modifichino la destinazione d'uso, nell'ambito delle zone omogenee A;
- 7) i parcheggi nel sottosuolo di pertinenza del fabbricato che non comportino una volumetria superiore al 20%;
- 8) le varianti al permesso di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

33. Cons. Stato, sez. V, 30-07-2002, n. 4081; Cons di Stato sez V 1333/1994 e 79/1995.

Fig.1- Il procedimento di rilascio del permesso di costruire



Fonte: Centro Studi CNI

Per tali interventi l'interessato ha facoltà di chiedere il rilascio del *permesso di costruire*, senza pagamento del contributo di costruzione e, in caso di violazione della disciplina urbanistico - edilizia, non comporta l'applicazione delle sanzioni penali, ma solo di quelle amministrative.

Appartengono alla seconda categoria (*SUPER DIA*), gli interventi :

1) di ristrutturazione edilizia di cui all'art 10 T.U. ;

2) di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora disciplinata con strumenti urbanistici attuativi ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata dichiarata esplicitamente dal Consiglio Comunale in sede di approvazione dei piani. La legge 443/2001 richiede, oltre alla sussistenza dei piani attuativi, anche che l'organo deliberante attesti espressamente l'esistenza delle menzionate caratteristiche in sede di approvazione (se di nuova adozione) ovvero in sede di ricognizione dei piani già vigenti. Per i piani approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 443/2001, invece, l'atto di ricognizione consiliare deve essere emanato entro 30 giorni dalla richiesta dell'interessato; in mancanza si prescinde da esso, purché il progetto sia accompagnato da una relazione tecnica che assicuri l'esistenza del piano attuativo e delle condizioni richieste dalla legge;

3) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Tale ultima categoria (n.3) è stata introdotta dal D. Lgs. n. 301/2002 ed amplia, sostanzialmente inglobandola, la portata della precedente lett. d), comma 6 dell'art. 1, della Legge n. 443/2001 che si limitava ad alcuni interventi di ampliamento imponendo, però, piani generali con le medesime caratteristiche di quelli attuativi. L'esperienza ha ben presto dimostrato la difficile reperibilità di piani siffatti sul campo ed ha, dunque, indotto il legislatore delegato ad introdurre le modifiche di cui sopra. In verità, occorre precisare, che la legge n. 443/2001 non è stata mai oggetto di abrogazione, nemmeno parziale, da parte del T.U. e delle sue modifiche; tuttavia non è possibile negare che l'ambito di operatività della norma in parola sia venuto meno – integrandosi gli estremi di un'abrogazione tacita – all'esito dell'entrata in vigore delle modifiche di cui al D.Lgs. n. 301/2002 e, quindi, del nuovo art. 22, 3° comma, lett. c) che ne assorbe, estendendolo notevolmente, l'ambito di operatività.

Anche all'esito delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 301/2002, la c.d. *DIA semplice* è concepita come titolo originario per gli interventi edilizi minori (di cui si è riferito, in precedenza) e si ricava dalla lettura dell'art. 10 (atti soggetti a permesso) e dall'art. 6 (attività edilizia libera), in chiave di residualità.

La *SUPER DIA*, non può essere considerata una vera ipotesi di *DIA*, né può

essere collocata in una terza categoria, ma è idonea a disciplinare gli interventi edilizi maggiori il cui titolo fondamentale è il *permesso di costruire*.

Inoltre, la DIA *semplice* è gratuita, mentre la *super DIA* è onerosa, al pari del *permesso di costruire*.

Rispetto a questa sistemazione tipologica, le Regioni e gli Enti locali hanno la possibilità di assoggettare una serie di interventi sottoposti a DIA dal T.U., a permesso di costruire, e viceversa. La disciplina del T.U. mira a tutelare il regolare assetto edificatorio e trasformativo del territorio, rimettendo alle Regioni e agli altri enti locali la scelta di sottrarre alcune materie dalla procedura semplificata della DIA ovvero di far transitare in essa interventi subordinati al rilascio del permesso di costruire.

Nell'ambito della DIA prevista dall'art. 22 T.U. il privato produce un documento in cui attesta la volontà di edificare con le indicazioni catastali e topografiche dei luoghi, allegando il progetto dell'opera. A questo punto, si apre una fase di attesa di 30 giorni entro cui la P.A. può esprimere un parere: positivo, negativo ovvero chiedere l'integrazione della documentazione o la modifica non rilevante del progetto; se la P.A. tace, non si forma il silenzio-assenso, che ha valore di provvedimento positivo, in quanto l'inizio dell'attività non è subordinato al preventivo consenso espresso dall'organo comunale.

Il privato, nonostante non sia intervenuto un provvedimento, potrà cominciare ad edificare secondo il progetto depositato trascorso tale termine, anche se l'autorità comunale ovvero le altre autorità competenti potranno sempre intervenire nel corso della procedura per adeguamenti allo stato di fatto o di diritto sopravvenuto ovvero per notificare all'interessato che, a causa dell'assenza delle condizioni stabilite, non è possibile effettuare le previste trasformazioni. In questo caso l'intervento del Comune non va preceduto da alcun provvedimento di annullamento, perché si tratta di un intervento sanzionatorio³⁴. In caso di diniego, invece, gli aventi titolo potranno nuovamente presentare la denuncia, previa modifiche progettuali idonee a soddisfare le condizioni stabilite.

In caso di riscontro positivo, il responsabile del procedimento o l'organo dirigenziale è tenuto ad emanare un atto di accertamento della sussistenza dei requisiti prescritti consentendo al privato di operare le trasformazioni: tale atto è privo del valore provvedimentale ma è necessario per definire il procedimento istruttorio e per dare certezza giuridica al rapporto tra P.A. e privato.

La vera semplificazione attiene al fatto che nella procedura della DIA, l'amministrazione effettua un controllo successivo alla dichiarazione del privato, anziché preventivo. L'*iter* procedimentale della DIA e della SUPER DIA è descritto dall'art. 23 del Testo Unico.

34. TAR-Lombardia 686/2001.

L'interessato deve presentare allo sportello unico per l'edilizia la denuncia di inizio attività almeno 30 giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, unitamente alla relazione di un professionista che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici vigenti. La denuncia deve essere corredata, altresì, dall'indicazione della impresa cui si intende affidare l'esecuzione dei lavori ed è sottoposta ad un termine di efficacia di tre anni.

Il silenzio dell'art. 23 sul punto lascia all'interprete il chiarimento in merito alla individuazione del *dies a quo* della sua decorrenza. Sul punto possono prospettarsi due soluzioni ermeneutiche: l'una che riconduce tale momento alla data in cui si è perfezionata la richiesta con il decorso dei trenta giorni; l'altra che, invece, equipara la DIA al permesso di costruire distinguendo fra il termine di un anno per l'inizio dei lavori e di tre anni, decorrenti dall'effettivo inizio dei lavori, per il loro completamento. Ora, la ridotta consistenza degli interventi realizzabili con la DIA, nonché il silenzio della norma sul punto sono gli argomenti prospettabili a sostegno della prima delle due soluzioni prospettate. Di contro, però, va considerato che la disciplina afferente la SUPER DIA è equiparata a quella del permesso di costruire e che esigenze soprattutto di coerenza di disciplina afferenti il medesimo istituto (DIA), lasciano propendere per la seconda delle due tesi prospettate.

Il privato è tenuto a comunicare allo sportello la data di ultimazione dei lavori e deve presentare il certificato di collaudo finale che il progettista rilascia al compimento dell'opera e con cui si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato.

Per quanto concerne il regime sanzionatorio, all'esito delle modifiche introdotte al T.U. con il D.Lgs. n. 301/2002, esso risulta svincolato dalla tipologia del titolo abilitativo utilizzato ed invece rapportato strettamente alla tipologia degli interventi edilizi abusivamente realizzati. Ne deriva che qualora l'abuso afferisca ad interventi di nuova costruzione, ristrutturazione urbana ed edilizia (nella versione complessa) le sanzioni comminabili potranno essere di carattere amministrativo e penale quale che sia il titolo abilitante³⁵. Di contro, qualora l'intervento non sia tipologicamente riconducibile a tali categorie, le sanzioni comminabili potranno essere esclusivamente di carattere amministrativo³⁶.

Un problema di ingente portata giuridica è quello relativo alla posizione del terzo controinteressato in caso di DIA.

Di recente, il problema è stato risolto affermando che i terzi portatori di una posizione soggettiva meritevole di tutela (e che quindi possono adire le vie

35. Artt 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 46 e 48 T.U. (demolizione, rimozione, ripristino dello stato dei luoghi, adeguamento alle prescrizioni urbanistiche ecc.) di cui si tratterà più diffusamente nel cap. 7.

36. Art.37 T.U.

legali) sono coloro che hanno un interesse concreto ed attuale rispetto alla non edificazione ovvero alla edificazione secondo certi parametri. In concreto, legittimato all'azione è il proprietario, ovvero il titolare di altro diritto reale, adiacente, limitrofo o dirimpettaio; non è legittimato il passante che fa valere un generico interesse alla corretta attività edificatoria.

Il terzo può agire a difesa dei propri interessi dinanzi al TAR³⁷ introducendo un giudizio che miri ad accertare l'insussistenza dei requisiti stabiliti dalla legge per l'uso della DIA, con ricorso entro 60 giorni dalla conoscenza del comportamento tenuto dall'amministrazione ovvero dal perfezionamento del provvedimento tacito di assenso a secondo della tesi alla quale si aderisce.

2.4. Il permesso in sanatoria

L'art 36 del T.U. disciplina il rilascio del *permesso di costruire in sanatoria*. Il rilascio è subordinato alla contemporanea sussistenza della conformità dell'opera alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'opera sia al momento successivo della domanda.

Ne discende che le modifiche successive alla domanda (e non anteriori ad essa) dei piani urbanistici sono ininfluenti rispetto all'accoglimento della stessa³⁸. Il Consiglio di Stato³⁹ precisa che non vi è alcuna ragione di imporre la demolizione di un'opera edificata senza la concessione quando al tempo della richiesta in sanatoria sussistano tutte le condizioni per l'accoglimento della domanda, con l'effetto che, ottenuta la autorizzazione comunale, si possa riedificare.

La richiesta di sanatoria è soggetta, però, ad un limite temporale; non può essere richiesta dopo l'irrogazione dei provvedimenti sanzionatori e, precisamente, deve essere richiesta:

- nei casi d'opere eseguiti in assenza di titolo, in totale difformità o con variazioni essenziali, prima della scadenza del termine di 90 giorni dalla notifica dell'ordinanza di demolizione;
- nelle opere di ristrutturazione edilizia e per quelle eseguite in parziale difformità prima della scadenza del termine assegnato nell'ordine di demolizione⁴⁰.

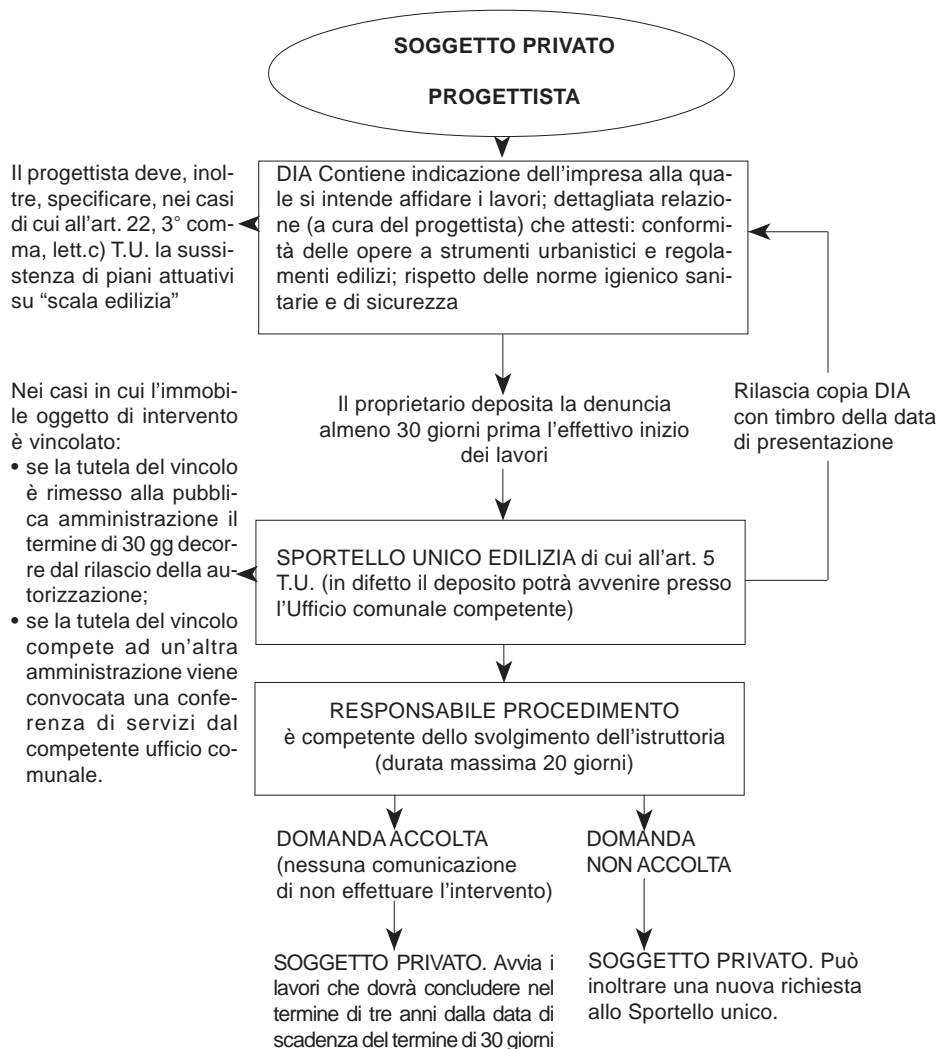
37. Questa competenza è stabilita dal D.lgs n. 80 /1998 all'art. 34.

38. Cons. di Stato sez. V 238/ 1995.

39. Sez V 6498/ 2003.

40. TAR-Sicilia Palermo, sez. III 14-12-2005, n. 7414: "*La presentazione dell'istanza di sanatoria edilizia ex art. 13 L. n. 47/1985 (ora, art. 36 D.P.R. n. 380/2001), anteriormente alla impugnazione dell'ordinanza di demolizione (o del provvedimento di irrogazione delle altre sanzioni per abusi edilizi) produce l'effetto di rendere inammissibile l'impugnazione stessa, per carenza di interesse, in quanto all'istanza consegue la perdita di efficacia di tale ordinanza ed*

Fig. 2 - Il procedimento relativo alla *dichiarazione di inizio attività*



Sono esclusi dalla sanatoria:

- gli interventi in assenza di titolo, in totale difformità o con varianti essenziali eseguiti su terreni sottoposti, in base a leggi statali o regionali, a vincolo di inedificabilità;
- gli interventi di ristrutturazione edilizia eseguiti su immobili vincolati a sensi del D.lgs 42/2004 e su immobili anche non vincolati, compresi nelle zone aventi carattere storico, artistico, architettonico, paesaggistico, ambientale;
- gli interventi eseguiti su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici;
- le lottizzazioni abusive.

Condizione per il rilascio della sanatoria è il pagamento di una somma, dovuta a titolo di oblazione, corrispondente al contributo di costruzione in misura doppia, ovvero nei casi di gratuità pari a quella prevista dall'art 16 del Testo Unico.

Il rilascio del permesso di costruire in sanatoria è subordinato alle medesime formalità prescritte per l'assenso delle ordinarie istanze edificatorie e, cioè, compete al responsabile del procedimento valutare:

- il fondamento della richiesta;
- esperire la necessaria istruttoria;
- acquisire il parere della Commissione edilizia (eventualmente esistente) e delle altre autorità coinvolte anche attraverso il ricorso alla conferenza dei servizi;
- formulare una proposta motivata di provvedimento;
- pronunciarsi esplicitamente prima dell'adozione dei provvedimenti sanzionatori.

La pronuncia va emessa entro il termine prescritto, ricordando che il silenzio serbato, oltre tale data, equivale a silenzio-rifiuto, senza necessità di alcuna diffida o messa in mora del Comune.

L'inutile decorso del termine non comporta la consumazione del potere di provvedere sull'istanza di sanatoria⁴¹, ovvero il Comune, anche avverso un'istanza giudiziale già esperita, può concedere il permesso in sanatoria, sussistendone i presupposti ed entro il termine prescritto.

Segue nota 40

il riesame dell'abusività dell'opera, sia pure al fine di verificarne la eventuale sanabilità, provocato dall'istanza di sanatoria, comporta la necessaria formazione di un nuovo provvedimento, esplicito od implicito (di accoglimento o di rigetto), che vale comunque a superare il provvedimento sanzionatorio oggetto dell'impugnativa (Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 1997, n. 3563; sez. IV, 11 dicembre 1997, n. 1377; C.G.A. 27 maggio 1997, n. 187; TAR-Toscana, sez. III, 18 dicembre 2001, n. 2024; TAR-Puglia, Bari, sez. II, 11 gennaio 2002, n. 154; TAR-Campania, Sez. III, 2 marzo 2004, n. 2579; TAR-Sicilia, sez. II, 16 marzo 2004, n. 499)"; TAR-Puglia 1207/1994.

41. Cass. Pen. Sez. III 11604/1993.

Nel caso intervenga un provvedimento di diniego deve essere adeguatamente motivato con indicazione delle norme urbanistiche ed edilizie contrastanti, non essendo sufficiente una generica motivazione⁴².

Il rilascio del permesso di costruire in sanatoria estingue i reati contravvenzionali (art.45, comma 3 T.U.). Il pagamento dell'oblazione correlato al rilascio del permesso di costruire in sanatoria consente l'estinzione dei reati previsti dal T.U. e delle relative sanzioni amministrative e penali. Il giudice penale, nell'ambito del giudizio di accertamento del reato, può accertare la legittimità del permesso di costruire in sanatoria⁴³.

Modello n. 1- DOMANDA DI PERMESSO DI COSTRUIRE

Al Dirigente (o responsabile)
del
presso il Comune di

Il sottoscritto, residente in....., con domicilio in, in qualità di

CHIEDE

il rilascio del permesso di costruire per la realizzazione di
(specificare le opere o i lavori da eseguire).

A tal fine, ai sensi e per gli effetti della legge n. 127/1997 e del D.P.R. n. 403/1998

DICHIARA

- che ha la rappresentanza legale del (nel caso che il richiedente sia una società o un ente pubblico o privato);
- che è legittimato all'esecuzione dell'opera, in quanto (...) (specificare il titolo legittimante)
- che il progettista e direttore dei lavori è il geom. - ing. - arch. Sig., iscritto all'Albo, con studio in
- che l'intervento ricade nell'ambito descritto e specificato nell'allegata relazione tecnica, la quale, unitamente ai documenti ed elaborati progettuali, fa parte integrante della presente istanza.
- che il progetto dell'opera (ove trattasi di interventi di edilizia residenziale) è conforme alle norme igienico-sanitarie.

Data

Il richiedente
.....

42. Cons. Stato, sez. VI, 08-11-2005, n. 6219; Cons. Stato, sez. VI, 29-11-2004, n. 7785; TAR-Veneto, sez. II, 709/94

43. Cass. Pen. Sez. III 469/1994.

Modello n. 2 - RELAZIONE TECNICA ILLUSTRATIVA

Il sottoscritto....., iscritto all'Albo....., con studio in....., codice fiscale....., a seguito incarico da parte del Sig. (della società o ente)

DICHIARA

– a chiarimento, completamento ed integrazione degli elaborati progettuali - quanto di seguito indicato.

1. Specificazione dell'opera (o dei lavori):

2. Natura e consistenza dell'intervento:

3. Individuazione dell'ambito di intervento:

- superficie complessiva area: mq
- dati catastali:
- ubicazione e confini:.....

4. Destinazione dell'area in base al PRG vigente:

5. Vincoli (eventuali):

ovvero

non sussistono vincoli paesaggistici-ambientali, storico-artistici, architettonici, idrogeologici.

6. Parametri edilizi previsti:

- area edificabile mq
- area coperta mq
- superficie utile mq
- altezza mq
- volumetria totale mc
- distanze (specificare le distanze: dai confini, edifici prospicienti, strade)

7. Parametri edilizi del PRG:

- indice di fabbricabilità fondiaria: mc/mq
- ovvero
- indice di utilizzazione fondiaria: mq/mq
- rapporto di copertura:
- altezza:
- distanze:

8. Comparazione parametri progettuali con quelli del PRG:

9. Caratteristiche costruttive - tipologiche dell'intervento:

10. Impianti e allacciamenti alle reti tecnologiche esistenti:

11. Dati sanitari:

- sistema d'approvvigionamento idrico.....
- modalità di allontanamento e smaltimento liquami di fogna:
- modalità raccolta rifiuti:
- spessori muri ed isolanti:

12. Opere d'urbanizzazione primaria:

Nel rassegnare la presente relazione, si attesta che il progetto edilizio è conforme alle previsioni - prescrizioni del vigente PRG (ed eventualmente anche di quello adottato), alle norme del regolamento edilizio, alla vigente disciplina statale e regionale, alle norme di sicurezza e a quelle igienico-sanitarie. Si allegano i seguenti elaborati progettuali:

Si allega (ove dovuti) conteggio degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione.

Data

Il progettista

.....

Modello n. 3 - RILASCIO PERMESSO DI COSTRUIRE IN SANATORIA

COMUNE DI

(Prov. di)

PERMESSO DI COSTRUIRE IN SANATORIA

Il Dirigente (o responsabile) del

– VISTA

l'istanza in data del Sig., codice fiscale, residente in, diretta ad ottenere il permesso di costruire in sanatoria per le seguenti opere:

– DATO ATTO

che le opere suindicate sono state realizzate:

– senza titolo

ovvero

– in totale difformità dal permesso di costruire n..... del

ovvero

– in parziale difformità dal permesso di costruire n..... del

ovvero

– con variazioni essenziali

– DATO ATTO CHE

all'atto di presentazione dell'istanza non è scaduto il termine di 90 giorni stabilito nell'ordinanza di demolizione n. del, emessa a seguito l'instaurazione del procedimento sanzionatorio

ovvero

– all'atto di presentazione dell'istanza non è scaduto il termine stabilito nell'ordine di demolizione e rimozione delle opere n. del (per gli interventi di ristrutturazione e per le opere eseguite in parziale difformità)

– RITENUTO

che le opere di cui si chiede la sanatoria sono conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'opera, avvenuta in data, sia al momento della presentazione della domanda

– VISTI

i pareri favorevoli:

– della Commissione edilizia in data

– del in data

– VISTA

la relazione in data del responsabile del procedimento favorevole al rilascio del permesso di costruire in sanatoria

– VISTA

per l'edilizia

RILASCIA

al Sig., residente in, permesso di costruire in sanatoria per le opere in premessa specificate come risultanti dagli elaborati seguenti, che debitamente visti fanno parte integrante del presente provvedimento (specificare gli elaborati)

DEMANDA

al responsabile del procedimento la notifica alla parte interessata del presente provvedimento e la sua successiva pubblicazione all'Albo pretorio comunale per la durata di giorni 15.

Data.....

Firma

Modello n. 4 - DENUNCIA INIZIO LAVORI

Al Dirigente (o responsabile) del.....
presso il Comune di

Oggetto: Permessi di costruire n. del
Denuncia di inizio lavori

Il sottoscritto, residente in, codice fiscale, titolare del permesso di costruire in oggetto indicato, rilasciato per l'esecuzione dei lavori di nell'area contraddistinta al mappale n. del foglio n. del catasto di questo Comune, sita in località

DICHIARA

che i lavori sono stati iniziati il dall'impresa, con sede in, codice fiscale e che il direttore dei lavori è il Sig., codice fiscale, con studio in

Data.....

Il dichiarante

.....

Modello n. 5 - DENUNCIA INIZIO LAVORI OPERE INTERNE

Raccomandata A.R.

Al Dirigente (o responsabile) del.....
presso il Comune di

Oggetto: Denuncia inizio lavori opere interne

Il sottoscritto, codice fiscale, residente in, in qualità di ai sensi e per gli effetti dell'art. 22, comma 1 del T.U. per l'edilizia, come sostituito dal D.Lgs. 27.12.2002, n. 301

DENUNCIA

che, decorso il termine di 30 giorni a decorrere dalla ricezione della presente, darà inizio ai lavori d'opere interne consistenti in

- che dette opere verranno eseguite nell'unità immobiliare (o nelle unità immobiliari) siti in con destinazione e catastalmente identificati al NCT (NCEU) foglio mappale sub cl
- che l'immobile interessato dai lavori è o non è vincolato ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004.
- che le opere da realizzare sono meglio descritte nella relazione tecnica di asseverazione del, relazione che s'allega alla presente unitamente a n. elaborati progettuali.
- che è stata acquisita (per gli immobili vincolati) la relativa autorizzazione

Data

Firma

Modello n. 6 - ESECUZIONE OPERE INTERNE. RELAZIONE TECNICA DI ASSEVERAZIONE

Il sottoscritto, codice fiscale, iscritto all'Albo, con studio in, su incarico del Sig., residente in

DICHIARA E ASSEVERA

- ai sensi dell'art. 23, comma 1, del T.U. per l'edilizia, come sostituito dal D.Lgs. 27.12.2002, n. 301
- che nell'unità immobiliare (o nelle unità immobiliari) siti in con destinazione catastalmente identificata al NCT (o NCEU) foglio mappale sub cl verranno eseguite opere interne consistenti in.....
- che le opere suindicate sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati, al regolamento edilizio vigente, alle norme di sicurezza e a quelle igienico-sanitarie
- che le opere suindicate non modificano la sagoma e i prospetti dell'edificio né recano pregiudizio alla statica dell'immobile e non modificano la destinazione d'uso.

SI DÀ ATTO

- che i lavori verranno eseguiti in conformità agli elaborati allegati in n. e che all'ultimazione dei lavori verrà presentato certificato di collaudo attestante la conformità delle opere agli elaborati medesimi.

Data

Il Professionista

.....

Modello n. 7 - DENUNCIA INIZIO ATTIVITÀ

Raccomandata A.R.

Al Dirigente (o responsabile) del
presso il Comune di

Oggetto: Denuncia inizio lavori di

Il sottoscritto, codice fiscale, residente in, in qualità di

COMUNICA

- ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 del TU per l'edilizia - di iniziare, entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della presente, i lavori specificati nell'allegata relazione tecnica.

Si allegano:

- relazione tecnica asseverata;
- n. elaborati progettuali.

L'impresa cui si affideranno i lavori è la seguente:

Data

Firma

Modello n. 8 - DENUNCIA INIZIO ATTIVITÀ. RELAZIONE TECNICA DI ASSEVERAZIONE

Il sottoscritto, codice fiscale, iscritto all'Albo ..., con studio in
....., su incarico del Sig., residente in
Esperiti i necessari accertamenti e le valutazioni conseguenti

DICHIARA

- che i lavori edilizi consistono in..... e si riferiscono a
- che i lavori suindicati sono realizzabili mediante DIA
ovvero
- che i lavori suindicati sono realizzabili mediante DIA in alternativa al permesso di costruire (art. 22, comma 3, T.U. per l'edilizia, come sostituito dal D.Lgs. 27.12.2002, n. 301)
- che (ove necessario) a livello di pianificazione esecutiva e/o generale (citare lo strumento urbanistico) sono previste precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive dell'intervento edilizio di cui trattasi
- che l'immobile (o il sedime) insiste su area destinata dal vigente P.R.G. a
- che l'immobile (o il sedime) non è soggetto a vincoli di cui alle disposizioni del D.Lgs. 29.10.1999, n. 490 nè a disposizioni immediatamente operative di piani paesistici o di quelli aventi la medesima valenza o di piani di bacino e non riguarda inoltre aree protette e non è assoggettato dagli strumenti urbanistici alla tutela delle caratteristiche paesistico-ambientali, storico-archeologiche e storico-testimoniali
ovvero
- che l'immobile è oggetto del vincolo
- che la competente autorità ha espresso parere favorevole con atto
- che i lavori verranno iniziati decorso il termine di 30 giorni dalla ricezione della denuncia e completati entro il termine di

ASSEVERA ALTRESÌ

che le opere sono conformi agli strumenti urbanistici approvati, al regolamento edilizio vigente e non in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati e con le norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

Si allegano i seguenti elaborati e altri:

-
-
-
- atto di assenso (eventuale) del

Data

Il Professionista

3. Il contributo di costruzione

3.1. Principali caratteristiche

Il contributo di costruzione si compone di due quote: la prima riguarda gli oneri di urbanizzazione; la seconda, il costo di costruzione.

Il contributo è dovuto per entrambe le quote, nei seguenti casi:

- nuova costruzione, ricostruzione, ristrutturazione di edifici abitativi;
- nuova costruzione, ricostruzione, ampliamento di edifici destinati alle attività turistiche, commerciali o direzionali.

Il contributo è limitato alla sola quota relativa agli oneri di urbanizzazione, nei seguenti casi:

- nuova costruzione, ricostruzione, ampliamento e ristrutturazione di edifici destinati ad attività industriali ed artigianali⁴⁴;
- nuova costruzione, ricostruzione, ampliamento e ristrutturazione di proprietà statali;
- nuova costruzione, ricostruzione, ampliamento di edifici residenziali, nonché riadattamento di edifici con mutamento di destinazione d'uso in uso abitativo, nell'ipotesi di convenzionamento con il Comune ai sensi degli artt 17⁴⁵ e 18⁴⁶ del Testo Unico; nell'ipotesi dell'art. 17 T.U. il contributo è limitato soltanto ad una parte degli oneri di urbanizzazione.

44. La quota oneri in tali casi ricomprende anche quella relativa al trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi e gassosi.

45. Ai sensi dell'art. 17 DPR n. 380/2001: "1. Nei casi di edilizia abitativa convenzionata, relativa anche ad edifici esistenti, il contributo afferente al permesso di costruire è ridotto alla sola quota degli oneri di urbanizzazione qualora il titolare del permesso si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dall'articolo 18. 2. Il contributo per la realizzazione della prima abitazione è pari a quanto stabilito per la corrispondente edilizia residenziale pubblica, purché sussistano i requisiti indicati dalla normativa di settore. 3. Il contributo di costruzione non è dovuto: a) per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'articolo 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153; b) per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari; c) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici; d) per gli interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità; e) per i nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela artistico - storica e ambientale. 4. Per gli interventi da realizzarsi su immobili di proprietà dello Stato il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione".

46. Ai sensi dell'art. 18: 1. Ai fini del rilascio del permesso di costruire relativo agli inter-

Il contributo di costruzione ha carattere di generalità ed è dovuto prescindere dalla effettiva situazione delle opere di urbanizzazione. Esso è in funzione dell'attività di edificazione. Rispetto alla vigente disciplina dettata dal TU, però, tale contributo non è dovuto per gli interventi realizzabili con DIA semplice fatta salva l'eventuale e diversa disciplina regionale sul punto.

In caso di rinuncia al permesso di costruire o di mancata realizzazione dell'opera viene meno l'obbligo della contribuzione e quanto pagato a tale titolo va restituito con gli interessi decorrenti dal giorno in cui sorge l'obbligo per il Comune, con esclusione della rivalutazione monetaria, trattandosi di ripetizione dell'indebito oggettivo⁴⁷.

Nel caso di demolizione e ricostruzione di un edificio, la cubatura esistente va esentata dal contributo di urbanizzazione soltanto nell'ipotesi in cui per essa non si sia verificato un mutamento della destinazione d'uso incidente sulle spese di urbanizzazione e quindi non si tratti di un cambiamento urbanisticamente rilevante. Il cambio di destinazione d'uso da una categoria funzionale all'altra comporta l'obbligo di corrispondere il contributo di costruzione nella misura rapportata alla nuova destinazione dell'immobile⁴⁸.

Segue nota 46

venti di edilizia abitativa di cui all'articolo 17, comma 1, la regione approva una convenzione-tipo, con la quale sono stabiliti i criteri nonché i parametri, definiti con meccanismi tabellari per classi di comuni, ai quali debbono uniformarsi le convenzioni comunali nonché gli atti di obbligo in ordine essenzialmente a: a) l'indicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi; b) la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi, sulla base del costo delle aree, così come definito dal comma successivo, della costruzione e delle opere di urbanizzazione, nonché delle spese generali, comprese quelle per la progettazione e degli oneri di preammortamento e di finanziamento; c) la determinazione dei canoni di locazione in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi; d) la durata di validità della convenzione non superiore a 30 e non inferiore a 20 anni. 2. La regione stabilisce criteri e parametri per la determinazione del costo delle aree, in misura tale che la sua incidenza non superi il 20 per cento del costo di costruzione come definito ai sensi dell'articolo 16. 3. Il titolare del permesso può chiedere che il costo delle aree, ai fini della convenzione, sia determinato in misura pari al valore definito in occasione di trasferimenti di proprietà avvenuti nel quinquennio anteriore alla data della convenzione. 4. I prezzi di cessione ed i canoni di locazione determinati nelle convenzioni ai sensi del primo comma sono suscettibili di periodiche variazioni, con frequenza non inferiore al biennio, in relazione agli indici ufficiali Istat dei costi di costruzione intervenuti dopo la stipula delle convenzioni medesime. 5. Ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione è nulla per la parte eccedente.

47. Cons. Stato, sez. V, 24-03-2005, n. 1250; TAR-Lombardia; sez II 777 / 1991; TAR-Lazio, sez I 99 / 1999; Cons di Stato Sez V, 591 / 1997.

48. Cons. Stato, sez. V, 14-02-2003, n. 798; Cons di Stato, sez V 52971997; 201 / 1998. Si veda anche TAR-Lazio Roma, sez. II 17-05-2005, n. 3844 in Urbanistica ed appalti, 2005, 10, 1201 con nota di Ragazzo, secondo il quale "Nel caso di variazione di destinazione d'uso di un immobile senza la realizzazione di opere, mentre non sussiste il presupposto per il pagamento della parte di contributo afferente al costo di costruzione, da riferire al dato oggettivo della realizzazione dell'edificio, per la parte, invece, che attiene agli oneri di urbanizzazione, può sussistere il presupposto del pagamento, occorrendo avere riguardo all'eventuale aumento del carico urbanistico indotto dalla nuova destinazione d'uso del manufatto, dovendosi, per contro, ritenersi che tali oneri non siano dovuti ove non sia riscontrabile alcuna variazione in aumento del carico urbanistico".

Ai fini del calcolo degli oneri di urbanizzazione si deve tener presente la destinazione dell'intero complesso edificato e non delle singole porzioni di esso e nell'ipotesi di destinazioni miste va privilegiata quella prevalente⁴⁹.

Il contributo *de qua* si calcola in base ai parametri vigenti al momento del rilascio del *permesso di costruire*.

Secondo la giurisprudenza prevalente, la determinazione e liquidazione del contributo di costruzione non necessita di alcuna motivazione, costituendo applicazione di parametri determinati in maniera stringente da norme di legge. In ogni caso, essa va specificata con apposita relazione da allegarsi alla pratica edilizia da parte dell'autorità preposta al rilascio.

Nulla impedisce, però, all'organo preposto di determinare il contributo di costruzione in un momento successivo al rilascio del permesso di costruire, purché la determinazione venga riferita proprio a quel momento⁵⁰ e sempre che non vi siano contrastanti disposizioni regionali o comunali.

L'omissione del pagamento del contributo di costruzione non comporta la decadenza del permesso di costruire o il suo annullamento, dovendosi applicare in tal caso la sanzione prevista dall'art. 42 T.U. (aumento del contributo di costruzione in base alle soglie percentuali o contribuzione coattiva).

3.2. La determinazione del contributo

L'incidenza degli oneri di urbanizzazione è stabilita con deliberazione del Consiglio comunale con riferimento alle tabelle parametriche approvate con provvedimento regionale. Gli oneri vanno aggiornati ogni quinquennio dal Comune, in conformità delle relative disposizioni regionali. La loro entità è stabilita in relazione all'attività residenziale, industriale ed artigianale, in relazione ai vari tipi di attività produttiva.

Gli interventi sugli edifici esistenti sono determinati di norma in misura inferiore rispetto a quelli dovuti per le nuove costruzioni, in relazione al minor carico urbanistico conseguente; ciò non esclude che, in relazione alla particolare situazione degli ambiti di intervento, il parametro del contributo per l'esistente

49. Cons di Stato, sez V 66671996; Corte conti, sez. App. II, 27-06-1997, n. 92: "Non configura danno erariale la mancata imposizione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria connessi al mutamento di destinazione di uso di locali edificati per uso industriale artigianale, in seguito a rilascio di licenza per lo svolgimento di attività commerciale di vendita al minuto di autoveicoli, qualora risulti comprovato che, in concreto, il locale abbia conservato, in modo principale e prevalente, l'originaria organizzazione di attività artigianale di riparazione di autoveicoli".

50. TAR- Campania; sez III,91 / 1991; Cons di Stato; sez V, 1071 / 1993; 745 / 1995.

possa essere uguale a quello previsto per le nuove costruzioni⁵¹. Con riferimento ai piani realizzati in sopraelevazione come per le parti ristrutturata, ove facilmente individuabili, si applicano gli oneri di urbanizzazione valevoli per le nuove costruzioni.

I volumi tecnici e le superfici delle scale non vanno considerati ai fini del calcolo del contributo di costruzione e gli oneri di urbanizzazione non sono dovuti per la ricostituzione di un preesistente fabbricato senza variazione od alterazione di superfici, volumetrie e destinazione d'uso o per l'apertura verso l'esterno di un edificio⁵².

Anche per gli oneri di urbanizzazione opera l'istituto della prescrizione, che è espressione di un principio generale dell'ordinamento e, come tale, riferibile a qualsiasi somma determinata o determinabile al momento in cui essa risulta esigibile. L'accertamento dell'intervenuta prescrizione si ha quando siano trascorsi 10 anni dalla data di rilascio del permesso di costruire (cd. prescrizione ordinaria)⁵³.

Gli oneri di urbanizzazione devono essere destinati all'esecuzione delle opere d'urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi, compresi nei centri storici, all'acquisizione di aree da espropriare per la realizzazione dei programmi di attuazione nonché possono essere destinate al finanziamento di spese di manutenzione del patrimonio comunale (art. 49 comma 7, legge 449/1997).

In ordine al risanamento di complessi edilizi compresi nel centro storico, la fattispecie comprende tutti gli interventi sul patrimonio edilizio esistente nell'ambito dei centri storici e dei nuclei aventi caratteristiche storico-ambientali nonché la redazione dei piani esecutivi per la disciplina urbanistica di detti interventi.

A questo punto della trattazione è d'uopo precisare il rapporto tra gli oneri di urbanizzazione e la costruzione delle opere di urbanizzazione; si opera, infatti, uno scomputo tra la quota dovuta per gli oneri di urbanizzazione e le opere di urbanizzazione costruite dal titolare, in accordo e con le modalità stabilite dal Comune (art.16 T.U.).

Lo scomputo va effettuato indistintamente sia con riferimento alle opere di urbanizzazione primaria che secondaria, in quanto il citato art. 16 enuncia un principio di carattere generale di natura compensativa, idoneo a sollevare il titolare dagli oneri di urbanizzazione in forma monetaria mediante conteggio del valore delle opere concretamente realizzate, di natura primaria e secondaria⁵⁴.

51. Cons. di Stato; sez V, 692/1990.

52. Cons di Stato sez V 120/1991.

53. TAR-Friuli Venezia Giulia; 29/1996.

54. In tal senso l'orientamento della giurisprudenza dominante: Cons. di Stato, sez V 716/1990; 716 / 1994.

Al titolare spetta lo scomputo nel modo precisato, ma non anche il conguaglio per il maggior onere sopportato⁵⁵.

Perché si effettui lo scomputo è necessario che il titolare si sia preventivamente accordato con il Comune in ordine al valore delle opere da eseguire, alle modalità ed ai tempi di esecuzione, nonché alle garanzie da prestarsi.

Per quel che concerne il valore da porre a base del calcolo del costo di costruzione e del sistema di aggiornamento automatico e di adeguamento dei costi, occorre fare riferimento all'art.7 della legge n. 537/1993 di modifica all'art. 6 della legge Bucalossi (10/1977) assorbito dall'art. 16, 6° comma, del DPR n. 380/2001 che testualmente dispone: *“ogni cinque anni i Comuni provvedono ad aggiornare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, in conformità alle relative disposizioni regionali, in relazione ai riscontri e prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale”*.

Il costo di costruzione va determinato distintamente per i Comuni con popolazione inferiore o superiore a 50 mila abitanti e, nell'ambito di questi, occorre differenziare tra le nuove costruzioni dagli edifici esistenti.

Per i nuovi edifici la determinazione va effettuata secondo le classi, le caratteristiche e le tipologie delle costruzioni.

Una volta determinato il costo di costruzione, le modalità applicative sono quelle determinate dagli artt. da 2 a 11 del D.M. 801/1977.

Per gli edifici già esistenti, il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi così come individuati dal Comune in base ai progetti presentati per ottenere il permesso di costruire.

In relazione alle suindicate modalità si rileva che:

- nel 60% delle superfici non residenziali vanno calcolati, ai fini del costo di costruzione, gli spazi seminterrati adibiti a manovra delle auto ed accesso ai box come anche i tunnel d'accesso ai garage;
- nel caso di costruzioni accessorie alla residenza (locali per attrezzi, lavanderia, autorimesse ecc.), si applica il costo unitario a metro quadro dell'edificio principale e del 60% delle superfici residenziali⁵⁶, se la realizzazione avviene contemporaneamente a quella principale; ove ciò avvenga in un tempo successivo, il costo va calcolato per intero in base al computo metrico estimativo;
- in caso di sopraelevazione e ristrutturazione di una casa deputata ad abitazione, la quota del costo di costruzione va determinata nella misura prevista per le nuove costruzioni, mentre per la parte esistente sottoposta a ristrutturazione si dovrà fare riferimento al costo dell'in-

55. TAR-Veneto sez II 1197/1997.

56. Art 2 D.M. 801/1977.

tervento ai sensi dei commi 9° e 10° dell'art. 16 TU secondo cui: *“Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata, definiti dalle stesse regioni a norma della lettera g) del primo comma dell'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Con lo stesso provvedimento le regioni identificano classi di edifici con caratteristiche superiori a quelle considerate nelle vigenti disposizioni di legge per l'edilizia agevolata, per le quali sono determinate maggiorazioni del detto costo di costruzione in misura non superiore al 50 per cento. Nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, ovvero in eventuale assenza di tali determinazioni, il costo di costruzione è adeguato annualmente, ed autonomamente, in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (Istat). Il contributo afferente al permesso di costruire comprende una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione. Nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi, così come individuati dal comune in base ai progetti presentati per ottenere il permesso di costruire. Al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), i comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi non superino i valori determinati per le nuove costruzioni ai sensi del comma 6 (ultimo comma dell'art 6 della legge 10/1977 e successive modifiche - abrogato da T.U. e sostituito artt. 16, comma 9° e 10°)”*.

L'identificazione dei locali soggetti al costo di costruzione operata dal decreto citato è tassativa, per cui non vanno comprese nel computo relativo le superfici destinate a scale, anche di natura condominiale, non essendo comprese tra le superfici non residenziali adibite a servizi accessori.

Il costo di costruzione non è dovuto per gli edifici realizzati nelle aree comprese nei piani di zona per l'edilizia economica e popolare; l'art 2 della legge n.10 /1977 e succ. mod, dispone che per tali aree rimane fermo il disposto della legge n. 865/1971, la quale non pone a carico del costruttore alcuna contribuzione commisurata al costo di costruzione. Non vale a questo riguardo l'obiezione di quanti sostengono che la legge 865/1971 è anteriore alla previsione normativa del contributo di concessione, perché la legge successiva (c.d. Bucalossi) avrebbe coordinato le disposizioni previgenti con quelle da essa introdotte, anziché farle salve.

La quota del costo di costruzione non è dovuta neanche nel caso di edilizia convenzionata, ai sensi dell'art 17 T.U. e per il convenzionamento sulla prima abitazione ai sensi dell'art. 9 legge 94/1982.

I Comuni hanno facoltà, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, di deliberare che i costi di contribuzione non superino i valori determinati per le nuove costruzioni ai sensi dell'art.16 T.U.

Per quel che concerne le controversie in tema di contributo di costruzione, esse sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 7 della legge 205/2000.

La circostanza che gli interessati abbiano provveduto a ritirare il permesso di costruire, ma non abbiano impugnato tempestivamente la determinazione del contributo di costruzione, non importa acquiescenza, ovvero non importa in accettazione tacita con conseguente impossibilità di impugnare il provvedimento.

L'art. 7 della legge in questione, devolve alla giurisdizione del giudice amministrativo anche la possibilità di sindacare sulle domande risarcitorie consequenziali.

3.3. Gli effetti del ritardato o mancato pagamento del contributo

Il mancato o ritardato pagamento del contributo di costruzione comporta il pagamento delle sanzioni pecuniarie di cui all'art. 42 del T.U., come modificato dall'art 27 comma 17 della legge finanziaria per il 2002⁵⁷.

Le sanzioni sono le seguenti:

- pagamento effettuato nei successivi 120 giorni; aumento del contributo pari al 10%;
- pagamento effettuato oltre il termine dei 120 giorni, nei successivi 60 giorni; aumento del contributo pari al 20 %;
- aumento del contributo pari al 40%, nel caso in cui il ritardo, superato il termine di cui al punto precedente, si protrae non oltre i successivi 60 giorni.

Decorso inutilmente il termine complessivo previsto, il Comune deve procedere alla riscossione coattiva, mediante iscrizione a ruolo ex art. 69 D.P.R. 43/1988.

In caso di pagamento rateizzato del contributo di costruzione assistito da fidejussione bancaria, non effettuato alle scadenze previste, il Comune, previa diffida a pagare entro il termine assegnatogli, può procedere all'escussione della garanzia per il soddisfacimento del proprio credito, trascorso infruttuosamente il termine assegnato⁵⁸.

57. Legge 448/2001.

58. Cons. di Stato, sez V 1001 /1995.

Le sanzioni applicabili per il ritardato pagamento del contributo di costruzione sono soggette a prescrizione decennale, in quanto il credito accessorio, salvo patto contrario, segue la sorte del credito principale. Si rileva, inoltre, che il termine prescrizione decorrerà allo spirare dell'ultimo giorno di applicazione dello specifico saggio moratorio.

Restano, invece, sottoposti a prescrizione quinquennale i soli interessi legali dovuti dopo 240 giorni dall'inadempimento, atteso che questi matureranno periodicamente in ragione d'anno⁵⁹.

Per quel che concerne la tutela giurisdizionale, le controversie in materia sono devolute alla competenza del giudice amministrativo⁶⁰. La sua competenza comprende anche la cognizione sulle domande rivolte a conseguire la restituzione delle somme che si assumono indebitamente riscosse a titolo di contributo di costruzione⁶¹.

Nel giudizio proposto contro la determinazione del contributo di costruzione è irrilevante la circostanza che gli interessati abbiano provveduto al ritiro del permesso di costruire e non abbiano proceduto alla sua impugnativa tempestivamente⁶², nella parte in cui si determina il contributo di costruzione. In tale ipotesi il ricorso contro il provvedimento di liquidazione del contributo di costruzione non può essere dichiarato inammissibile per acquiescenza, ossia per accettazione tacita della determinazione comunale. Quindi è irrilevante, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, contro un provvedimento di determinazione del contributo di costruzione, che l'interessato non abbia impugnato la delibera comunale con la quale sono stati fissati i criteri per la determinazione del contributo stesso, in quanto tale atto non è di per sé lesivo. In sostanza la domanda diretta a contrastare la pretesa dell'amministrazione e far dichiarare l'inesistenza dell'obbligo contributivo soggiace al regime della decadenza propria del processo impugnatorio e può essere posta nel termine di 60 giorni⁶³.

59. Art.2948, n.4 del Codice civile.

60. Art.7 l. 205/2000.

61. Cons di Stato, sez V 4102/ 2003.

62. Secondo l'attuale previsione dell'art 2 legge 241 /1990, così come modificata dalla legge 15/2005, il termine per l'emanazione del provvedimento è di 90 giorni, salvo diversa previsione stabilita dal dirigente all'atto di inizio del procedimento, scaduti i quali l'amministrazione è in mora senza bisogno della preventiva diffida. Il termine per l'impugnazione è di un anno, dalla scadenza del suddetto termine.

63. Art. 20 Legge n.1034/1971.

4. L'agibilità degli edifici

4.1. Il certificato di agibilità

L'agibilità attiene alla sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente⁶⁴.

Con l'abrogazione del D.P.R. 425/1994, l'art.24 del T.U. ha ricondotto ad unità con il termine *agibilità*, i termini *abitabilità* ed *agibilità* utilizzati: il primo in relazione ad immobili ad uso abitativo, il secondo con riferimento ad immobili non residenziali.

Le verifiche per il rilascio del certificato suddetto comprendono quelle di ordine sanitario, urbanistico - edilizio e catastale, quelle relative alla sicurezza degli edifici e degli impianti, nonché all'isolamento termico.

L'agibilità va richiesta:

- in caso di nuove costruzioni;
- ricostruzione;
- sopraelevazioni totali o parziali;
- interventi su edifici esistenti, qualora incidano o possano incidere sulle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico.

4.2. Il procedimento

Il soggetto titolare del permesso di costruire od il soggetto che ha presentato la DIA, od eventualmente, i loro successori o aventi causa, per gli interventi per cui è richiesta l'agibilità sono tenuti a presentare la domanda del rilascio del certificato di agibilità, entro 15 giorni dalla ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento.

È d'uopo precisare che il Comune rimane estraneo ai rapporti contrattuali relativi al trasferimento degli immobili o delle singole unità immobiliari dell'edificio cui si riferisce la licenza di agibilità. Pertanto, il costruttore - venditore che abbia venduto l'immobile senza la licenza di agibilità è responsabile civilmente, atteso che la licenza di agibilità è elemento essenziale che consente al-

64. Art.24, DPR n. 380/2001.

l'immobile di assolvere alla funzione economico - sociale, cui è naturalmente destinato.

In giurisprudenza, la vendita di un bene senza aver richiesto od ottenuto la predetta licenza configura una ipotesi di *aliud pro alio*, ossia un inadempimento grave che consente all'acquirente di richiedere la risoluzione contrattuale ed il risarcimento del danno c.d. *positivo* parametrato alle spese subite per essersi inoltrato in una contrattazione improduttiva di effetti e per aver perduto le occasioni favorevoli.

L'unica eccezione è rappresentata dall'ipotesi in cui il venditore provi che il mancato rilascio del certificato di agibilità sia dovuto a cause a lui non imputabili⁶⁵, ossia imputabili all'amministrazione o a terzi estranei ovvero a cause imputabili al caso fortuito o forza maggiore.

La domanda va corredata dalla seguente documentazione:

- richiesta di accatastamento dell'edificio, sottoscritta dallo stesso richiedente il certificato di agibilità, che lo Sportello unico provvede a trasmettere al Catasto;
- dichiarazione, sottoscritta dallo stesso richiedente, di conformità dell'opera rispetto al progetto approvato, nonché in ordine alla avvenuta prosciugatura di muri e della salubrità degli ambienti;
- dichiarazione dell'impresa installatrice attestante la conformità degli impianti installati negli edifici adibiti ad uso civile alle prescrizioni di cui agli artt. 113 e 127 del T.U. nonché dall'art. 1 della legge n. 10/1991, ovvero ancora certificato di collaudo degli stessi, ove previsto, ovvero certificazione di conformità degli impianti ai sensi degli artt. 111 e 126 del Testo Unico. La mancata presentazione della domanda di agibilità comporta l'applicazione della sanzione pecuniaria da 77,47 euro a 464,81 euro.

Entro 10 giorni dalla ricezione della domanda, lo Sportello Unico comunica al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento ai sensi degli artt. 4 e 5 della legge 241/1990.

Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale è tenuto verificare la regolarità e la completezza della documentazione a corredo della domanda nonché:

- 1) la sussistenza del certificato di collaudo statico di cui all'art. 67 del T.U. che fa riferimento a tutte le opere descritte dall'art. 53 del citato T.U. (opere in conglomerato cementizio armato normale e precompresso);
- 2) l'allegazione del certificato del competente ufficio tecnico regionale per gli edifici nelle zone sismiche;

65. Art.1218 del Codice civile.

- 3) la compresenza della dichiarazione di conformità delle opere in base alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche .

Il soggetto suddetto, previa verifica della documentazione predetta e previa eventuale ispezione dell'edificio, ha 30 giorni per il rilascio del certificato di agibilità, a partire dalla ricezione della domanda. Il termine di 30 giorni può essere interrotto una sola volta, entro 15 giorni dalla ricezione della domanda, per la richiesta rivolta all'interessato di integrare la documentazione.

A seguito delle importanti leggi di riforma del procedimento amministrativo⁶⁶, la P.A. procedente non può interrompere il termine procedimentale se la documentazione richiesta è in possesso di altra amministrazione o possa essere acquisita autonomamente, applicandosi, in tal caso, il principio di leale collaborazione. In caso contrario, si ha una interruzione del termine il quale ricomincerà a decorrere per intero dalla ricezione della documentazione integrativa.

In caso di mancata pronuncia sulla domanda di rilascio del certificato di agibilità entro il termine suddetto, l'art 25 comma 4 T.U. prevede che l'agibilità si intende attestata nel caso in cui sia intervenuto il parere dell'azienda sanitaria locale circa la conformità dell'intervento edilizio alle prescrizioni igienico - sanitarie.

Nel caso di autodichiarazione in ordine alla conformità delle opere, il termine per la formazione del silenzio-assenso è di 60 giorni⁶⁷. Il silenzio-assenso equivale al rilascio di un provvedimento positivo; in tal caso, sostituisce a tutti gli effetti il certificato di agibilità espressamente rilasciato purché, oltre al decorso del termine, la domanda sia stata presentata in modo regolare e ricorrano tutti i presupposti suindicati⁶⁸.

4.3. Certificato di agibilità e occupazione dell'immobile

Tra il permesso di costruire e il certificato di agibilità sussiste un collegamento funzionale, in quanto la verifica per il rilascio di detto certificato corrisponde ad una funzione di controllo indiretto dell'attività urbanistico-edilizia⁶⁹.

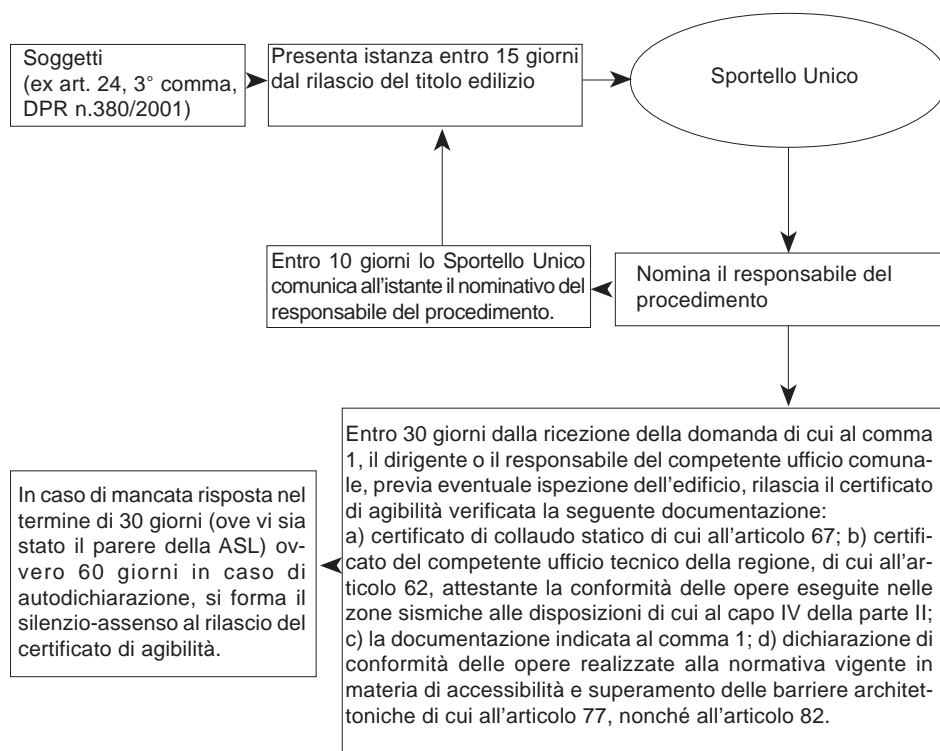
66. Si vedano: la legge 15/2005 (legge Frattini) e la legge 80 /2005 (legge sulla competitività).

67. Tale termine, si noti, diverge dal termine generale per la formazione del silenzio della p.a. che è di 90 giorni, a seguito della modifica operata dalla legge sulla competitività. Il termine provvedimentale precedente era di 30 giorni; il termine attuale si ricava dal rinvio fatto dall'art 20 (disciplina del silenzio-assenso) all'art. 2 della stessa legge 241 /1990.

68. Cons di Stato, sez V 834/1996.

69. Cons di Stato sez VI 535/1995; Cass. Pen sez III 442/1994 e Cass Pen sez unite 72/1994.

Fig. 3 - Il procedimento relativo al rilascio del certificato di agibilità



Fonte: Centro Studi CNI, 2006

L'accertamento di abusi edilizi riscontrati in sede di ispezione della costruzione, non comporta però l'applicazione della misura dell'inagibilità come conseguenza sanzionatoria dell'esistenza di opere abusive. Questo assunto dipende dal fatto che, per il principio di nominatività e tipicità dei provvedimenti amministrativi, il rilascio del certificato di agibilità non incide sul potere del dirigente o del responsabile del procedimento di reprimere gli abusi edilizi successivamente riscontrati⁷⁰.

L'accertata illegittimità del permesso di costruire determina l'invalidità derivata della licenza di agibilità riferita allo stesso immobile⁷¹.

70. TAR-Liguria 336/1994; TAR-Marche 747/1997; Cons di Stato sez V 178 /1993 e 247/1996.

71. Cons di Stato Sez V, 592/2000.

Nel caso in cui, invece, manchi del tutto la licenza di agibilità, perché non richiesta o non concessa dall'autorità comunale, e ciononostante l'immobile sia stato occupato, si determina una situazione di occupazione abusiva.

L'occupazione abusiva dell'immobile è sanzionabile in via amministrativa. Il dirigente o il responsabile del procedimento possono ordinare lo sgombero dei locali occupati ed ingiungere il pagamento di una sanzione pecuniaria da 77 a 464 euro⁷².

Si ricorda che il T.U. ha innovato il regime sanzionatorio della occupazione abusiva⁷³; essa non costituisce più reato permanente, ma è sanzionabile solo in via amministrativa.

72. Art. 24 comma 3, DPR 380/2001.

73. Si veda, a tal proposito, l'abrogato art. 221 comma. 2 del R.D.1265/1934.

5. La vigilanza e le responsabilità

5.1. La vigilanza sull'attività edilizia

L'attuale sistema normativo⁷⁴ demanda al dirigente o al responsabile del procedimento la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, al fine di assicurare la rispondenza di tale attività alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive indicate nei titoli abilitativi.

Gli ufficiali di polizia giudiziaria, in tutti i casi di constatata violazione urbanistico-edilizia, sono tenuti a darne comunicazione immediata al dirigente del competente servizio comunale, al competente organo comunale ed alla autorità giudiziaria.

Il dirigente o il responsabile del procedimento sono tenuti, entro 30 giorni dalla comunicazione di cui sopra, a verificare la regolarità delle opere e a disporre la demolizione delle opere e il ripristino dello stato dei luoghi. In caso di constatazione della irregolare esecuzione dei lavori, devono disporre la sospensione dei lavori che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi ed assumere, nei successivi 45 giorni, tali provvedimenti.

In particolare, il comma 2 dell'art. 27 del T.U.⁷⁵ impone:

- al funzionario suindicato di ingiungere l'immediata demolizione delle opere e il ripristino dello stato dei luoghi, in tutte le ipotesi indicate nel primo comma⁷⁶;
- al Soprintendente sui beni culturali ed ambientali di provvedere direttamente alla demolizione, su richiesta della Regione, del Comune o delle autorità preposte alla tutela di essi;
- al dirigente o al responsabile del procedimento, di informare previamente la Regione e il Ministero delle infrastrutture e trasporti, al quale compete l'adozione dei provvedimenti demolitori (art 28 T.U.);

74. Art. 27 del T.U. e artt. 107 e 109 del D.lgs 267 / 2000.

75. Come modificato dal comma 46 dell'art 32 del D.L. 269/2003, convertito con modificazioni nella legge 326/2003.

76. Ai sensi del primo comma dell'art. 27: *“Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi”.*

- per gli interventi realizzati da soggetti diversi dalle amministrazioni statali, in assenza di permesso di costruire, o in totale o parziale difformità da esso, su suoli del demanio o del patrimonio indisponibile dello Stato o di enti pubblici, il funzionario suindicato deve ingiungere al responsabile dell'abuso l'ordine di demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi, dandone comunicazione all'ente proprietario del suolo.

Quanto indicato vale per gli interventi realizzati:

- 1) in assenza del permesso di costruire, o in difformità totale o parziale da esso;
- 2) in assenza di DIA o in totale o parziale difformità da essa, posta in essere in alternativa al permesso di costruire.

A rafforzare ulteriormente, il sistema di vigilanza e di repressione previsto, il legislatore ha introdotto il comma 3 *ter* dell'art. 48 del T.U.⁷⁷ con cui ha disposto che le aziende erogatrici di servizi pubblici ed i funzionari, cui sia imputabile la stipula dei contratti di somministrazione, debbano comunicare al Sindaco del Comune ove è ubicato l'immobile, le richieste di allaccio ai servizi pubblici, con indicazione del titolo abilitativo edilizio ovvero dell'istanza di concessione in sanatoria, corredata dalla prova del pagamento delle somme in oblazione. L'inosseranza a tale obbligo comporta l'applicazione delle sanzioni pecuniarie ivi previste⁷⁸.

5.2. Le responsabilità del costruttore, del direttore dei lavori e del progettista

L'art. 29 del T.U. prevede una responsabilità solidale, cioè congiunta, del titolare del permesso di costruire, del committente, del costruttore, e del direttore dei lavori, nonché del progettista per le opere subordinate a denuncia di inizio attività.

Per responsabilità solidale si intende la possibilità per il creditore di poter chiedere il pagamento dell'intero credito a ciascuno indifferentemente dei debitori, fermo restando che tra i vari condebitori il debito possa essere suddiviso diversamente o possa essere imputato al solo vero responsabile.

77. Tale comma è stato introdotto dalla legge 269/2003.

78. Il comma citato, aggiunto dall'art. 32, comma c. 49-quater, D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 novembre 2003, n. 326, dispone che: *"L'inosseranza di tale obbligo comporta, per ciascuna violazione, la sanzione pecuniaria da euro 10.000 ad euro 50.000 nei confronti delle aziende erogatrici di servizi pubblici, nonché la sanzione pecuniaria da euro 2.582 ad euro 7.746 nei confronti del funzionario della azienda erogatrice cui sia imputabile la stipulazione dei contratti"*.

Il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore sono responsabili verso la P.A. della conformità delle opere alla normativa urbanistica vigente, alle previsioni di piano, nonché, unitamente al direttore dei lavori, alle prescrizioni contenute nel permesso ed alle modalità esecutive stabilite dal medesimo.

Essi sono altresì tenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie e solidalmente alle spese per l'esecuzione in danno (demolizione delle opere da parte del Comune, con denaro del trasgressore), salvo che dimostrino di non essere loro i responsabili dell'abuso. L'onere della prova esimente è rimesso al chiamato in giudizio, secondo i principi generali.

Il direttore dei lavori non è responsabile qualora abbia contestato agli altri soggetti la violazione delle prescrizioni del permesso di costruire, con esclusione delle varianti in corso d'opera, fornendo al dirigente del Comune o al responsabile del competente ufficio comunale comunicazione della violazione stessa.

Nei casi di totale difformità o di variazione essenziale del permesso di costruire, il direttore dei lavori deve inoltre rinunciare all'incarico contestualmente alla comunicazione al dirigente.

In caso contrario, il direttore dei lavori, su segnalazione del dirigente comunale, è passibile di responsabilità disciplinare *sub specie* di sospensione dall'albo professionale per una durata compresa tra tre mesi e due anni.

Per le opere realizzate dietro presentazione della denuncia di inizio attività, il progettista assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli artt. 359 e 481 del Codice penale.

In caso di dichiarazioni non veritiere nella relazione di cui all'art. 23 comma 1, che fa riferimento alla disciplina della denuncia di inizio di attività, l'amministrazione ne dà comunicazione al competente Ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

Il costruttore, il direttore dei lavori e il progettista possono incorrere in responsabilità civile e penale.

In particolare, la responsabilità civile si distingue in: *contrattuale*, derivante dalla inadempienza delle obbligazioni assunte; *extracontrattuale o aquiliana*, insorgente anche nei confronti di terzi a causa del mancato o non regolare adempimento di quanto convenuto tra le parti.

Secondo i principi generali, il costruttore, il direttore dei lavori e il progettista rientrano nella categoria dei prestatori d'opera professionale, i quali, ai sensi dell'art 2236 del Codice civile, in caso di problemi tecnici di speciale difficoltà, non rispondono dei danni se non in caso di dolo o colpa grave. Negli altri casi, i soggetti suindicati rispondono, nell'ambito della responsabilità extracontrattuale, solo se l'accusa provi specificamente la sussistenza del danno, dell'elemento psicologico che caratterizza il fatto come ingiusto e il nesso causale che lega i primi due elementi.

Nella responsabilità contrattuale le regole dell'onere della prova sono invertite; la parte del contratto danneggiata dovrà solo addurre la prova dell'esistenza del danno e della stipula del contratto oltre al nesso causale tra la condotta del professionista e il danno arrecatogli, per ottenere il risarcimento⁷⁹. Mentre spetterà a colui che si difende, dimostrare che non sussiste la propria responsabilità.

In tema di responsabilità professionale, l'inadempimento va valutato in relazione alla natura dell'attività esercitata, tenendo presente che l'imperizia presenta un contenuto variabile a seconda della natura dell'incarico e delle concrete circostanze in cui la prestazione deve svolgersi.

L'accettazione del progetto edilizio, da parte del cliente non lo esime dal diritto di pretendere un lavoro eseguito a regola d'arte, coinvolgendo la responsabilità del direttore dei lavori e del costruttore (se soggetti diversi).

Il committente non è tenuto a rilevare le inadeguatezze di natura tecnica che richiedono una specifica preparazione professionale⁸⁰.

Per il progettista in particolare, l'art. 29 del T.U. prevede una particolare responsabilità.

Tale disposizione prescrive per le opere la cui esecuzione può essere subordinata alla semplice DIA, una relazione a firma di un progettista abilitato che asseveri la conformità dell'opera da realizzare agli strumenti urbanistici adottati o approvati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e quelle igienico-sanitarie.

L'art 29 del T.U. non menziona ai fini della responsabilità penale, oltre il titolare del permesso di costruire, il committente, il costruttore, il direttore dei lavori (quest'ultimo limitatamente alle modalità esecutive), anche il progettista. Ciò non significa che egli sia esente da responsabilità penale.

Possono imputarsi al progettista, a parte la responsabilità penali, in applicazione di leggi specifiche⁸¹, il concorso in abuso edilizio⁸² qualora egli abbia dispiegato al riguardo una propria azione od omissione, cosciente e volontaria, come nel caso in cui abbia consentito una volumetria notevolmente superiore a quella permessa.

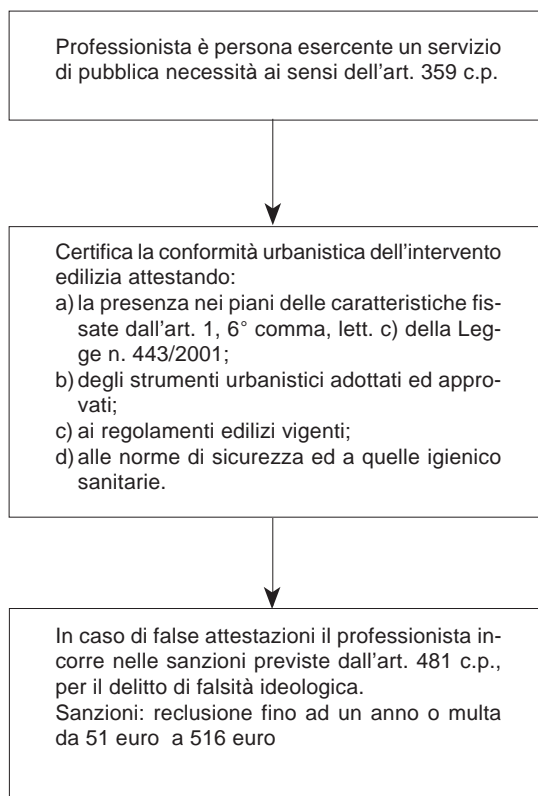
79. Cass. Civ sez III, 5325/1993.

80. Cass. Civ sez II 4641/1991.

81. Quale quelle in tema di opere in cemento armato e a strutture metalliche.

82. Gli altri concorrenti saranno : il committente, il costruttore, il direttore dei lavori.

Fig. 4 - Le responsabilità del professionista nella *dichiarazione di inizio attività*



Fonte: Centro Studi CNI, 2006

6. Abusi edilizi e procedimento sanzionatorio

6.1. La tipologia dei reati edilizi

Il T.U. prevede una serie di reati edilizi che attengono alle violazioni più gravi relative agli abusi in materia di uso e governo del territorio.

Secondo i principi generali del diritto penale, il legislatore di tale ramo dell'ordinamento interviene a sanzionare solo particolari modalità di abusi quando essi raggiungono una soglia talmente elevata da non essere più opportuna la sola sanzione amministrativa.

La sanzione amministrativa si articola principalmente nella sanzione pecuniaria, nella sanzione in forma specifica di tipo demolitorio – ripristinatorio o di acquisizione gratuita al patrimonio disponibile del Comune; le sanzioni penali si articolano nel pagamento dell'ammenda, nell'arresto e si aggiungono ad esse, quali pene accessorie, la confisca obbligatoria e la trascrizione della sentenza nei registri immobiliari. I reati edilizi si iscrivono nell'ambito delle contravvenzioni⁸³.

L'art.44 del T.U. stabilisce le sanzioni penali da applicarsi ai reati edilizi, descritti negli artt. precedenti, mentre l'art. 37 determina il *quantum* relativo al pagamento della sanzione pecuniaria.

Occorre, in via preliminare, distinguere gli interventi realizzabili mediante *denuncia di inizio attività* da quelli soggetti a *permesso di costruire* ma che, in alternativa, vengono effettuati mediante DIA (c.d. *SUPER DIA*). Per la prima categoria si applicano solo le sanzioni amministrative previste dall'art. 37 del Testo Unico.

Per la seconda, si applicano le sanzioni amministrative e penali previste per il *permesso di costruire*, ai sensi dell'art. 44 del citato Testo Unico.

Gli abusi edilizi sanzionabili penalmente sono rappresentati da:

- opere costruite in assenza del *permesso di costruire* o in totale difformità o con variazioni essenziali, ipotesi prevista dall'art. 31 del T.U. in materia edilizia. Ad essi sono equiparati anche gli interventi edilizi realizzati mediante la *SUPER DIA* o anche *DIA* alternativa al permesso di costruire ai sensi del comma 3 dell'art. 22 del Testo Unico. Tali sono quegli interventi che comportano la realizzazione di un organismo

83. Il diritto penale suddivide i reati in contravvenzioni e in delitti, i quali si distinguono per intensità e tipologia delle relative sanzioni.

edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza od autonomamente utilizzabile. Rientra nell'ipotesi di difformità totale anche il mutamento d'uso strutturale quando si verificano modifiche materialmente incidenti sulle strutture essenziali dell'opera. L'opera edilizia con difformità parziali è equiparata alle difformità totali. Le variazioni essenziali dal progetto approvato sono determinate dalle Regioni, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una delle seguenti condizioni:

- a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazioni di standards;
- b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;
- c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;

Non sono variazioni essenziali quelle che incidono sull'entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna alle singole unità abitative.

La stessa normativa si applica anche agli immobili di carattere storico, artistico, architettonico, archeologico ecc.

Le sanzioni amministrative previste per tale fattispecie sono: la demolizione dell'opera o, nella sussistenza dei relativi presupposti, l'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune qualora il responsabile non provveda alla demolizione.

Le sanzioni penali per il reato contravvenzionale *de qua*, sono indicate nell'art. 44 del T.U. e consistono nell'arresto fino a due anni e nell'ammenda da 5.164 a 51.645 euro;

- d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;
 - e) violazione delle norme antisismiche vigenti, se non attinenti ad aspetti procedurali ma sostanziali.
- interventi di ristrutturazione edilizia in assenza del permesso di costruire o in totale difformità, ipotesi prevista dall'art. 33 del Testo Unico. Essi sono gli interventi, previsti dall'art. 10 del T.U., relativi alla trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio subordinati a permesso di costruire o nell'ipotesi di DIA alternativa a tale strumento ai sensi del comma 3 dell'art. 22 del Testo Unico. Le sanzioni amministrative previste attengono al ricorso allo strumento demolitorio o a quello di conformazione dell'edificio alle prescrizioni urbanistiche entro

il termine stabilito dal responsabile del procedimento. Qualora non sia possibile il ripristino dello stato dei luoghi, sulla base di un motivato accertamento comunale, è prevista l'irrogazione della sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere abusive. Per gli edifici adibiti ad un uso diverso da quello da abitazione, la sanzione è pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, determinato dall'agenzia del territorio. Qualora le violazioni siano state realizzate su immobili vincolati ai sensi della legge n. 490/1999, l'amministrazione competente a vigilare sull'osservanza del vincolo ordina la restituzione in pristino a cura e a spese del responsabile dell'abuso, indicando i criteri e le modalità diretti a ricostituire l'originario organismo edilizio ed irroga la sanzione pecuniaria da 516 a 5.164 euro. È dovuto, in ogni caso il pagamento del contributo di costruzione.

Le sanzioni penali sono l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5.164 a 51.645 euro; ove gli interventi siano eseguiti su immobili vincolati, si ha l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493 a 51.645 euro:

- opere eseguite in parziale difformità dal permesso di costruire, previste dall'art. 34 del Testo Unico. Si ha difformità parziale quando la costruzione venga realizzata in contrasto con le prescrizioni urbanistiche o con le modalità del progetto edilizio attinenti in particolare alla sagoma, superficie o destinazione d'uso o ad opere edilizie aggiunte arbitrariamente rispetto a quelle autorizzate, nei confronti delle quali non assumono carattere prevalente. La sanzione amministrativa attiene all'ordine di demolizione apprestato dal responsabile del procedimento; avendo cura che esso non avvenga in pregiudizio della parte eseguita in conformità, o in alternativa, se tale sanzione non è applicabile, una sanzione pecuniaria pari al doppio del costo di produzione della parte dell'opera realizzata in difformità per le opere ad uso residenziale e pari al doppio del valore venale del bene per le opere adibite ad usi diversi. La sanzione penale attiene alla corresponsione di una somma a titolo di ammenda fino a 10.329 euro;
- interventi eseguiti in base a permesso di costruire annullato, disciplinati dall'art. 38 del Testo Unico. In tal caso la caducazione del titolo in via retroattiva, comporta il venir meno del titolo di legittimazione idoneo a sostenere gli interventi modificativi del territorio, sicché sarà necessario intervenire rimettendo nello *status quo ante* i relativi beni attraverso l'ordine di demolizione; solo nell'ipotesi di impossibilità circa la riduzione in pristino, interverrà la sanzione pecuniaria pari al valore delle opere o parti di esse abusivamente eseguite. L'integrale corre-

sponsione della sanzione pecuniaria irrogata, produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria, ai sensi dell'art. 36 del T.U. e, dunque, non comporta l'applicazione di sanzioni penali;

- interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di altri enti pubblici *ex art. 35 del Testo Unico*; prevede le ipotesi di costruzione in assenza di permesso di costruire e in difformità totale o parziale da esso, nonché nell'ipotesi di DIA richiesta in alternativa del permesso stesso ai sensi dell'art. 22 comma 3 del Testo Unico. Si rimanda ai suindicati casi per l'applicazione della disciplina e delle relative sanzioni amministrative e penali. L'unica nota differenziale concerne l'esercizio del potere di autotutela che l'amministrazione, titolare del bene, può esercitare sia in senso conservativo quanto in senso demolitorio, ai sensi della normativa vigente;
- lottizzazione abusiva ai sensi dell'art. 30 del Testo Unico, concerne varie ipotesi: l'esecuzione di opere edilizie o di urbanizzazione implicanti trasformazione edilizia del territorio in violazione di prescrizioni urbanistiche vigenti o adottate o, comunque, stabilite dalle leggi regionali o statali; la esecuzione di opere senza il rilascio del prescritto titolo abilitativi; il frazionamento e la vendita o atti equivalenti con cui venga predisposto il frazionamento dei lotti, che denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio. Questa ultima ipotesi sanziona un comportamento pregresso rispetto alla effettiva realizzazione del danno o del concretarsi del pericolo, nell'ottica di una tutela anticipata. Difatti, il legislatore dichiara nulli tutti gli atti di trasferimento del diritto di proprietà o altri diritti reali (come il diritto di superficie, ad es.) tra vivi, ovvero gli atti di scioglimento della comunione relativi a terreni, se non sia previamente indicato lo scopo edificatorio attraverso l'allegazione del certificato di destinazione urbanistica contenente le prescrizioni riguardanti l'area interessata. Il certificato urbanistico, rilasciato dal responsabile o dirigente del competente ufficio comunale, conserva validità per un anno dal rilascio se non siano intervenute modifiche, nel frattempo, degli strumenti urbanistici. Nel caso di mancanza del certificato, può essere sostituito da una autocertificazione dell'alienante o di uno dei dividendi, in cui si dichiara che la domanda è stata presentata, la destinazione urbanistica dei terreni che si intende alienare, nonché la conformità agli strumenti urbanistici vigenti o adottati, ovvero l'inesistenza di quelli attuativi, ma in tal caso la conformità alle prescrizioni generali. Nel caso in cui non siano stati allegati certificati di destinazione urbanistica o in mancanza della autocertificazione, possono essere sostituiti da un cer-

tificato contenente le prescrizioni urbanistiche riguardante le aree interessate che accompagni gli atti di vendita o di scioglimento della comunione, redatti in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata. Nel caso in cui il dirigente o il responsabile del procedimento attesti l'avvenuta lottizzazione abusiva dei terreni senza autorizzazione, dispone la sospensione dei lavori. Trascorsi 90 giorni se non è intervenuta la revoca dell'ordinanza di sospensione, le aree sono acquisite al patrimonio disponibile del Comune, previa demolizione delle opere. Gli atti aventi per oggetto il terreno abusivamente lottizzato, sono nulli e comportano la cancellazione della relativa trascrizione e l'impossibilità di effettuarla⁸⁴. Nel caso in cui una lottizzazione venga eseguita in assenza o totale difformità dal piano di lottizzazione, la successiva approvazione del Comune, non estingue il reato già commesso, non essendo tale causa di estinzione espressamente prevista dal legislatore⁸⁵. Le sanzioni penali previste per tale reato sono: l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493 a 51.645 euro.

6.2. L'attività di repressione degli abusi

L'attività di repressione si articola, come affermato nel paragrafo precedente, nell'utilizzo degli strumenti sanzionatori previsti dal legislatore, di matrice amministrativa e penale.

L'organo competente per l'irrogazione delle sanzioni amministrative in materia di prevenzione e repressione degli abusi edilizi è il dirigente della competente struttura comunale, ai sensi dell'art 2, comma 12 della legge 191 / 1998⁸⁶. Nei Comuni privi di dirigenti, i provvedimenti sospensori, demolitori – ripristinatori, pecuniari vanno adottati dal responsabile del servizio incaricato.

Per determinare la sfera di applicabilità della disciplina sanzionatoria occorre avere riguardo al momento in cui il competente organo opera la scelta, irrevocabile, tra la demolizione e la sanzione alternativa⁸⁷.

I soggetti passivi dei provvedimenti sanzionatori sono gli attuali proprietari del bene, anche se incolpevoli. Gli strumenti di tutela nei confronti di tali soggetti sono previsti dal Codice civile, ed attengono all'azione di rivalsa dell'avente causa-acquirente in buona fede contro il dante causa- venditore, ovvero del titolare della concessione edilizia, se diverso, o di qualunque altro soggetto colpevole.

84. TAR-Lazio, sez II 1366 / 1993; TAR-Sicilia sez II 849 / 1993; Cass pen, sez III 5352 / 1998.

85. Cass. Pen. Sez III 50 / 1996.

86. Tale legge è meglio conosciuta con il nome di legge Bassanini *ter*.

87. Cons di Stato, sez V 2544 / 2000.

Tav. 3 - Illeciti e sanzioni nel settore dell'edilizia

TIPOLOGIA DELL'ILLECITO	DESCRIZIONE	SANZIONI PERSONALI	SANZIONI REALI	SANZIONI PECUNIARIE
Art. 30 - Lottizzazione abusiva	Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.	Arresto fino a due anni		Ammenda da 30.986 a 103.290 euro.
Art. 31- Interventi in totale difformità di permesso di costruire ovvero DIA ex art. 22, 3° comma	Interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire; quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.	Arresto fino a due anni	Demolizione e riduzione in pristino dell'intero intervento	Ammenda da 30.986 a 103.290 euro.

segue

Segue Tav. 3 - Illeciti e sanzioni nel settore dell'edilizia

TIPOLOGIA DELL'ILLECITO	DESCRIZIONE	SANZIONI PERSONALI	SANZIONI REALI	SANZIONI PECUNIARIE
Art. 32 - Interventi con variazioni essenziali	<p>Le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:</p> <p>a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;</p> <p>b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;</p> <p>c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;</p> <p>d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;</p> <p>e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.</p>	Arresto fino a due anni	Demolizione e riduzione in pristino	Ammenda da 10.328 a 103.290 euro
Art. 33 (L) - Interventi di ristrutturazione edilizia in totale difformità ovvero della DIA di cui all'art. 22, 3° comma			Demolizione per la parte abusiva	La sanzione è commisurata al valore doppio del costo di produzione determinato dall'ufficio tecnico comunale in base alla legge 329/1978 e ss. mod. per le opere edilizie adibite ad uso residenziale; oppure al doppio del valore venale determinato dall'ufficio tecnico erariale (ora Agenzia del territorio) entro 120 giorni dalla richiesta, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale.

Segue **Tav. 3 - Illeciti e sanzioni nel settore dell'edilizia**

TIPOLOGIA DELL'ILLECITO	DESCRIZIONE	SANZIONI PERSONALI	SANZIONI REALI	SANZIONI PECUNIARIE
Art. 34 (L) - Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire ovvero della DIA di cui all'art. 22, 3° comma			Demolizione per la parte abusiva	<p>La sanzione è commisurata al doppio dell' aumento del valore dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere determinato alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla legge n. 329/1978, per gli edifici ad uso abitativo, con l'esclusione, per Comuni non tenuti all'applicazione della legge medesima, del parametro relativo all'ubicazione e con l'equiparazione alla categoria A /1 delle categorie non comprese nell'art. 16 della legge medesima. Invece per gli edifici adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, la sanzione pecuniaria è commisurata al doppio del valore venale dell'immobile determinato a cura dell'ufficio tecnico erariale (ora Agenzia del territorio).</p> <p>Ove gli interventi in questione siano eseguiti su immobili vincolati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 e la riduzione in pristino non sia possibile, l'autorità competente alla tutela del vincolo impone il pagamento di una indennità con i criteri e le modalità di cui alle disposizioni del decreto suindicato, ferma restando la sanzione da 516 euro a 5.164 euro. Se, invece, gli interventi riguardano immobili compresi negli agglomerati a carattere storico architettonico o di particolare pregio ambientale, anche non vincolati, l'autorità competente deve formulare entro 120 giorni dalla richiesta comunale apposito parere vincolante riguardo la restituzione in pristino o l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da 16 a 5.164 euro; trascorso infruttuosamente tale termine il dirigente o il responsabile del procedimento è tenuto a provvedere autonomamente.</p>

segue

Segue Tav. 3 - Illeciti e sanzioni nel settore dell'edilizia

TIPOLOGIA DELL'ILLECITO	DESCRIZIONE	SANZIONI PERSONALI	SANZIONI REALI	SANZIONI PECUNIARIE
Art. 35 (L) - Interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici in parziale difformità del P.C. ovvero della DIA di cui all'art. 22, 3° comma			Demolizione dell'intervento	Ammenda fino a 20.658 euro.
Art. 37 (L) - Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla DIA ex art. 22, 1 e 2 comma			Restituzione in pristino a cura e spese del responsabile e una sanzione pecuniaria da 516 a 10.329 euro solamente quando le opere realizzate in assenza di denuncia di inizio attività consistono in interventi di restauro e di risanamento conservativo, di cui alla lettera c) dell'articolo 3, eseguiti su immobili comunque vincolati in base a leggi statali e regionali, nonché dalle altre norme urbanistiche vigenti, l'autorità competente a vigilare sull'osservanza del vincolo, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti	Sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 euro.
Art. 38 (L) - Interventi eseguiti in base a permesso annullato			Restituzione in pristino	Qualora non sia possibile la riduzione in pristino, una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'Agenzia del territorio, anche sulla base di accordi stipulati tra quest'ultima e l'amministrazione comunale.

Fonte: Centro Studi CNI, 2006

Altri rimedi sono indicati nell'ambito dello stesso Testo Unico per l'ipotesi di lottizzazione abusiva; essi riguardano la nullità degli atti di trasferimento e come tali, comportano la cancellazione della trascrizione dai registri immobiliari e l'azione civilistica di ripetizione dell'indebito, con conseguente restituzione delle somme ingiustamente versate.

La notifica dei provvedimenti sanzionatori va effettuata al proprietario e al titolare del permesso di costruire, se persona diversa dal proprietario, nonché al direttore dei lavori, se risulti dalla domanda di permesso o dai documenti in possesso del comune.

I reati edilizi sono qualificati in dottrina e giurisprudenza come illeciti di natura permanente, ossia reati la cui durata si protrae nel tempo. Per tale motivo la repressione degli abusi edilizi può essere esercitata in ogni tempo, visto che la prescrizione decorre dal momento della cessazione della condotta lesiva, che nella fattispecie si verifica solo al momento della richiesta del titolo abilitativo. In tal senso è pacifico l'orientamento giurisprudenziale⁸⁸.

Un aspetto di particolare rilievo va segnalato con riferimento al sequestro previsto per i reati edilizi; tale misura è obbligatoriamente disposta dal giudice penale, in queste fattispecie. La giurisprudenza consolidata⁸⁹ afferma che il sequestro va disposto anche oltre il momento in cui si sia ormai completata l'opera abusiva, e cioè che sia predisposto al fine di evitare un maggior aggravio al carico urbanistico, pur se la lesione si è già perpetrata. Il sequestro urbanistico non ha funzione cautelare, ma è idoneo ad evitare che il reato venga portato alla produzione di ulteriori conseguenze lesive (per es. abitabilità effettiva dell'immobile abusivo, costruzione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ecc.).

Il verbale di accertamento redatto dal tecnico comunale, in materia di abusi edilizi, è atto ricognitivo privo di contenuto provvedimentoale. Tale atto fa fede fino a querela di falso⁹⁰.

Altro strumento *latu sensu* di tutela è offerto dalla previsione dell'art. 36 del Testo Unico che fa riferimento al permesso in sanatoria, se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento di realizzazione dell'opera, sia al momento di presentazione della domanda. Il rilascio del titolo è subordinato al pagamento del contributo di costruzione in misura doppia, a titolo di oblazione. Nel caso di acquisizione a titolo gratuito, tale contributo è dovuto ai sensi dell'art. 16 del Testo Unico. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione va calcolata con riferimento alla parte dell'opera difforme dagli strumenti urbanistici.

88. TAR-Puglia 747 /1993; TAR-Abruzzo 553 / 1993; Cons. di Stato 614 /1994.

89. Cass. Pen. Sez. Un. 1256/1993.

90. TAR-Lazio, 875 /1994.

In realtà, il permesso in sanatoria si pone a metà strada tra uno strumento di tutela per il privato costruttore che potrà mantenere in piedi l'opera costruita ed uno strumento sanzionatorio per il Comune che riceve una somma pecuniaria a titolo di oblazione a causa della violazione commessa.

Per completezza circa gli strumenti di tutela occorre fare un cenno anche alla confisca. Secondo la dottrina e giurisprudenza maggioritaria, tale strumento non ha funzione cautelare né di tutela della posizione della pubblica amministrazione; la confisca, comportando l'acquisizione al patrimonio disponibile del Comune dell'opera costruita in difformità o lottizzata abusivamente, è uno strumento alternativo alla sanzione pecuniaria rimesso alla discrezionalità dei pubblici poteri, pur se va motivato.

6.3. Il procedimento sanzionatorio

Il procedimento sanzionatorio parte dall'avviso di avvio del procedimento, da notificarsi all'interessato ed ad almeno uno dei controinteressati facilmente individuabili dagli atti della procedura, ai sensi dell'art. 7 della legge 241 / 1990⁹¹.

La comunicazione di inizio del provvedimento deve indicare l'unità organizzativa e il soggetto responsabile del procedimento, a cui l'interessato potrà rivolgersi per l'accesso agli atti o per la presentazione di memorie.

Alla fase di avvio, segue la fase istruttoria vera e propria, caratterizzata dalla valutazione degli atti di accertamento dell'infrazione e dalla emanazione, in caso di riscontro positivo, dell'ordine di sospensione dei lavori.

Il dirigente o il responsabile del procedimento, constatata l'esecuzione, la natura e la consistenza delle opere eseguite irregolarmente, deve emettere motivata ordinanza di sospensione dei lavori con indicazione delle irregolarità e violazioni commesse. Ovviamente, la sospensione, ponendosi come strumento cautelare, non ha più senso nel caso di opera completamente eseguita; la sospensione cede il passo all'ordine di demolizione nel caso si tratti di opere eseguite in totale difformità o in assenza del permesso di costruire.

91. Dispone l'art 7 che: "1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento. 2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari".

L'ordinanza di sospensione va immediatamente notificata ai responsabili dell'abuso e comunicata all'autorità giudiziaria.

Il dirigente o il responsabile del procedimento, invece, non potranno ordinare la sospensione, ma l'immediato abbattimento dell'opera e la riduzione in pristino, nei seguenti casi:

- costruzioni su aree assoggettate da leggi statali, regionali, o da altre norme urbanistiche, a vincolo di non edificabilità;
- interventi su aree destinate ad opere e spazi pubblici;
- interventi realizzati su aree destinate ad interventi di edilizia pubblica residenziale, di cui alla legge 167 / 1962;
- interventi su aree assoggettate alla tutela di cui al R.D. 3267 / 1923 in materia di boschi e terreni montani, nonché alle disposizioni del D.Lgs. n. 42/2004, in materia di beni culturali ed ambientali e beni disciplinati dalla legge n. 1766/1927 in materia di usi civici. In queste ipotesi l'ordine di demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi è preceduto dalla comunicazione alle autorità competenti, le quali possono eventualmente intervenire nel procedimento.

Nei casi di opere eseguite da amministrazioni statali, il dirigente o il responsabile del procedimento è tenuto ad informare il presidente della Giunta regionale e il Ministero delle infrastrutture e trasporti, al quale compete l'adozione dei relativi provvedimenti, d'intesa con l'autorità regionale.

L'art. 27 comma 3 del T.U. dispone che entro 45 giorni dalla data dell'ordinanza di sospensione dei lavori vanno adottati e notificati i provvedimenti repressivi. Si sottolinea che tale termine non è perentorio, ma ordinatorio, per cui il superamento di tale termine non comporta l'inefficacia dei provvedimenti repressivi, ma solo dell'ordine di sospensione⁹².

Segue la fase decisionale, caratterizzata dall'emanazione del provvedimento sanzionatorio, che deve indicare, tra l'altro:

- le generalità del trasgressore;
- il tipo di abuso accertato e la corrispondente sanzione con riferimento alle disposizioni normative;
- la motivazione ⁹³;
- la tutela giurisdizionale esperibile avverso il provvedimento;
- la data e la sottoscrizione.

92. TAR-Lazio sez. II – bis 12327/1997 e sez. II ter 1767 / 1999.

93. Si ricorda che l'obbligo di motivare è previsto, secondo il disposto normativo e secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, per ogni provvedimento emanato dalla pubblica amministrazione; si veda al riguardo, l'art. 3 della legge 241 / 1990 e successive modifiche.

Il responsabile del procedimento notifica il provvedimento sanzionatorio all'interessato e al controinteressato, che emerge dagli atti o che sia facilmente individuabile. Dalla notifica, decorrono i termini per l'adempimento.

Il potere sanzionatorio della P.A. si esplica nell'emanazione dell'*ordine di demolizione*, nell'applicazione della *sanzione pecuniaria*, nell'*acquisizione gratuita* al patrimonio disponibile del Comune.

L'*ordinanza di demolizione* costituisce la prima manifestazione del potere sanzionatorio del dirigente o del responsabile del procedimento incaricato, con effetti incidenti sulla sfera giuridica del destinatario, a cui è rivolto l'invito alla remissione in pristino. Tale provvedimento costituisce atto vincolato e va motivato ai sensi dell'art 3 della legge 241 /1990, indicando la natura e l'entità dell'abuso accertato nonché le disposizioni che si ritengono violate⁹⁴.

La motivazione ai provvedimenti vincolati si ritiene, in giurisprudenza, non debba essere puntuale in quanto non implica una comparazione degli interessi in conflitto. Viceversa, nel caso in cui, a causa del lungo tempo trascorso, si sia creata a favore del privato una situazione consolidata, il dirigente o il responsabile del procedimento è tenuto ad indicare le ragioni che giustificano l'adozione del provvedimento sanzionatorio, a distanza di tempo. In giurisprudenza e in dottrina si fa riferimento all'aspettativa radicatasi in capo al destinatario del provvedimento; sicché se egli ha ottenuto il godimento di un bene o di una situazione, questa non può essergli sottratta, sia pure con un successivo provvedimento lecito, senza una puntuale e specifica motivazione⁹⁵.

La costruzione di un immobile su aree demaniali legittima automaticamente l'esperimento della procedura di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi⁹⁶.

È importante precisare, a questo punto, che l'ordinanza di demolizione o diffida a demolire è un provvedimento distinto ed autonomo dalla demolizione d'ufficio; entrambi fanno parte della sequenza procedimentale prescritta per la repressione degli abusi edilizi ma, in caso di mancata impugnativa nei termini dell'ordinanza di demolizione, la successiva ordinanza di demolizione d'ufficio può essere impugnata solo per vizi propri⁹⁷.

Allo stesso modo, se il soggetto destinatario del provvedimento sanzionatorio non impugna l'ordine di demolizione in maniera tempestiva, rende inoppugnabile il provvedimento collegato di acquisizione gratuita del manufatto e dell'area. In entrambi i casi è possibile censurare il provvedimento consequenziale e connesso solo per eventuali vizi formali⁹⁸.

94. TAR-Lazio, Sez II ter, 1244/2001.

95. Cons di Stato, sez. V 286/1999.

96. Cons di Stato, sez V 6157 /2001.

97. TAR-Sardegna, 1002 /1993; TAR-Marche, 144/1995, TAR-Sicilia, 788/1996.

98. TRGA-Trentino Alto Adige 137/2000.

L'ordinanza di demolizione che ingiunge la rimozione del manufatto abusivo in un termine inferiore rispetto a quello previsto non è affetta da illegittimità, ma implica una violazione meramente formale che non esclude all'intimato di adempiere entro i termini prescritti per legge⁹⁹.

L'ordinanza non può considerarsi illegittima neanche nel caso in cui non risultino menzionate nell'atto le conseguenze scaturenti dall'inottemperanza all'ordinanza ingiunzione ovvero la mancata individuazione precisa e completa delle pertinenze urbanistiche cui si estende l'acquisizione, atteso che nulla esclude che tale individuazione possa essere effettuata successivamente con l'immissione in possesso e la relativa trascrizione¹⁰⁰.

In altri casi, invece, la P.A. competente ingiunge il pagamento della *sanzione pecuniaria* al trasgressore e ciò avviene:

- per le opere eseguite in parziale difformità dal permesso di costruire, qualora l'accertamento tecnico condotto a riguardo induca a valutazioni contrarie alla demolizione per il pregiudizio consequenziale che ne deriverebbe alla parte dell'opera non abusiva. Il dirigente o il responsabile del procedimento irroga una sanzione pecuniaria che sia commisurata alla parte dell'opera realizzata in difformità dal titolo abilitativo o dagli strumenti urbanistici. Tale somma va commisurata al valore doppio del costo di produzione determinato dall'ufficio tecnico comunale in base alla legge 329/1978 e ss. mod. per le opere edilizie adibite ad uso residenziale; oppure al doppio del valore venale determinato dall'ufficio tecnico erariale (ora agenzia del territorio) entro 120 giorni dalla richiesta, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale;
- per gli interventi di ristrutturazione edilizia qualora, a seguito della verifica tecnica, non sia possibile il ripristino dell'immobile nel caso di interventi di ristrutturazione eseguiti in assenza o in totale difformità dalla concessione. In questo caso la sanzione è commisurata al doppio dell'aumento del valore dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere determinato alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla legge n. 329/1978, per gli edifici ad uso abitativo, con l'esclusione, per Comuni non tenuti all'applicazione della legge medesima, del parametro relativo all'ubicazione e con l'equiparazione alla categoria A / 1 delle categorie non comprese nell'art. 16 della legge medesima. Invece per gli edifici adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, la sanzione pecuniaria è commisurata al doppio del valore venale dell'immobile determinato a cura dell'ufficio tecnico erariale

99. Cons di Stato 986/2003.

100. TAR-Campania, sez IV 8243/2003.

(ora agenzia del territorio). Ove gli interventi in questione siano eseguiti su immobili vincolati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 e la riduzione in pristino non sia possibile, l'autorità competente alla tutela del vincolo impone il pagamento di una indennità con i criteri e le modalità di cui alle disposizioni del decreto suindicato, ferma restando la sanzione da 516 euro a 5.164 euro. Se, invece, gli interventi riguardano immobili compresi negli agglomerati a carattere storico architettonico o di particolare pregio ambientale, anche non vincolati, l'autorità competente deve formulare entro 120 giorni dalla richiesta comunale apposito parere vincolante riguardo la restituzione in pristino o l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da 16 a 5.164 euro; trascorso infruttuosamente tale termine il dirigente o il responsabile del procedimento è tenuto a provvedere autonomamente;

- per gli interventi in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività, si applica la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere e comunque in misura non inferiore a 516 euro. La misura minima suddetta si applica per le opere denunciate in corso d'opera. Diverso nel caso di interventi effettuati mediante DIA alternativa a permesso di costruire, in quanto si applicano le sanzioni amministrative e penali già viste nei paragrafi precedenti.

Il provvedimento con cui si irroga la sanzione pecuniaria deve fornire l'indicazione puntuale delle opere abusive e del parametro utilizzato per il calcolo della sanzione in concreto applicata. L'ufficio tecnico erariale ovvero l'agenzia del territorio o altro organo previsto dalla legislazione regionale, nell'effettuare la stima devono includere, a tal fine, l'indicazione analitica dei criteri posti a base del calcolo e dei parametri di riferimento assunti nella valutazione, quali la consistenza e le caratteristiche dell'opera abusiva, compresa la sua destinazione¹⁰¹.

La stima dell'ufficio tecnico suindicato o dell'organo preposto va disposta con riferimento al valore delle opere al momento in cui è disposta la stima e il valore venale va commisurato al valore di mercato di una costruzione avente le medesime caratteristiche materiali.

Il giudice può disporre la rateizzazione delle somme oggetto della stima, in caso di opposizione ad essa da parte del trasgressore, ovvero la stessa autorità comunale può provvedere a ciò; in ogni caso sono dovuti gli interessi legali. La motivazione sul valore della sanzione pecuniaria può essere idoneamente fatta con richiamo alla stima, sempre che questa contenga esplicita indicazione

101. Cons. di Stato sez. V 1676 /1998.

dei criteri di determinazione del valore delle opere abusive. Non è, invece, ammessa alcuna attività transattiva, attesa la natura vincolata dell'attività di repressione degli abusi edilizi.

Qualora l'opera abusiva ricada in proprietà di una pluralità di soggetti, questi sono tenuti in solido al pagamento della sanzione pecuniaria ai sensi dell'art 1294 del Codice civile e per pagamento in solido si intende che il Comune può richiedere a ciascuno il pagamento dell'intera somma, salvo rivalsa tra i vari contitolari nell'ambito del rapporto interno.

Gli eredi dell'autore di un illecito edilizio sono, anch'essi, solidalmente obbligati al pagamento della sanzione pecuniaria.

Nell'ambito del procedimento si può instaurare una fase eventuale, ossia la fase *dell'esecuzione d'ufficio*. Essa si riferisce ai casi in cui il trasgressore non adempia all'ordine di demolizione o di ripristino dello stato dei luoghi e non possa intervenire l'applicazione alternativa della sanzione pecuniaria.

Si applica, invece, la sanzione *dell'acquisizione gratuita* al Comune quando il trasgressore non adempia all'ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi nei casi di opere realizzate in assenza o totale difformità dal permesso di costruire o con variazioni essenziali, qualora l'opera possa essere utilizzata per finalità pubbliche, in caso contrario, si procede alla demolizione d'ufficio.

Si applica la sanzione pecuniaria sub specie di *riscossione coattiva* qualora il trasgressore entro il termine stabilito non effettui il pagamento della somma dovuta. La competenza a provvedere alla demolizione d'ufficio spetta ora al Prefetto, per effetto della modifica intervenuta ad opera della legge 326/2003 dell'art. 41 del Testo Unico, ad eccezione di quelle opere specificamente indicate dall'art. 27 del T.U. la cui competenza è demandata al Soprintendente per i beni culturali e per il paesaggio. Il procedimento si articola nei seguenti passaggi:

- a) il dirigente o il responsabile del servizio comunale trasmette al Prefetto nel mese di dicembre di ogni anno l'elenco delle opere abusive non sanabili e di cui il responsabile dell'abuso non ha provveduto ad ottemperare alla demolizione;
- b) l'elenco deve specificare il nominativo dei proprietari e dell'eventuale occupante abusivo, gli estremi dell'identificazione catastale e la consistenza dell'opera abusiva nonché l'eventuale titolo di occupazione dell'immobile. Inoltre, deve specificarsi per gli immobili sottoposti a vincolo di inedificabilità in base a leggi statali o regionali lo stato dei relativi procedimenti. Anche le amministrazioni statali o regionali a favore delle quali si verifica l'acquisizione gratuita degli immobili a seguito dell'inottemperanza del trasgressore, nei casi in cui sussista l'interesse pubblico ad essa, devono trasmettere al Prefetto l'elenco delle demolizioni da eseguire d'ufficio, entro il termine suindicato;

- c) il Prefetto entro 30 giorni dalla ricezione degli elenchi, esaminata la documentazione ed acclarato l'intervenuto trasferimento della titolarità dei beni e delle aree interessate, provvede a notificare l'avvenuta acquisizione al proprietario e al responsabile dell'abuso e dispone la demolizione delle opere avvalendosi, previa idonee trattative, di una impresa specializzata o, tramite il Provveditorato delle opere pubbliche, delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa sulla base di apposita convenzione stipulata tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e lo stesso Ministero della difesa.

Il provvedimento di demolizione d'ufficio, come qualunque altro provvedimento, va motivato ai sensi dell'art. 3 della legge 241 /1990 con riferimento ai presupposti di fatto e di diritto che determinano la relativa decisione. Esso va notificato al proprietario costruttore, ovvero al proprietario acquirente, che abbia riconosciuto la sussistenza dell'abuso perpetrato nell'atto negoziale di trasferimento, salva la rivalsa nei confronti del titolare del permesso qualora diverso. In mancanza di individuazione del proprietario dell'immobile, l'atto va notificato al proprietario dell'area che per il principio dell'accessione deve ritenersi anche proprietario dell'immobile su di essa realizzato.

L'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune delle opere abusivamente realizzate, oltre che dell'area di sedime e di quella necessaria all'esecuzione delle opere stesse, costituisce il momento finale di una progressione di misure sanzionatorie di crescente intensità ed afflittività.

L'acquisizione, alternativa alla demolizione d'ufficio nell'interesse ed a spese del trasgressore, comporta quale effetto la privazione della proprietà e contemporaneamente e in via definitiva del possesso dell'immobile acquisito; essa determina *ipso iure* l'estinzione del diritto di proprietà in ordine al bene che ne costituisce oggetto e la contemporanea costituzione a favore del Comune di una nuova situazione soggettiva in ordine al medesimo bene.

Tale effetto si concretizza con la trascrizione nei registri immobiliari dell'accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione a demolire, previamente notificata all'interessato¹⁰².

L'acquisizione al patrimonio del Comune è un atto dovuto senza alcun contenuto discrezionale, subordinato unicamente all'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire e del decorso dei termini di legge¹⁰³.

L'area da acquisire, unitamente all'opera abusiva, è costituita da:

- l'area di sedime e cioè l'area di pertinenza dell'edificio;
- l'area non utilizzata in base agli indici dello strumento urbanistico ge-

102. Cons. di Stato sez V 1464 /1994.

103. TAR Lazio sez. II bis, 1109 /1996, Cons. di Stato sez V 1464/1994.

nerale vigente al momento in cui si effettua l'acquisizione: in ogni caso, l'area acquisita non può essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.

L'acquisizione gratuita delle opere abusive va disposta con un atto dichiarativo del dirigente o del responsabile del procedimento incaricato avente natura ricognitiva della situazione verificatasi, e costituisce titolo per l'immissione in possesso del bene.

L'acquisizione gratuita non opera nei confronti del proprietario dell'area quando risulti la sua estraneità al compimento dell'opera o che, essendone consapevole, si sia adoperato per impedirlo con tutti gli strumenti offerti dall'ordinamento¹⁰⁴. Le modalità acquisitive delle opere al patrimonio comunale sono diverse a seconda dei casi:

- per le aree lottizzate abusivamente, trascorsi 90 giorni dalla notifica del provvedimento di sospensione senza che sia intervenuta la relativa regolarizzazione, si ha l'acquisizione al patrimonio disponibile del Comune delle aree lottizzate abusivamente, con conseguente demolizione delle opere abusive e non sanabili da parte del Prefetto;
- per le opere in assenza o totale difformità dal permesso di costruire o con variazioni essenziali, nei casi in cui il responsabile dell'abuso non provveda nel termine di 90 giorni dalla notifica dell'ordinanza, l'opera e la relativa area di pertinenza e quella non utilizzata a fini edificatori, secondo gli indici dello strumento urbanistico vigente al momento in cui è stato commesso l'abuso, sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del Comune in modo gratuito. Il Prefetto provvede all'ordine di demolizione con provvedimento motivato in riferimento ad una relazione tecnico - illustrativa, qualora il Consiglio comunale non dichiari la sussistenza di prevalenti interessi pubblici che giustificano la conservazione del bene abusivo e sempre che l'opera abusiva non contrasti con rilevanti interessi urbanistici e ambientali;
- per le aree inedificabili, in base a leggi statali o regionali, l'acquisizione si verifica a favore dell'amministrazione competente e, nell'ipotesi di concorso di vincoli statali e regionali, in favore del patrimonio del Comune. L'amministrazione competente deve provvedere a trasmettere al Prefetto l'elenco delle opere abusive non sanabili ai fini della demolizione da parte di detta autorità;
- per le aree naturali e protette, l'acquisizione si verifica di diritto a favore degli organismi di gestione¹⁰⁵.

104. Corte cost. 345 /1991; TAR-Marche 1105/2001.

105. Art. 2 comma 1 legge n. 426 /1998.