

ANCE | CATANIA



con il patrocinio
del Comune di Catania



SEMINARIO FORMATIVO LE PROCEDURE EDILIZIE IN SICILIA

LUN. 16/10/'17 **VEN. 20/10/'17** **LUN. 23/10/'17**

Tipologie edilizie – Titoli abilitativi

Ines Petrilla – ANCE CATANIA

STRUTTURA DELLA LEGGE REGIONALE del 10.08.2016, n. 16

TITOLO I – RECEPIMENTO DINAMICO DEL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 6 GIUGNO 2001, N. 380

- Recepimento dinamico di alcuni degli articoli del D.P.R. 380/2001
- Recepimento del decreto del Ministro dello Sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37
- Gli Enti locali adeguano i propri regolamenti edilizi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della L.R. 16/2016
- Dalla Relazione al DDL: *...Il recepimento cosiddetto “dinamico”, ossia la previsione che eventuali successive modifiche da parte del legislatore nazionale saranno direttamente introdotte nell’ordinamento regionale, permetterà un continuo raccordo con il contesto normativo di riferimento ed eviterà una sostanziale divisione tra la normativa nazionale e regionale di settore. Al fine di una maggiore chiarezza del testo, tutti gli articoli recepiti “dinamicamente” sono specificatamente indicati.*

STRUTTURA DELLA LEGGE REGIONALE del 10.08.2016, n. 16

TITOLO II - RECEPIMENTO CON MODIFICHE ARTICOLI 4, 6, 9, 10, 15, 16, 17, 19, 22, 23 BIS, 32, 34, 36, 89 E 94 DEL D.P.R. 380/2001

Dalla Relazione al DDL: ...per questa seconda tipologia di norme contraddistinte da una sorta di regime di recepimento “con modifiche”, le eventuali modifiche apportate dal legislatore nazionale non saranno direttamente applicabili nella Regione ma, se ritenuto necessario, dovranno essere introdotte nell’ordinamento con l’approvazione di successive norme di recepimento

TITOLO III – DISPOSIZIONI ULTERIORI IN MATERIA EDILIZIA

INTERVENTI EDILIZI

- Art. 3 D.P.R. 380/2001 – **Recepimento dinamico** (art. 1 co. 1 L.R. 16/2016)
- Definisce i singoli interventi, con valore prescrittivo:
- Il co. 2 della disposizione precisa infatti che tali definizioni *«prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti»*

INTERVENTI EDILIZI

MANUTENZIONE ORDINARIA – Art. 3 comma 1 lett. a)

- Gli interventi edilizi che riguardano le **opere** di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

INTERVENTI EDILIZI

MANUTENZIONE STRAORDINARIA - Art. 3 comma 1 lett. b)

- 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 la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso

INTERVENTI EDILIZI

RESTAURO E RISANAMENTO CONSERVATIVO - Art. 3 comma 1 lett. c)

- Gli **interventi** edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, **ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi**. Tali **interventi** comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

(lettera così modificata dall'art. 65-bis della legge n. 96 del 2017 cd. Manovrina))

INTERVENTI EDILIZI

RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA - Art. 3 comma 1 lett. d)

Gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali **interventi** comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella **demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria** di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al **ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti**, attraverso la loro ricostruzione, purché sia **possibile** accertarne la **preesistente consistenza**. Rimane fermo che, con riferimento agli **immobili sottoposti a vincoli ai sensi del d. leg.vo 22 gennaio 2004, n. 42**, gli interventi di **demolizione e ricostruzione** e gli interventi di **ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia** soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente

RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

Possiamo quindi distinguere **tre distinte ipotesi** di intervento rientranti nella definizione di **“ristrutturazione edilizia”**, che possono portare “ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”:

- 1) La prima **non comportante demolizione del preesistente fabbricato** e comprendente, in via non esaustiva, “il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti”;
- 2) La seconda caratterizzata da **demolizione e ricostruzione, per la quale è richiesta “la stessa volumetria di quello preesistente**, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica” (non è più richiesta l’identità di sagoma);
- 3) La terza rappresentata dagli interventi “volti al **ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza”**.

Qualora la **seconda e la terza** delle ipotesi innanzi indicate riguardino **immobili sottoposti a vincoli di cui al d.lgs. n. 42/2004**, potrà parlarsi di **ristrutturazione edilizia** solo in presenza, nell’immobile ricostruito, della **identità di sagoma** dell’edificio preesistente.

NUOVA COSTRUZIONE – Art. 3 comma 1 lett. e)

Quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti.

Sono comunque da considerarsi tali:

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);

e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;

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

e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;

INTERVENTI EDILIZI

NUOVA COSTRUZIONE – Art. 3 comma 1 lett. e)

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, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore;

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

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

INTERVENTI EDILIZI

INTERVENTI RISTRUTTURAZIONE URBANISTICA

Art. 3 comma 1 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.

INTERVENTI DI CONSERVAZIONE Art. 3-bis

• Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. In tal caso l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario.

INTERVENTI CONSERVATIVI Art 3 bis

Si tratta di una **norma di carattere urbanistico**, inserita dal decreto legge 133/2014 (cd. Sblocca cantieri) che ha sempre destato perplessità non solo per la sua collocazione, ma anche e soprattutto per i contenuti poco chiari.

La **Corte Costituzionale**, con la sentenza **n. 67 del 5 aprile 2016**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 3-bis del Dpr 380/2001 proposta dalla Regione Puglia, ha fornito alcuni spunti utili per arrivare ad una migliore comprensione della norma.

In particolare, secondo la Consulta:

✓ l'art. 3-bis è una **norma di "principio"**, coerente pertanto con il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni in materia di governo del territorio e volta, da un lato, ad **evitare** che, relativamente alle attività di risanamento urbanistico, **su tutto il territorio nazionale** si possano determinare **situazioni di disparità di trattamento** e, dall'altro, che **l'eventuale inerzia delle p.a.** in ordine all'attuazione degli interventi di conservazione, **impedisca** comunque **ai proprietari** degli immobili di esercitare **scelte o facoltà direttamente connesse al proprio diritto di proprietà**;

✓ la norma **lascia inalterata l'attribuzione ai comuni della funzione di pianificazione urbanistica** e di individuazione in concreto delle aree da risanare con **l'adozione degli appositi strumenti di concertazione perequativa e di assenso** alla realizzazione delle opere;

✓ si è in presenza di una **misura riconducibile al sistema della cd. "perequazione urbanistica"**, inteso a combinare, **in contesti di "urbanistica contrattata"**, il mancato onere per l'amministrazione comunale connesso allo svolgersi di procedure espropriative con l'incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo del patrimonio immobiliare esistente da parte dei proprietari:

GIURISPRUDENZA

RISTRUTTURAZIONE – NUOVA COSTRUZIONE

Consiglio di Stato , Sez, IV, sentenza 2 febbraio 2017, n.443

L'intervento edilizio di **nuova costruzione** si distingue dalla "**ristrutturazione edilizia**" perché presuppone una trasformazione del territorio mentre la ristrutturazione è caratterizzata dalla preesistenza di un manufatto in quanto tale trasformazione vi è già stata in precedenza.

E nelle due distinte ipotesi di **ristrutturazione**, il c.d. **intervento conservativo** (o risanamento conservativo o restauro conservativo) e il c.d. **intervento ricostruttivo**, come individuabili ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. d) DPR n. 380/2001, almeno fino alla novella del 2013, è solo con riferimento all'ipotesi di ristrutturazione "ricostruttiva", **attuabile mediante demolizione e ricostruzione**, nel rispetto del volume e della sagoma dell'edificio preesistente che è richiesta, oltre alla preesistenza certa del fabbricato identificabile nella sue componenti strutturali, c.d. **demoricostruzione**, anche **l'identità di volumetria e di sagoma**. **In mancanza di tali elementi, si configura una "nuova costruzione"**, con la conseguente applicabilità delle norme sulle distanze oltre a quella dei parametri urbanistici.

GIURISPRUDENZA

RISTRUTTURAZIONE EDILIZI – NUOVA COSTRUZIONE

La giurisprudenza amministrativa ha analizzato la tipologia della “ristrutturazione edilizia” anche al fine di distinguerla dalla ipotesi di “nuova costruzione”, di cui alla lett. e) dell’art. 3, co. 1 DPR n. 380/2001), tenendo innanzi tutto presenti le distinte ipotesi di ristrutturazione indicate dal legislatore.

In generale la ristrutturazione edilizia:

- ✓ si caratterizza per la diversità dell’organismo edilizio prodotto dall’intervento di trasformazione rispetto al precedente (Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2016 n. 4267 e 27 aprile 2016 n. 1619; sez. V, 12 novembre 2015 n. 5184)
- ✓ si distingue dalla nuova costruzione perché mentre quest’ultima presuppone una trasformazione del territorio, la ristrutturazione è invece caratterizzata dalla preesistenza di un manufatto, in quanto tale trasformazione vi è in precedenza già stata (Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2015 n. 1763; 12 maggio 2014 n. 2397; 6 dicembre 2013 n. 5822; 30 marzo 2013, n. 2972).

RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA – NUOVA COSTRUZIONE

Solo con riferimento all'ipotesi di ristrutturazione “ricostruttiva”, attuabile mediante demolizione e ricostruzione, è richiesta, oltre alla preesistenza certa del fabbricato identificabile nella sue componenti strutturali, c.d. demoricostruzione, anche l'identità di volumetria e di sagoma (quest'ultimo requisito richiesto ante D.L. 69/2013) . In mancanza di tali elementi, si configura una “nuova costruzione”, con la conseguente applicabilità delle norme sulle distanze oltre a quella dei parametri urbanistici.

(Cons. Stato, sez. IV, 23 aprile 2014, n. 2060; sez. IV, 30 maggio 2013 n. 2972; 12 febbraio 2013 n. 844; in termini Cass. civ., sez. un., 19 ottobre 2011, n. 21578).

RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

La giurisprudenza ha tuttavia precisato, in talune ipotesi:

c) per un verso, che la ristrutturazione è possibile anche nei casi in cui, pur non portando essa ad una ricostruzione “fedele” del preesistente (non più richiesta dopo il DPR n. 301/2002), si mostri però rispettosa della volumetria e della sagoma della costruzione preesistente (da ultimo, Consiglio di Stato, sez. IV, 12 maggio 2014 n. 2397; id., sez. IV, 30 marzo 2013, n. 2972; sez. IV, 29 maggio 2014 n. 2781, che indica la necessità di rispetto delle linee essenziali della sagoma);

d) per altro verso, che occorre comunque verificare quanto disposto, nel rispetto delle disposizioni di legge, dalle specifiche disposizioni regolamentari edilizie (Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2014 n. 2384).

GIURISPRUDENZA

PARCELLIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI

Corte di Cassazione, sezione II civile, sentenza 30 giugno 2017, n. 16268

"la realizzazione di opere edilizie necessita di titolo abilitativo riferito all'intervento complessivo e non può essere autorizzata con artificiosa parcellizzazione. Il regime dei titoli abilitativi edilizi non può essere eluso, infatti attraverso la suddivisione dell'attività edificatoria finale nelle singole opere che concorrono a realizzarla, astrattamente suscettibili di forme di controllo preventivo più limitate per la loro più modesta incisività sull'assetto territoriale. L'opera deve essere considerata unitariamente nel suo complesso, senza che sia consentito scindere e considerare separatamente i suoi singoli componenti (...) mentre non risulta che, nella specie, la (OMISSIS) s.r.l., si sia lecitamente determinata, in tempi successivi, ad eseguire singole opere, non programmate sin dall'inizio";

IL NUOVO REGIME DEI TITOLI ABILITATIVI

La disciplina dei titoli abilitativi è stata negli ultimi anni oggetto di rilevanti modifiche.

Dal 2010 ad oggi sono intervenuti numerosi provvedimenti (DL 40/2010; DL 78/2010; DL 70/2011; DL 69/2013; DL 133/2014) che, con cadenza quasi annuale, hanno sostanzialmente ridisegnato la classificazione degli interventi edilizi e il relativo regime normativo.

Da un sistema improntato sostanzialmente su due binari (permesso di costruire e denuncia di inizio attività) e su un'attività prettamente autorizzatoria della pubblica amministrazione, si è passati ad un regime di maggior liberalizzazione degli interventi edilizi e responsabilizzazione dei professionisti incaricati con l'introduzione di nuovi istituti giuridici come la CIL, la CILA e la SCIA.

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA DEI REGIMI EDILIZI

In attuazione dell'art. 5 della Legge 124/2015. (Cd. Riforma della Pubblica Amministrazione), vengo introdotte semplificazioni su adempimenti e procedure amministrative attraverso i seguenti Decreti:

- ✓ Decreto Legislativo del 30 giugno 2016, 126 (cd. SCIA 1)
- ✓ Decreto Legislativo del 25 novembre 2016, n. 222 (cd. SCIA 2)

I TITOLI EDILIZI A LIVELLO NAZIONALE

I titoli abilitativi, inerenti l'attività edilizia, previsti e disciplinati dal D.P.R. 380/2001 sono:

Con esclusione degli interventi edilizi liberi

- ✓ CILA
- ✓ SCIA
- ✓ PERMESSO DI COSTRUIRE (PdC)

I TITOLI EDILIZI IN SICILIA

Con la legge Regionale n. 16 del 10/08/2016, sono stati introdotti in Sicilia i seguenti titoli abilitativi, inerenti l'attività edilizia:

Con esclusione degli interventi edilizi liberi

- ✓ Comunicazione di Inizio Lavori (CIL);
- ✓ Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA);
- ✓ Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA);
- ✓ Denuncia di Inizio Attività (DIA), in alternativa al permesso di costruire;
- ✓ Permesso di costruire” (PdC).

Decreto Legislativo del 30/6/2016, 126 (cd. SCIA 1)

Contiene la disciplina generale applicabile alle attività soggette a SCIA e le modalità per la presentazione di segnalazioni o istanze alle pubbliche amministrazioni.

In breve cosa prevede:

- ✓ **Standardizzazione della modulistica** e pubblicazione sui siti delle pubbliche amministrazione dei relativi documenti
- ✓ **Modifiche alla disciplina generale della Scia:** vengono apportate delle modifiche all'articolo 19 della Legge 241/90 in merito alla disciplina della sospensione dell'attività soggetta SCIA
- ✓ **Scia unica e SCIA condizionata:** si introduce il nuovo articolo 19 bis alla Legge 241/90 rubricato "Concentrazione dei regimi amministrativi":
- ✓ **Rilascio di una ricevuta da parte della PA:** attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, nonché indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere, ovvero entro i quali si forma il silenzio assenso (art. 18 bis Legge 241/90 rubricato "Presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni")

Decreto Legislativo del 25 novembre 2016, n. 222 (cd. SCIA 2)

Completa il lavoro di semplificazione avviato con il Decreto legislativo 126/2016 (cd. SCIA 1) nonché con il Decreto Legislativo 127/2016 (riforma della conferenza di servizi) ed interviene in maniera rilevante nella materia edilizia prevedendo molte semplificazioni.

D. Leg.vo del 25 /11/2016, n. 222 (cd. SCIA 2) Riordino della normativa contenuta nel D.P.R. 380/2001 – Livello Nazionale

In breve cosa prevede:

RELATIVAMENTE AI REGIMI EDILIZI - TITOLI EDILIZI

- ✓ eliminazione della comunicazione di lavori semplice (CIL)* ;
- ✓ ampliamento della categoria degli interventi completamente liberi;
- ✓ sostituzione della DIA in alternativa al permesso di costruire con la Scia in alternativa al permesso di costruire;
- ✓ applicazione del regime della CILA per tutti gli interventi che non ricadono tra quelli eseguibili in attività edilizia libera, SCIA e permesso di costruire.

*C'è un “residuo”: le **opere che soddisfano esigenze contingenti e temporanee**, e che vengono rimosse al massimo entro novanta giorni dalla fine della necessità, diventano edilizia libera ma conservano un obbligo di comunicazione inizio lavori (una sorta di CIL) (art. 6 e bis) - attività edilizia libera, D.P.R. 380/2001-recepito con modifiche art. 3 L.R. 16/2016).

Decreto Legislativo del 25 novembre 2016, n. 222 (cd. SCIA 2) - CILA (Comunicazione Inizio Lavori Asseverata) – Livello Nazionale

COSA CAMBIA?

Ampliate le fattispecie rientranti in CILA

Il decreto inserisce l'articolo 6 bis nel Dpr 380/2001 (Tu edilizia) rubricato “Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata”.

Criterio di residualità

Si attribuisce alla comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) carattere residuale non essendo più predeterminati i relativi interventi edilizi.

Tutto ciò che non rientra nell'attività libera, in SCIA e permesso di costruire sarà eseguibile tramite CILA

D. Leg.vo del 25 novembre 2016, n. 222 (cd. SCIA 2) CILA (Comunicazione Inizio Lavori Asseverata)

COSA NON CAMBIA?

La procedura

Non sono state apportate modifiche alla procedura per la CILA.

Sanzioni

Rimane invariata la sanzione di 1000 euro per il mancato inoltro della CILA con la previsione della riduzione a due terzi se la stessa è effettuata spontaneamente dopo l'inizio dell'attività.

Decreto Legislativo del 25 novembre 2016, n. 222 (cd. SCIA 2)

Si segnalano inoltre le seguenti disposizioni:

✓ (articolo 1, comma 3) si introduce una forma di “**preistruttoria**” gratuita da parte delle amministrazioni comunali.

Le amministrazioni procedenti forniscono agli interessati gratuitamente la necessaria attività di consulenza funzionale all'istruttoria in relazione alle attività elencate nella tabella A, fatto salvo il pagamento dei soli diritti di segreteria previsti dalla legge.

Si prevede insomma la possibilità di attivare un' istruttoria preliminare sul progetto edilizio presso lo Sportello Unico per evitare che successivamente il procedimento possa subire battute d'arresto per mancanza della documentazione necessaria o per mancato rispetto dei requisiti di legge;

✓ (articolo 2, comma 4) **viene specificato che nei casi di SCIA il termine di 18 mesi per l'annullamento** ai sensi dell'articolo 21 nonies, comma 1, della Legge 241/90, **decorre dai 60 o 30 giorni per l'edilizia previsti dalla legge 241/90** per l'esercizio del potere di verifica da parte dell'amministrazione.

CRITICITÀ NORMATIVA REGIONALE

La tecnica legislativa usata dal legislatore regionale ha determinato da subito un assetto normativo complessivo in cui coesistono disposizioni statali (Art. 1 - recepimento dinamico) e disposizioni regionali (Art. 2 - recepimento con modifiche), che presentano, a seguito delle modifiche successivamente introdotte dal legislatore nazionale al D.P.R. 380/2001, immediati problemi di coordinamento.

Da qui la necessità di procedere ad un **recepimento dinamico del D.P.R. 380/2001**, con la riscrittura dell'articolo 1 della L.R. 16/2016, onde evitare affannosi inseguimenti del Legislatore Regionale di adattamento/coordinamento ove intervengano significative modifiche alla Normativa Nazionale di settore.

Legge Regionale 16/2016 – D. Lgs. 222/2016

Per quanto sopra, con stretto riferimento alle modifiche introdotte al D.P.R. 380/2001 ed agli effetti sulla **Legge regionale 1 agosto 2016, n. 16**, si segnala brevemente quanto segue:

- **Art. 3 Decreto legislativo 222/2016:** l'articolo in questione apporta numerose modifiche al D.P.R. 380/2001, primo fra tutti, come già sopra accennato, l'eliminazione della Comunicazione di Inizio Lavori (CIL) con ampliamento dell'attività edilizia libera. **Il decreto incide quindi in modo significativo sull'articolo 6 del D.P.R. 380/2001, recepito dal legislatore siciliano con modifiche.**
- **La L.R. 16/2016 all'art. 3** - rubricato "recepimento con modifiche dell'art. 6 "Attività edilizia libera, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380" - a differenza della normativa nazionale:
 - 1) mantiene nell'ambito della categoria della manutenzione ordinaria l'installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12KW;
 - 2) mantiene l'istituto della Comunicazione inizio Lavori (CIL) a cui restano soggetti gli interventi di cui all'art. 3 comma 2 L.R. 16/2016, ad esclusione delle lett. a) e c) soggette a CILA.

Legge Regionale 16/2016 – D. Lgs. 222/2016

- Problemi pongono anche le modifiche apportate agli **artt. 22, 23 e 23 bis del D.P.R. 380/2001**.
- Il Decreto Legislativo 222/2016 infatti, apportando modifiche sostanziali all'art. 22 del D.P.R. 380/2001 - ora rubricato “Interventi subordinati a Segnalazione certificata di inizio attività” - ha eliminato la Denuncia di Inizio Attività (DIA), adesso sostituita dalla SCIA.
- La rubrica **dell'art. 23 del D.P.R. 380/2001**, a seguito quindi dell'eliminazione della DIA, è stata modificata in “Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire”
- Pertanto, esaminando sugli effetti che le modifiche sopra producono sulla normativa regionale, si rileva che:
 - a) su quest'ultima permane l'istituto della DIA alternativa al Permesso di Costruire, a seguito di recepimento con modifiche dell'art. 22;
 - b) a seguito delle modifiche apportate a livello nazionale, la procedura risulta scollegata con l'attuale articolo 23 del D.P.R., recepito in modo dinamico, che adesso disciplina infatti la SCIA;
- **L'art. 23 bis** continua ad operare come recepito dall'art. 11 della L.R. 16/2016;

DDL 1259 Modifiche ed integrazioni alla L.R. 16/2016

SI SEGNALA:

- ✓ Modifica art. 1 elenco articoli recepiti dinamicamente ed una modalità che consente l'automatica introduzione delle modifiche normative successive
- ✓ Superamento criticità impugnativa CdM
- ✓ Proroga i termini di emanazione del RUE ed attuazione dello STARS
- ✓ Accuratamente definiti gli interventi liberi
- ✓ Definiti meglio alcuni degli interventi in CIL
- ✓ Definiti meglio gli interventi di recupero volumetrico
- ✓ Abolita la DIA
- ✓ Scia anche per gli interventi di manutenzione straordinaria e restauro e risanamento conservativo
- ✓ Chiarimenti sugli interventi di ristrutturazione in DIA passati in SCIA

TITOLI EDILIZI

ATTIVITÀ LIBERA “SENZA ALCUN TITOLO”

**Art. 3 comma 1 l.R. 16/2016 recepimento con modifiche art. 6
d.P.R. 380/2001**

Interventi per i quali non è necessario presentare alcuna istanza essendo completamente liberi, ma da realizzare nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti e delle altre norme di settore (es. norme antisismiche, antincendio, vincoli, sicurezza, antincendio, igienico- sanitarie, efficienza energetica, rischio idrogeologico; vincoli D.lgs. 42/2004, zone PSIC, SIC, ZSC e ZPS ivi compresa la fascia esterna di influenza per una larghezza di 200 metri)

INTERVENTI LIBERI

Art. 3 comma 1 l.R. 16/2016 recepimento con modifiche art. 6 d.P.R. 380/2001

- i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo:
 - a) gli interventi di manutenzione ordinaria ivi compresi gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 kW;
 - b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche, compresa la realizzazione di rampe o di ascensori esterni;
 - c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;
 - d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
 - e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola.

INTERVENTI LIBERI

Art. 3 comma 1 l.R. 16/2016 recepimento con modifiche art. 6 d.P.R. 380/2001

- f) l'installazione dei depositi di gas di petrolio liquefatti di capacità complessiva non superiore a 13 metri cubi;
- g) le recinzioni di fondi rustici;
- h) le strade poderali;
- i) le opere di giardinaggio;
- l) il risanamento e la sistemazione dei suoli agricoli anche se occorrono strutture murarie;
- m) le cisterne e le opere connesse interrato;
- n) le opere di smaltimento delle acque piovane;
- o) le opere di presa e distribuzione di acque e di irrigazione da effettuarsi in zone agricole;

INTERVENTI LIBERI

Art. 3 comma 1 l.R. 16/2016 recepimento con modifiche art. 6 d.P.R. 380/2001

- p) le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza massima di 1,50 metri;
- q) le opere di manutenzione ordinaria degli impianti industriali di cui alla circolare del Ministero dei Lavori pubblici 16 novembre 1977, n. 1918
- r) l'installazione di pergolati e pergotende a copertura di superfici esterne a servizio di immobili regolarmente assentiti o regolarizzati sulla base di titolo abilitativo in sanatoria
- s) la realizzazione di opere interrato di smaltimento reflui provenienti da immobili destinati a civile abitazione.

ATTIVITÀ LIBERA PREVIA COMUNICAZIONE INIZIO LAVORI, CIL

**Art. 3 comma 2 L.R. 16/2016 recepimento con mod. art. 6
D.P.R. 380/2001**

Interventi per i quali è sufficiente presentare una semplice comunicazione anche per via telematica nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti e delle altre norme di settore (es. norme antisismiche, antincendio, vincoli, sicurezza, contenimento energetico, ecc.). I lavori si possono iniziare immediatamente dopo la sua presentazione oppure se è necessaria l'acquisizione di un assenso da parte di altro ente pubblico (es. autorizzazione paesaggistica) i lavori potranno iniziare solo dopo l'avvenuta acquisizione

ATTIVITÀ LIBERA PREVIA COMUNICAZIONE INIZIO LAVORI ASSEVERATA, CILA

art. 3 comma 2 lett. a) e c) L.R. 16/2016 recepimento con mod.
art. 6 co. 2 D.P.R. 380/2001

- Tipologie di lavori ritenute più rilevanti (manutenzione straordinaria, modifiche interne di carattere edilizio dei fabbricati adibiti ad esercizio di impresa), per le quali è necessario che la comunicazione sia asseverata da un tecnico abilitato e accompagnata da un elaborato progettuale. In particolare, il tecnico assevera che i lavori siano conformi agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi, compatibili con la normativa sismica e sul rendimento energetico e che non vi è interessamento delle parti strutturali. I lavori si possono iniziare immediatamente dopo la sua presentazione. Se è necessaria l'acquisizione di un assenso da parte di altro ente pubblico (es. autorizzazione paesaggistica) i lavori potranno iniziare solo dopo la sua acquisizione.

INTERVENTI EDILIZI PREVIA COMUNICAZIONE INIZIO ATTIVITÀ

Art. 3 co. 2 L.R. 16/2016 recepimento con modifiche D.P.R.
380/2001: CIL -CILA

a) gli interventi di manutenzione straordinaria ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio (CILA);

b) le opere interne alle costruzioni che non comportino modifiche della sagoma della costruzione, dei fronti prospicienti pubbliche strade o piazze, né aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, non modifichino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile.

Per quanto riguarda gli immobili compresi nelle zone indicate alla lettera a), dell'articolo 2, del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, è fatto salvo l'obbligo delle autorizzazioni previste dal decreto legislativo n. 42/2004. Ai fini dell'applicazione della presente lettera non è considerato aumento delle superfici utili l'eliminazione o lo spostamento di pareti interne o di parte di esse. (CIL);

INTERVENTI EDILIZI PREVIA COMUNICAZIONE INIZIO ATTIVITÀ

Art. 3 co. 2 L.R. 16/2016 recepimento con modifiche D.P.R.
380/2001: CIL -CILA

c) le modifiche interne di carattere edilizio dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, comprese quelle sulla superficie coperta, che non comportino un cambio di destinazione d'uso e non riguardino parti strutturali (CILA);

d) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a 90 giorni (CIL);

e) Le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, bacini, pozzi di luce nonché locali tombati (CIL);

f) gli impianti ad energia rinnovabile di cui agli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 , da realizzare al di fuori della zona territoriale omogenea A di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968, ivi compresi gli immobili sottoposti ai vincoli del decreto legislativo n. 42/2004 (CIL).

INTERVENTI EDILIZI PREVIA COMUNICAZIONE INIZIO ATTIVITÀ

Art. 3 co. 2 L.R. 16/2016 recepimento con modifiche D.P.R.
380/2001: CIL -CILA

- f) Negli immobili e nelle aree ricadenti all'interno di parchi e riserve naturali o in aree protette ai sensi della normativa relativa alle zone pSIC, SIC, ZSC e ZPS, ivi compresa la fascia esterna di influenza per una larghezza di 200 metri, i suddetti impianti possono essere realizzati solo a seguito di redazione della valutazione di incidenza e delle procedure di verifica di assoggettabilità a **valutazione di impatto ambientale** di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche ed integrazioni (**CIL**);
- g) Le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici (**CIL**);
- h) gli impianti tecnologici al servizio di edifici già esistenti;
- i) l'impianto di prefabbricati ad una sola elevazione adibiti o destinati ad uso non abitativo, di modeste dimensioni, assemblati in precedenza, rimovibili, di uso precario e temporaneo non superiore a sei mesi (**CIL**);
- l) la costruzione di recinzioni, con esclusione di quelle dei fondi rustici di cui al comma 1, lettera g) (**CIL**);

INTERVENTI EDILIZI PREVIA COMUNICAZIONE INIZIO ATTIVITÀ

Art. 3 co. 2 L.R. 16/2016 recepimento con modifiche D.P.R.
380/2001: CIL -CILA

- m) la realizzazione di strade interpoderali
- n) la nuova realizzazione di opere murarie di recinzione con altezza massima di 1,70 metri (CIL);
- o) la realizzazione di nuovi impianti tecnologici e relativi locali tecnici (CIL);
- p) le cisterne e le opere interrato (CIL);
- q) le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza massima di 1,70 metri (CIL);
- r) le opere di manutenzione ordinaria degli impianti industriali di cui alla circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 1917/1977 (CIL)

ATTIVITÀ SOGGETTA A PERMESSO DI COSTRUIRE

(art. 5 L.R. 16/2016 recepimento con modifiche art. 10 D.P.R. 380/2001 – Art. 1 L.R. 16/2016 recepimento dinamico art 20 D.P.R. 380/2001)

Il permesso di costruire sostituisce, cambiandone denominazione, la previgente concessione edilizia,

Con il T.U. Edilizia l'introduzione del termine “permesso” ha definitivamente chiarito

- ✓ che il provvedimento va ricondotto alla categoria degli atti autorizzativi, e non concessori;
- ✓ che lo *ius aedificandi* non discende dall'autorità che lo concede, essendo connaturato alla proprietà, ma allo stesso tempo sottoposto - nell'interesse comune e per la salvaguardia di superiori valori - ad un regime di governo e controllo amministrativo.

Sono subordinati a permesso di costruire solo quegli interventi che siano in grado di determinare una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio

INTERVENTI - TASSATIVITÀ DELLE IPOTESI – art 5 co. 1 L.R. 16/2016)

Costituiscono **interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio** e sono subordinate a permesso di costruire:

- 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 **modifiche della volumetria** complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, **limitatamente** agli immobili compresi nelle **zone omogenee A** comportino **mutamenti della destinazione d'uso**, nonché gli interventi che comportino **modificazioni della sagoma di immobili** sottoposti a vincoli ai sensi del **decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42** e s.m.i.;
- d) le opere di **recupero volumetrico** ai fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio*

Art. 49 L.R. 16/2017 (Legge Stabilità Reg.le – Stralcio) introduce modifiche all'articolo 5 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16.

Il comma 1 modifica la lettera d) del comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 mettendo a regime, quali interventi di ristrutturazione edilizia e quindi soggetti a permesso di costruire, il recupero volumetrico a fini abitativi di sottotetti, delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati esistenti e regolarmente realizzati.

CARATTERISTICHE DEL PERMESSO DI COSTRUIRE **(Art. 11 D.P.R. 380/2001 recepito dinamica-mente dall'art. 1 co. 1** **L.R. 16/2016)**

- Il permesso di costruire è **rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo;**
- Il permesso di costruire è **trasferibile**, insieme all'immobile, ai successori o aventi causa. Esso non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio.
- E' **irrevocabile** ed è **oneroso** (ai sensi dell'art. 7 L.R. 16/2016 di recepimento art. 16 D.P.R. 380/2001)
- Il rilascio del permesso di costruire **non comporta limitazione dei diritti di terzi**

CLAUSOLA DI SALVEZZA DEI TERZI

La clausola relativa alla salvezza dei diritti dei terzi inserita nel permesso di costruire deve quindi intendersi nel senso che non incombe all'autorità che rilascia la concessione compiere complesse ricognizioni giuridico-documentali, ovvero accertamenti in ordine ad eventuali pretese che potrebbero essere avanzate da soggetti estranei al rapporto concessorio, essendo sufficiente per l'amministrazione l'acquisizione del titolo che formalmente abilita al rilascio del permesso

SOGGETTI LEGITTIMATI A RICHIEDERE IL PERMESSO DI COSTRUIRE

(art. 11 co.1 D.P.R. 380/2001)

Il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo.

In generale sono legittimati alla richiesta tutti coloro che dimostrino di trovarsi con il bene in una *relazione qualificata*, non necessariamente connessa ad un diritto reale ma *derivante anche da un rapporto giuridico obbligatorio*.

In generale, è da considerarsi legittimato, oltre al titolare del diritto reale di proprietà sul fondo, chi, pur essendo titolare di altro diritto, reale o di obbligazione, abbia per effetto di questo facoltà di eseguire i lavori

SOGGETTI LEGITTIMATI A RICHIEDERE IL PERMESSO DI COSTRUIRE (art. 11 co.1 D.P.R. 380/2001)

In ogni caso devono ritenersi legittimati:

- il proprietario del suolo;
- il titolare del diritto di superficie;
- il concessionario di beni demaniali;
- l'usufruttuario (per interventi che non stravolgano la destinazione economico-sociale del bene);
- l'enfiteuta (per la costruzione di fabbricati rurali);
- il titolare del diritto reale di abitazione;
- l'assegnatario a riscatto di alloggio economico o popolare;

SOGGETTI LEGITTIMATI A RICEDERE IL PERMESSO DI COSTRUIRE

(art. 11 co.1 D.P.R. 380/2001

- i titolari di altri diritti reali (per trasformazioni che rientrino nel contenuto del loro diritto);
- l'affittuario coltivatore diretto (che, a norma degli artt. 14 e 16 della legge 11-2-1971, n. 11, può eseguire miglioramenti dei fabbricati rurali e della casa di abitazione);
- il conduttore di fondi urbani (per le riparazioni urgenti all'immobile locato, ex art. 1577, 2° comma, cod. civ.);
- i destinatari di ordini dell'autorità giudiziaria o amministrativa che riguardino l'esecuzione di opere (l'ordine dell'autorità, invero, non esonera dall'obbligo di richiedere il permesso di costruire

SOGGETTI LEGITTIMATI A RICHEDERE IL PERMESSO DI COSTRUIRE

(art. 11 co. 1 D.P.R. 380/2001)

Non devono ritenersi legittimati, invece, *i meri possessori di immobili*, i quali non siano titolari di un diritto sul bene ma esercitino soltanto di fatto il contenuto di diritti che ad essi non fanno capo (vedi C. Stato, sez. V, 28 maggio 2001, n. 2882)

In giurisprudenza:

- «È legittimo il rilascio della **concessione edilizia** al *soggetto che al momento della domanda non era proprietario dell'area ma ha acquistato tale qualità prima del rilascio della concessione*» (C. Stato, sez. IV, 15 febbraio 1991, n. 111, in Cons. Stato, 1991, I, 197).
- «È illegittima la **concessione** rilasciata a chi, pur avendo stipulato il contratto di vendita di suolo, non ne abbia formalmente trasferito la titolarità per *manca della prescritta trascrizione*» (C. Stato, sez. V, 6 aprile 1991, n. 454, in Riv. giur. edilizia, 1991, I, 91).

IRREVOCABILITÀ DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

(art. 11 co. 2 D.P.R. 380/2001)

Una delle caratteristiche fondamentali del permesso di costruire è l'**irrevocabilità**

Non è configurabile la revoca, essendo questa l'esercizio di un'attività d'autotutela amministrativa consistente nella **facoltà dell'Amministrazione di rimuovere l'atto per sopravvenute circostanze che lo rendono non più idoneo a soddisfare l'interesse pubblico**

Il permesso di costruire **può essere annullato d'ufficio, qualora illegittimamente emesso e ricorrano gli altri presupposti di legge.**

Tar Puglia Bari, Sez. III, 17 marzo 2016, n. 351 ha ritenuto illegittimo un provvedimento di annullamento in autotutela di un permesso di costruire, adottato oltre il termine di 18 mesi previsto dall'art. 21 nonies L. 241/90, novellato dalla L. 124/2015).

PRINCIPIO DI CONTRIBUZIONE

L'edificazione determina un costo per la collettività:

- ✓ Realizzazione delle necessarie opere di urbanizzazione (necessarie ad inserire l'edificazione nel contesto)
- ✓ Consumo del territorio;
- ✓ Aumento del carico urbanistico

Gli interventi di trasformazione edilizia sono soggetti al versamento di specifici contributi commisurati alla loro incidenza o al maggior carico urbanistico indotto sul territorio comunale

ONEROSITÀ - CONTRIBUTO PER IL RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

(art. 7 L.R. 16/2016 recepimento con modifiche dell'art. 16 D.P.R. 380/2001)

Il contributo di costruzione è composto da due componenti:

1. Quota oneri di urbanizzazione primaria e secondaria

Va corrisposta al comune all'atto del rilascio del permesso di costruire e, su richiesta dell'interessato, può essere rateizzata.

A scomputo totale o parziale della quota con le modalità e garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, nel rispetto del D.Lgs. 50/2016 (Art. 7 co. 2);

2. Costo di costruzione

La quota, determinata all'atto del rilascio del permesso di costruire, è corrisposta in corso d'opera, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, non oltre 60 giorni dall'ultimazione della costruzione (art. 7 co.4)

NATURA VINCOLATA DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

(art. 12 co. 1 D.P.R. 380/2001)

Principio di conformità

Presupposto essenziale per il rilascio del permesso di costruire è la conformità fra il progetto presentato e le previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico – edilizia vigente

Per consolidata giurisprudenza il permesso di costruire è un atto di controllo di conformità dell'intervento costruttivo allo strumento urbanistico e come tale è vincolato.

Il dibattito giurisprudenziale si è anche incentrato sulla legittimità o meno dell'apposizione di condizioni al permesso di costruire.

EFFICACIA TEMPORALE E DECADENZA DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

**(art. 6 L.R. 16/2016 recepimento con modifiche art. 15
D.P.R. 380/2001)**

Nel permesso di costruire sono indicati i termini di **inizio** e di **ultimazione** dei lavori.

L'inizio dei lavori **non può essere superiore ad un 1 anno dal
rilascio del titolo abilitativo**

L'ultimazione non può superare 3 anni dall'inizio dei lavori

PERMESSO DI COSTRUIRE - PROROGA

Proroga: sono prorogati di 2 anni i termini di inizio e ultimazione, previa comunicazione motivata dell'interessato da notificarsi prima della scadenza dei medesimi termini, a condizione che i lavori da eseguirsi non risultino in contrasto con nuovi strumenti urbanistici, approvati o adottati, salvo comunicazione della dichiarazione di inizio lavori.

La proroga dei termini è **comunque accordata** qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate.

Ricorrendone le condizioni **le disposizioni relative alla proroga si applicano anche alle denunce di inizio attività (DIA) e alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA)**

Il comma 2 dell'articolo 49 L.R. 16/2017 (cd. Legge di Stabilità Reg.le - Stralcio) introduce una proroga fino al 31 dicembre 2017 del termine di ultimazione per i permessi a costruire, rilasciati prima della pubblicazione della legge regionale n. 16/2016, per i quali sono stati già comunicati l'inizio dei lavori

PERMESSO DI COSTRUIRE – DECADENZA

Art. 6 co. 5 L.R. 16/2016

- Il permesso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano iniziati e vengano completati entro il termine di 3 anni dalla data di inizio

PROCEDIMENTO PER IL RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

**(Art. 20 commi 1 – 7 D.P.R. 380/2001 recepito in
modo dinamico dall'Art. 1 co. 1 L.R. 16/2016))**

Il permesso di costruire è un atto autorizzativo per il quale occorre attendere un provvedimento finale da parte dell'amministrazione comunale, oppure la formazione del silenzio assenso.

I relativi termini sono variabili in considerazione di eventuali interruzioni dovute alla richiesta di integrazioni documentali o sospensioni per richiesta di modifiche di modesta entità, nonché lo svolgimento, ove necessario, della conferenza di servizi, per l'acquisizione di atti di assenso

SILENZIO ASSENSO

(art. 20 co. 8 D.P.R. 380/2001 recepito in modo dinamico dall'Art. 1 co. 1 L.R. 16/2016)

Decorsi inutilmente i relativi termini per l'adozione del provvedimento finale, è prevista la formazione del silenzio-assenso.

Il silenzio assenso non si applica nel caso sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la tutela dal rischio idrogeologico

In questo caso il procedimento è sempre concluso con un provvedimento espresso

SILENZIO ASSENSO – ESCLUSIONE - Giurisprudenza (art. 20 co. 8 D.P.R. 380/2001 recepito in modo dinamico dall'Art. 1 co. 1 L.R. 16/2016 – art. 20 co. 4 L. 241/90)

Consiglio di Stato nella sentenza n. 4516 depositata il 27 settembre 2017.

Il silenzio assenso non si applica alle domande volte ad ottenere titoli edilizi relativi ad immobili situati in zona A del territorio comunale.

“l’art. 20, co. 8 DPR n. 380/2001 e, più in generale, l’art. 20, co. 4, l. n. 241/1990, nell’escludere dalla formazione del silenzio assenso gli atti ed i procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, ovvero ove sussistano vincoli (tra gli altri) culturali e/o paesaggistici, non intendono riferirsi ai soli casi in cui sussistano vincoli specifici, riguardanti un determinato immobile ovvero una parte di territorio, puntualmente individuati per il loro valore storico, artistico o paesaggistico con puntuali atti della pubblica amministrazione, ma si riferiscono, più in generale, a tutte le ipotesi in cui siano presenti, nell’ordinamento realtà accertate come riconducibili, anche in via generale, al patrimonio culturale e/o paesaggistico”.

Pertanto devono ritenersi ricomprese nei casi per i quali è esclusa la formazione del silenzio assenso “le domande volte ad ottenere titoli edilizi relativi ad immobili situati in zona A del territorio comunale, posto che tale zona, ai sensi dell’art. 2 D.M. n. 1444/1968 è quella costituente parte del territorio interessata “da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi”.”

ATTIVITA' EDILIZIA SOGGETTA A D.I.A.

Ristrutturazione edilizia - esclusioni

Art. 10 co. 4 L.R. 16/2016/16 – Recepimento con modifiche dell'art. 22 D.P.R. 380/2001:“ Segnalazione certificata di inizio attività e denuncia di inizio attività

In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività (DIA):

a) gli interventi di **ristrutturazione edilizia** che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino **modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti** (RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA PESANTE), **in zone non comprese** all'interno delle **zone omogenee A** di cui al decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero non relativi ad immobili sottoposti ai vincoli del **decreto legislativo n. 42/2004** ovvero non ricadenti all'interno di **parchi e riserve naturali**, o in **aree protette** ai sensi della normativa relativa alle zone pSIC, SIC, ZSC e ZPS, ivi **compresa una fascia esterna** di influenza per una larghezza di 200 metri;

ATTIVITA' EDILIZIA SOGGETTA A D.I.A.

Ristrutturazione edilizia - condizioni

Art. 10 L.R. 16/2016/16 – Recepimento con modifiche dell'art. 22 D.P.R. 380/2001:“ Segnalazione certificata di inizio attività e denuncia di inizio attività

In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività:

b) gli interventi di ristrutturazione edilizia come sopra, con esclusione delle zone e degli immobili di cui alla lettera a), e nei casi in cui siano verificate le seguenti tre condizioni:

1)il solaio sia preesistente;

2)il committente provveda alla denuncia dei lavori ai sensi dell'articolo 93 D.P.R. 380/2001 (Denuncia dei lavori e presentazione dei progetti in zone sismiche) ed all'eventuale conseguente autorizzazione per l'inizio dei lavori in località sismiche (articolo 16 L.R. 16/2016);

3)la classificazione energetica dell'immobile dimostri una riduzione delle dispersioni termiche superiori al 10 per cento rispetto alle condizioni di origine;

ATTIVITA' EDILIZIA SOGGETTA A D.I.A.

Altri interventi in DIA

Art. 10 co. 4 L.R. 16/2016/16 – Recepimento con modifiche dell'art. 22 D.P.R. 380/2001:“ Segnalazione certificata di inizio attività e denuncia di inizio attività

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, recanti precise disposizioni planivolumetriche, tipologiche, formali e costruttive - soggetti al contributo di costruzione;

d) **le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi** dei sottotetti, delle pertinenze, dei locali interrati e dei seminterrati esistenti (5, comma 1, lettera d L.R. 16/2016) - soggetti al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e costo di costruzione calcolato secondo le tariffe per le opere di nuova costruzione (vedi art. 49 L.R. 16/2017 (Legge Stabilità Reg.le Stralcio)*

* Costituiscono trasformazione urbanistica ed edilizia (art. 5 co. 1 lett. d) L.R. 16/2016) ;

e) le opere per la realizzazione della parte dell'**intervento non ultimato** nel termine stabilito nel permesso di costruire, ove i lavori eseguiti consentono la definizione plani volumetrica del manufatto edilizio e le opere di completamento sono conformi al progetto attuato.

DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ TUTELA DEL TERZO

La DIA non è direttamente impugnabile

Il Consiglio di Stato, Sez. IV, con la sentenza n. 4659 del 6 ottobre 2017

L'art. 19, co. 6 *ter*, della legge 7 agosto 1990, n. 241, aggiunto dall'art. 6, co. 1, lett. c), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, prevede che *la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili.*

Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all' art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104”.

Secondo l'orientamento della stessa Sezione (28 aprile 2017, n. 1967; 9 maggio 2017, n. 2120; 5 luglio 2017, n. 3281): la giurisprudenza del Consiglio di Stato, anche in epoca anteriore alla ricordata modifica legislativa, ha ritenuto inammissibile una domanda di annullamento di una d.i.a., atto che ha natura oggettivamente e soggettivamente privata (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 settembre 2008, n. 4513; sez. IV, 12 marzo 2009, n. 1474; sez. IV, 13 maggio 2010, n. 2919).

ATTIVITÀ SOGGETTA A SCIA – SEGNALAZIONE CERTIFICATA INIZIO ATTIVITÀ (art. 10 L.r. 16/2016 recepimento con modifiche art. 22 D.P.R. 380/2001)

Ha sostituito la DIA.

- ✓ È necessario che un tecnico abilitato asseveri la conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico – edilizia vigente, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e igienico sanitarie e vi siano allegati una relazione tecnica e gli elaborati progettuali
- ✓ L'interessato può avviare immediatamente l'attività
- ✓ Se è necessaria l'acquisizione di un assenso da parte di altro ente pubblico (es. autorizzazione paesaggistica) i lavori potranno iniziare solo dopo l'avvenuta acquisizione

INTERVENTI IN SCIA - (art. 10 L.r. 16/2016 recepimento con modifiche art. 22 D.P.R. 380/2001)

- Sono realizzabili mediante SCIA:
- *gli interventi edilizi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 3 L.R. 16/2016 (attività edilizia libera) e 5 L.R. 16/2016 (interventi subordinati a permesso di costruire) che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente*
- **le varianti a permessi di costruire** che:
 - non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie
 - non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia
 - non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42
 - non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire

INTERVENTI IN SCIA - (art. 10 L.R. 16/2016 Recepimento con modifiche art. 22 D.P.R. 380/2001)

- Sono realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista **le varianti a permessi di costruire che non configurino una variazione essenziale**, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore

SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (art. 19 L. 241/90 – Art. 6 L.R. 5/2011 - art. 10 comma 1 L.R. 16/2016)

- Per lo svolgimento delle attività soggette a SCIA trova applicazione l'art. 19 della legge n. 241 del 1990.
- Con il Decreto Legge 7072011 (convertito con legge n. 106 del 12 luglio 2011), sono state apportate modifiche al Testo Unico dell'edilizia (D.P.R. 380/2001) ed alla Legge 241/90, ed è stata normata la SCIA in materia edilizia (art. 5 comma 2 punto b del DL 70/2011 che modifica l'art. 19 L. 241/90).
- Le disposizioni in questione sono state oggetto di varie modifiche nel corso degli anni, in particolare con la legge 7 agosto 2015 n. 124
- La disciplina relativa alla SCIA è stata recepita in Sicilia con l'art.6 della L.R. n.5/2011, che ha sostituito l'art. 22 della LR 10/1991, recependo l'art. 19.Trovano applicazione nella Regione le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni

PRESENTAZIONE DI ISTANZE, SEGNALAZIONI O COMUNICAZIONI

(Art. 18 bis L. 241/90 *introdotto dall'art. 3 comma 1 lett.a) D.lgs. n. 126/2016*)

- Dell'avvenuta presentazione della segnalazione è **rilasciata immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta**, che ne attesta la presentazione stessa e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza.
- La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente.

SCIA UNICA

(art. 19-bis, comma 2, L. 241/90).

- Quando per lo svolgimento di un'attività siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello unico.
- Nel caso sia accertata la carenza dei requisiti, l'amministrazione può vietare la prosecuzione dell'attività o richiedere all'interessato di conformare le attività alla normativa vigente

SCIA CONDIZIONATA AD ATTI DI ASSENSO COMUNQUE DENOMINATI

(art. 19-bis, comma 3, L. 241/90)

- Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti autorizzatori o di assenso comunque denominati, l'interessato presenta la relativa istanza allo sportello unico contestualmente alla SCIA.
- Entro 5 giorni è convocata la Conferenza di servizi.
- L'avvio delle attività è subordinato al rilascio delle autorizzazioni, che viene comunicato dallo Sportello unico all'interessato

POTERE DI CONTROLLO E DI INIBIZIONE- CONFORMAZIONE

Le amministrazioni competenti controllano la **sussistenza dei requisiti e dei presupposti** entro i termini di 30 giorni (SCIA edilizia).

Nel caso sia accertata la carenza dei requisiti, l'amministrazione può:

- vietare la prosecuzione dell'attività
- oppure richiedere all'interessato di conformare l'attività alla normativa vigente

In questo caso i poteri repressivi della Pubblica Amministrazione sulla SCIA assumono carattere doveroso e vincolato

ANNULLAMENTO D'UFFICIO

(art. 21 nonies L. 241/90)

- **L'amministrazione può annullare provvedimento amministrativo illegittimo, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20 (silenzio assenso), e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.**

ANNULLAMENTO D'UFFICIO

(art. 21 nonies L. 241/90)

- Sebbene la PA non perda i suoi poteri di autotutela, anche dopo la scadenza dei termini (60 giorni - 30 giorni in edilizia), questi restano nella sfera di disponibilità dell'Amministrazione solo a particolari condizioni
- Essi devono essere esercitati nel rispetto del principio di certezza dei rapporti giuridici e di salvaguardia del legittimo affidamento del privato nei confronti dell'attività amministrativa.
- Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.
- **In questo caso il potere dell'amministrazione di interdire la prosecuzione dell'attività segnalata ha natura discrezionale e non doverosa ed è soggetto ad un termine decadenziale (18 mesi).**

ANNULLAMENTO D'UFFICIO **(art. 21 nonies L. 241/90)**

TAR Sicilia (CT) *Sez. III n.3112 del 30 novembre 2016*, si veda anche la giurisprudenza citata in detta sentenza: Cons. St., sez. IV, 16 aprile 2014 n. 1880: con riferimento all'autotutela, si parla di potere residuale, che presuppone un'attenta ponderazione comparativa degli interessi dei soggetti coinvolti, mentre il ripristino della legalità non è motivo di per sé solo sufficiente per l'annullamento del precedente atto (nello stesso senso anche Cons. St., sez. VI, 22 settembre 2014 n. 4780 e 4 febbraio 2014, n. 532)

POSIZIONE DEL TERZO

- Nel caso della SCIA il terzo è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'adozione di atti sfavorevoli per il destinatario dell'azione amministrativa.
- Non è a conoscenza “diretta” dell'andamento procedimentale della vicenda. Ne consegue che il termine decorre da quando il terzo ha avuto piena conoscenza dei fatti idonei a determinare un pregiudizio nella sua sfera giuridica (cons. di Stato Sez. VI 3 novembre 2016, n. 4610)

TUTELA DEL TERZO PREGIUDICATO DALL'INTERVENTO OGGETTO DI SCIA

Il comma 6 ter dell'art. 19, l. n. 241/1990, disciplina espressamente gli strumenti di tutela del terzo a fronte della segnalazione di un'attività privata per esso lesiva.

La norma ha:

- ✓ previsto che **«la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili»**.
- ✓ precisato che, al fine di contestare la sussistenza dei presupposti dell'attività segnalata da altro soggetto, il terzo ha **facoltà**:
 - a) di **«sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione»**;
 - b) di **«esperire – in caso di inerzia di quest'ultima – esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104»**.

TUTELA DEL TERZO PREGIUDICATO DALL'INTERVENTO OGGETTO DI SCIA

Dalla lettura quindi la disposizione **obbliga il privato**, che intenda contrastare l'attività oggetto di SCIA a:

- 1) sollecitare in via amministrativa l'intervento repressivo dell'Ente pubblico;
- 2) ricorrere in sede giurisdizionale avverso il silenzio in caso di mancata risposta dell'Ente pubblico.

OMISSIONE DEL TERMINE SOLLECITAZIONE DEI TERZI PER CONTROLLO SCIA: RIMESSA QUESTIONE LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Il TAR Toscana, Sez. III, con l'ordinanza n. 667 dell'11 maggio 2017, ha rimesso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della Legge n. 241/1990, nella parte in cui non vi è alcuna indicazione di un termine con il quale soggetti terzi possano sollecitare il controllo della SCIA.

INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI COSTITUTIVI DELLA SEGNALAZIONE DEL TERZO AVVERSO LA SCIA

La segnalazione ex art. 19 comma 6 ter L.241/90 deve contenere elementi minimali di identificazione e qualificazione dell'attività della quale si chiede la verifica, in assenza dei quali l'Amministrazione non soltanto non è obbligata ma non dispone neppure degli elementi conoscitivi essenziali per svolgere le proprie verifiche ed emanare un provvedimento (Consiglio di Stato Sez. IV, 14 febbraio 2017, n. 625)

DIFFERENZE SCIA/CILA

Gli elementi che differenziano la SCIA dalla CILA devono valutarsi sulla base dei poteri e dei controlli che la PA può esercitare

I controlli sono meno rilevanti nella CILA, poiché le attività private non determinano un significativo impatto sul territorio.

I poteri della PA: nel caso della CILA sono meramente sanzionatori.

Nella SCIA, l'amministrazione ha poteri repressivi, inibitori, conformativi e di autotutela; La CILA a differenza della SCIA, non è sottoposta a controlli sistematici da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie

DIFFERENZE SCIA/CILA

La mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori (CILA) comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. Tale sanzione e' ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione (art. 3 co. 5 L.R. 16/2016)

Per gli interventi soggetti a CILA, ove la comunicazione di fine lavori sia accompagnata dalla prescritta documentazione per la variazione catastale, quest'ultima è tempestivamente inoltrata da parte dell'amministrazione comunale ai competenti uffici dell'Agenzia delle Entrate (art. 3 co. 4 L.R. 16/2016).

ANNULLAMENTO D'UFFICIO

(Art. 21-nonies Legge 241/90)

Giurisprudenza

- **Consiglio di Stato, sez. VI, 31 agosto 2016, n. 3762; 10 dicembre 2015, n. 5625:** Alla luce della novella di cui all'art. 6 della legge 7 agosto 2015, n. 124, (modifica art 21 nonies comma 1 Legge 241/90) sussiste ora uno sbarramento temporale all'esercizio del potere di autotutela, fissato in *“diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici”*
- **TAR Campania– Napoli, Sez. VIII, n. 60 del 3 gennaio 2017:** ha dichiarato l'illegittimità di un provvedimento con cui un Comune ha disposto l'annullamento in autotutela di un permesso di costruire, dopo undici anni dal rilascio del titolo edilizio per violazione delle distanze previste dall'art. 9 D.M. 2 aprile 1968.

ANNULLAMENTO D'UFFICIO

(Art. 21-nonies Legge 241/90)

Giurisprudenza

Cons. di Stato Sez VI 27 gennaio 2017, n. 341: ad avviso del Consiglio di Stato i principi introdotti dalla legge n. 124 del 2015, anche se *ratione temporis* non applicabili al caso sottoposto al suo esame, possono essere utilizzati come “prezioso (e ineludibile) indice ermeneutico ai fini dello scrutinio dell’osservanza della regola di condotta in questione.

Con la precisazione esatta del termine massimo di consumazione del potere di autotutela decisoria, il legislatore ha, infatti inteso accordare una tutela più pregnante all’interesse dei destinatari di atti ampliativi alla stabilità e alla certezza delle situazioni giuridiche da essi prodotte, costruendo un regime che garantisca la loro intangibilità una volta decorso inutilmente il periodo di operatività del potere di annullamento d’ufficio dei relativi titoli “ampliativi” (che diventano così non più rimovibili dall’amministrazione, anche quando illegittimamente adottati)