

Incontri di studio sulla Legge Regionale urbanistica n. 65/2014.

La disciplina dei titoli edilizi

Avv. Guido Giovannelli

Firenze, 25 maggio 2015



GIOVANNELLI & ASSOCIATI

La disciplina dei titoli edilizi nella materia “governo del territorio”, di competenza concorrente fra Stato e Regioni.

L'art. 117 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, pone la materia del *governo del territorio* fra quelle attribuite alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni.

- Allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali.
- Alle Regioni compete, invece, l'approvazione della normativa di dettaglio.



La disciplina dei titoli edilizi nella materia “governo del territorio”, di competenza concorrente fra Stato e Regioni.

- ❖ Qual è il rapporto che sussiste tra il Testo Unico dell’Edilizia e le Leggi regionali in materia di governo del territorio?
- ❖ Quali sono le disposizioni del D.P.R. 380/2001 che contengono i principi fondamentali della materia, come tali non derogabili dal legislatore regionale?



La disciplina dei titoli edilizi nella materia “governo del territorio”,
di competenza concorrente fra Stato e Regioni.

Individuazione dei principi fondamentali in tema di titoli edilizi:
le sentenze della Corte Costituzionale

◆ chiamata più volte a valutare la legittimità, in particolare, delle
leggi regionali in materia rispetto al T.U. statale.



Le pronunce più significative:

- a) **Sentenza n. 303 del 1° ottobre 2003;**
- b) **Sentenza n. 309 del 23 novembre 2011;**
- c) **Sentenza n. 139 del 13 giugno 2013.**



La disciplina dei titoli edilizi nella materia “governo del territorio”,
di competenza concorrente fra Stato e Regioni.

Sentenza n. 303 del 1 ottobre 2003

(legittimo l'art. 1 della L. 443/2001, nella parte in cui modificava il regime di alcuni interventi edilizi –fra cui quelli ristrutturazione edilizia- introducendo per essi la DIA):

- spetta allo Stato l'individuazione delle varie tipologie di titoli edilizi cui assoggettare le trasformazioni del territorio;
- nel corso di tutta l'evoluzione della normativa sui titoli, lo Stato ha sempre mantenuto tale disciplina come appartenente alla sua potestà esclusiva;
- costituisce principio della materia la necessaria compresenza di titoli preventivi ed espressi (C.E., ora P.d.C.) e taciti (DIA, ora SCIA).

Secondo la normativa vigente le tipologie di titoli edilizi sono:

- permesso di costruire;
- segnalazione certificata di inizio attività.

Le Regioni ampliare o ridurre l'ambito applicativo dei titoli (cfr. artt. 6, 10 e 22 D.P.R. 380/2001).



La disciplina dei titoli edilizi nella materia “governo del territorio”, di competenza concorrente fra Stato e Regioni.

Sentenza n. 309 del 23 novembre 2011

(illegittimo l'art. 22 della L.R. Lombardia n. 7/2010 nella parte in cui elimina il vincolo della sagoma negli interventi di ricostruzione):

- rientrano nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi;
- a maggior ragione rientrano nei principi fondamentali anche le disposizioni D.P.R. 380/2001 che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità di queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali.



La disciplina dei titoli edilizi nella materia “governo del territorio”,
di competenza concorrente fra Stato e Regioni.

Sentenza n. 139 del 13 giugno 2013

**(illegittimo l'art. 2 della L.R. Veneto n. 25/2012, ove esentava da
permesso di costruire l'appostamento fisso per la caccia):**

al legislatore regionale è precluso di sovvertire le definizioni di
nuova costruzione recate dall'art. 3 del D.P.R. 380/2001.



Condizioni per il rilascio del permesso di costruire

Art. 133 (Tipologia degli atti)

Il rilascio del permesso di costruire è subordinato:

a) all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del Comune della realizzazione delle stesse nel successivo triennio, oppure all'assunzione del privato dell'impegno di realizzarle direttamente (a scomputo degli oneri di urbanizzazione).

(segue)



Condizioni per il rilascio del permesso di costruire

Art. 133

Rispetto alla L.R. 1/2005 è confermato:

-il principio secondo la quale le nuove costruzioni devono essere realizzate in zone adeguatamente urbanizzate;

-che il soggetto che intende costruire può essere tenuto ad assumere l'obbligo di realizzare direttamente le opere di urbanizzazione (TAR Lombardia sentenza n. 1101/2015: legittimo l'accollo al privato delle oo.uu. anche se molto onerose ed eccedenti l'importo degli oneri).



Condizioni per il rilascio del permesso di costruire

Art. 133

Il rilascio del permesso di costruire è subordinato:

b) alla verifica della legittimità dello stato di fatto dell'immobile.

A chi spetta tale verifica?

- Non è oggetto dell'asseverazione del professionista, che riguarda solo la conformità del progetto agli strumenti urbanistici (art. 142);
- può essere richiesto all'istante di dichiararla nella domanda, salvo l'istruttoria del Comune.

Anche nella SCIA occorre dar conto della preventiva verifica della legittimità dello stato di fatto dell'immobile.



Proroga termine di validità dei titoli edilizi

Art. 133

Termine inizio lavori: 1 anno dal rilascio del P. d. C.

Termine di ultimazione lavori: 3 anni dall'inizio dei lavori.

Entrambi i termini possono essere prorogati soltanto se il mancato rispetto degli stessi discende da **fatti estranei alla volontà del titolare.**

La concessione della proroga resta, comunque, provvedimento **discrezionale** della PA.



Proroga termine di validità dei titoli edilizi

Art. 133

☐ Rispetto alla L.R. 1/2005 è stata inserita una **nuova ipotesi di “proroga necessitata” dei termini di inizio ed ultimazione dei lavori**, che la PA è obbligata a concedere (“è **comunque accordata**”):

→ per **cause di forza maggiore**.

☐ Problema applicativo. Non agevole distinzione tra i **fatti estranei alla volontà del titolare** (proroga a discrezione della PA) e le **cause di forza maggiore** (proroga obbligatoria da parte della PA).



Il regime dei titoli abilitativi

Differenze tra:

- la normativa nazionale (D.P.R. 380/2001);
- e la Legge Regionale Toscana 65/2014;

nell'indicazione dei titoli abilitativi
cui sono soggetti i vari tipi di interventi edilizi



D.P.R. 380/2001, Testo Unico dell'Edilizia

Art. 3 → contiene tutte le definizioni delle varie categorie di intervento

Art. 6 → indica le opere qualificate come attività edilizia libera

Art. 10 → riporta un elenco **tassativo** delle categorie di opere soggette a permesso di costruire

Art. 22 → è una norma a contenuto **residuale** che indica le opere soggette a SCIA (*“sono realizzabili mediante scia gli interventi non riconducibili all’elenco di cui all’articolo 10 e articolo 6”*).



Legge regionale Toscana 65/2014

- le categorie degli interventi edilizi sono descritte direttamente nell'articolo della legge che ne prevede l'assoggettamento ad un determinato titolo abilitativo;
- **Art. 134**: reca un elenco **tassativo** delle opere soggette a permesso di costruire;
- **Art. 135**: indica le opere soggette a SCIA e contiene una norma di chiusura dal contenuto **residuale**;
- **Art. 136**: riporta l'elenco delle attività di edilizia libera (discussa la natura tassativa o meno di tale elenco);
- **Art. 137**: indica, **a titolo esemplificativo**, le opere prive di rilevanza edilizia.



Autonomia regolamentare dei Comuni

Data l'assenza di una disposizione di legge regionale che lo preveda, si ritiene che **non sia consentito ai Comuni spostare, in contrasto con la normativa regionale, una determinata tipologia di intervento da un titolo abilitativo all'altro.**

Legittimo appare, invece, che regolamenti adottati dalle Amministrazioni locali specificino gli esatti contorni delle figure indicate nell'art. 134.



I titoli edilizi: permesso di costruire

Le opere soggette a **PERMESSO DI COSTRUIRE** sono quelle che incidono sulle risorse essenziali del territorio.

L'insieme di queste risorse forma quello che la legge regionale 65/2014 denomina **PATRIMONIO TERRITORIALE** (art. 3):

- ✓ struttura idro-geomorfologica;
- ✓ struttura ecosistemica;
- ✓ struttura insediativa;
- ✓ struttura agro-forestale.



I titoli edilizi: permesso di costruire

Opere soggette a **PERMESSO DI COSTRUIRE:**

Elenco riportato dall'art. 134 è tassativo



Quindi, ogni trasformazione che:

- a) non è espressamente soggetta a permesso di costruire (art. 134);
- b) non è inclusa nell'elenco delle attività di edilizia libera (art. 136);

è sottoposta a SCIA



I titoli edilizi: permesso di costruire

Rispetto all'elenco di opere che l'art. 10 del D.P.R. 380/2001 assoggetta a permesso di costruire, quello di cui [all'art. 134 della legge regionale 65/2014](#) è ben più corposo.

➤ L'art. 10 comma 3, D.P.R. 380/2001, infatti, [consente alle Regioni di ampliare, con legge, il novero degli interventi soggetti a permesso di costruire.](#)



Permesso di costruire

Art. 134 lettera a)

INTERVENTI DI NUOVA EDIFICAZIONE

le opere che comportano la realizzazione di nuovi manufatti edilizi, fuori terra o interrati, anche ad uso pertinenziale privato, che comportino la trasformazione in via permanente del suolo inedificato diversi da quelli di cui all'art. 135 ed all'art.136 e dalle lettere da b) a m) dello stesso art. 134).



Definizione “negativa” della categoria

→ insieme degli interventi diversi e ulteriori rispetto a quelli soggetti a SCIA, da quelli di edilizia libera e da quelli espressamente previsti dallo stesso art. 134.



Permesso di costruire

Art. 134 lettera a)

INTERVENTI DI NUOVA EDIFICAZIONE

Novità: si specifica che anche i volumi interrati e quelli di uso pertinenziale privato sono comunque soggetti a permesso di costruire.

E' noto che la questione del regime dei titoli applicabile ai volumi interrati aveva generato un notevole contenzioso, nonostante che il T.U.E. già li avesse assoggettati a P.d.C..

Restano esclusi soltanto i cd. “volumi tecnici”, cioè quelli “*destinati esclusivamente agli impianti necessari per l'utilizzo dell'abitazione e che non possono essere ubicati al suo interno*” (Cons. Stato, Sez. VI, 17.6.2014, n. 3038).



Permesso di costruire

Art. 134 lettera b)

INSTALLAZIONE DI MANUFATTI ANCHE PREFABBRICATI (ROULOTTE, CAMPER, CASE MOBILI)

- utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, depositi, ecc.;
- non diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;
- stabilmente ancorati al suolo.

Sono esclusi dalla disciplina del P.d.C. le roulotte e i camper utilizzati **a fini ricettivi nei campeggi e altre strutture turistiche**

✓ (recepito art. 3, comma 2, lettera e.5) del D.P.R. 380/2001, come modificato dal D.L. 69/2013).



P. d. C. → ADDIZIONI VOLUMETRICHE

Art. 134 lettera g)

Addizioni volumetriche fuori sagoma.

Diversamente dalla L.R. 1/2005 non esiste più la categoria delle addizioni volumetriche cd. “funzionali” (già qualificate come opere ricadenti nella categoria della ristrutturazione edilizia e assoggettate a SCIA ex art. 79, comma 2, lettera d), n. 3).

Tutte le addizioni volumetriche all'esterno della sagoma sono soggette a permesso di costruire, escluse quelle qualificabili come **PERTINENZE** (eseguibili con SCIA ai sensi della lettera e) dell'art. 135).



Pertinenze

Art. 135 comma 2 lettera e)

Gli interventi pertinenziali che comportano la realizzazione:

- all'interno del resede di riferimento o in aderenza al fabbricato;
- di volume aggiuntivo inferiore al 20% dell'edificio principale.

sono soggetti a SCIA (non rientrano nella categoria delle addizioni volumetriche)



P. d. C. → RISTRUTTURAZIONE RICOSTRUTTIVA

Art. 134 lettera h) e art. 135, 2° comma, lettera d)

La nuova legge prevede due diversi tipi di
RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

**RISTRUTTURAZIONE
RICOSTRUTTIVA**

categoria che
ricomprende 4 tipi di
interventi tutti
comportanti demolizione
e ricostruzione

**RISTRUTTURAZIONE
CONSERVATIVA**

presuppone la
conservazione (totale?)
della struttura originaria
del fabbricato



Ristrutturazione edilizia

<p>Artt. 3 e 10 D.P.R. 380/2001</p>	<p>Art. 79 L.R.T. 1/2005</p>	<p>Artt. 134 e 135 L.R.T. 65/2014</p>
<p>RISTRUTTURAZIONE “PESANTE” [art. 10, comma 1, lettera c)] P.d.C.</p> <p>RISTRUTTURAZIONE “LEGGERA” [art. 3, lett. d)] SCIA</p>	<p>RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA [art. 79, comma 2, lett. d)]</p> <p>Comprendeva:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. demolizione con fedele ricostruzione 2. interventi di recupero sottotetti 3. modifiche alla sagoma finalizzate alla realizzazione di addizioni funzionali. <p>SCIA</p>	<p>RISTRUTTURAZIONE RICOSTRUTTIVA [art. 134, lett. h)] P.d.C. (o in alternativa SCIA)</p> <p>RISTRUTTURAZIONE CONSERVATIVA [art. 136, lett. d)] Comprende interventi di recupero dei sottotetti.</p> <p>SCIA</p>



P. d. C. → RISTRUTTURAZIONE RICOSTRUTTIVA

Art. 134 lettera h)

RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA RICOSTRUTTIVA:

E' una nuova categoria che comprende 4 diversi tipi di interventi che :

- comportano tutti la **ricostruzione** di un fabbricato preesistente;
- consentono la modifica della sagoma (tranne nell'ipotesi di opere realizzate su immobili vincolati ex D.Lgs. 42/2004);
- non possono comportare aumenti di volume.



P. d. C. → RISTRUTTURAZIONE RICOSTRUTTIVA

Ristrutturazione: eliminato il “vincolo” della sagoma

Il D.L. “Del Fare” 69/2013 ha eliminato l’obbligo del rispetto della sagoma dalle caratteristiche che indentificavano gli interventi di ristrutturazione edilizia

Gli interventi di ristrutturazione edilizia con modifica della sagoma su immobili vincolati ex D.Lgs. 42/2004 sono soggetti a permesso di costruire (art. 10 lettera c) DPR 380/2001)

La ristrutturazione senza rispetto della sagoma, dunque, secondo la normativa statale, ove non ricorrano le condizioni previste dall’art. 10 del T.U.E., non è più soggetta a permesso di costruire, bensì a SCIA.



Ristrutturazione: eliminato il “vincolo” della sagoma

Limite del prospetto per gli edifici vincolati?

L'art. 10, co. 1, lett. c) non contempla, nell'ambito della nozione di ristrutturazione edilizia pesante, le modifiche del prospetto per gli edifici vincolati.

Il prospetto è definito come “la facciata dell'edificio”, “il profilo estetico-architettonico”:

• parrebbe allora logico ritenere che le modifiche della sagoma vadano sempre, o comunque nella maggioranza dei casi, ad incidere sul prospetto (cfr. Consiglio di Stato, Sez. I, 9.5.2012, n. 380 e TAR Campania, Sez. II, 26.10.2012 n. 4288).



P. d. C. → RISTRUTTURAZIONE RICOSTRUTTIVA

Art. 134 lettera h)

n. 1) DEMOLIZIONE CON FEDELE RICOSTRUZIONE

- La definizione coincide con quella prevista dalla legge regionale 1/2005 (stessi o analoghi materiali, stessa collocazione, stesso ingombro planivolumetrico, fatte salve le innovazioni antisismiche).

- E' ora soggetta a **PERMESSO DI COSTRUIRE**

(ma ai sensi del comma 2 dell'art. 134, è eseguibile anche con SCIA, in alternativa al permesso di costruire).



P. d. C. → RISTRUTTURAZIONE RICOSTRUTTIVA

Art. 134 lettera h)

n. 2) **DEMOLIZIONE CON CONTESTUALE
RICOSTRUZIONE COMUNQUE CONFIGURATA**
(cd. “non fedele”)

- senza incremento di volume;
- ammessa la modifica della sagoma;
- ammesse le innovazioni necessarie all’adeguamento alla normativa antisismica.



P. d. C. → RISTRUTTURAZIONE RICOSTRUTTIVA

Art. 134 lettera h)

n. 3) INTERVENTI DI DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE NON FEDELE (del tipo di cui al precedente n. 2) ESEGUITI SU IMMOBILI VINCOLATI EX D.LGS. 42/2004

- senza incremento di volume;
- senza modifica della sagoma.



P. d. C. → RISTRUTTURAZIONE RICOSTRUTTIVA

Art. 134 lettera h)

n. 4) RIPRISTINO DI EDIFICI O PARTI DI ESSI, CROLLATI O DEMOLITI

- previo accertamento della originaria consistenza e configurazione;
- deve trattarsi di opere diverse da quelle descritte alla successiva lettera i (ricostruzione immobili vincolati diruti con modifica sagoma);
- nel caso in cui abbiano ad oggetti immobili vincolati è imposto il mantenimento della sagoma preesistente.

La L.R. 1/2005 qualificava questi interventi come nuova costruzione perché la categoria della ristrutturazione presupponeva la persistenza, almeno, di una parte delle strutture portanti dell'edificio.



Ripristino edifici in parte crollati o demoliti Art. 134, lett. h), n. 4)

Gli interventi previsti all'art. 134, lettera h), n. 4) e lettera i) – che costituiscono una **novità rispetto alla legge regionale 1/2005** – sono stati introdotti per recepimento del D.L. 69/2013 (Decreto del Fare) che ha ampliato la definizione data dall'art. 3 del D.P.R. 380/2001



qualificando come **ristrutturazione edilizia** (“leggera”) anche l’opera di ricostruzione di edifici crollati o demoliti, a **condizione che il soggetto attuatore sia in grado di dimostrare all’Amministrazione la sua preesistente consistenza e, nel caso di immobili vincolati, che sia rispettata anche la sagoma.**



Permesso di costruire

Art. 134 lettera I)

SOSTITUZIONE EDILIZIA

Interventi di demolizione e ricostruzione di edifici eseguiti:

- con contestuale aumento volumetrico;
- con diversa sagoma;
- diversa articolazione;
- diversa collocazione;
- diversa destinazione d'uso;

→ sempre a condizione che non si determini la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale e che non si renda necessario alcun intervento sulle opere di urbanizzazione (altrimenti si ha **RISTRUTTURAZIONE URBANISTICA**)



La sostituzione edilizia

Art. 78 L.R.T. 1/2005

La vecchia legge prevedeva che la sostituzione edilizia potesse anche comprendere un contestuale aumento volumetrico, ma non lo prevedeva come requisito necessario.

La nuova legge, invece, lo presuppone.

Per il resto le due definizioni coincidono.

D.P.R. 380/2001

Il D.P.R. 380/2001 non prevede questa categoria di intervento che, in ogni caso, sarebbe soggetta a permesso di costruire, in quanto non riconducibile alla nozione di ristrutturazione edilizia “leggera”.



Permesso di costruire

Art. 134 lettera l)

SOSTITUZIONE EDILIZIA

Sono equiparati alla sostituzione edilizia

gli interventi di ristrutturazione edilizia ricostruttiva di cui alla lettera h) n. 2), eseguiti su immobili vincolati ex D.Lgs. 42/2004

- che comportano la modificazione della sagoma;
- anche se eseguiti senza aumento di volumetria.

[Per questi tipi di opere la legge prescrive che la modifica della sagoma sia eseguita, sempre e comunque, previa acquisizione del permesso di costruire, a prescindere dal fatto che sia eseguita con aumento di volume].



Art. 134, lettera l): Sostituzione edilizia

Quali degli elementi costitutivi della fattispecie legale (aumento volume, diversa articolazione, collocazione, sagoma e destinazione d'uso) è da considerarsi essenziale per la configurazione della sostituzione edilizia?

FORMULAZIONE NON CHIARA DELLA NORMA

1.è necessario un aumento della volumetria preesistente (questo aspetto costituisce il tratto distintivo tra la sostituzione edilizia e la ristrutturazione edilizia. In precedenza era la sagoma);

2.non sembra necessario, invece, il contestuale mutamento d'uso.



Art. 134, lettera l): Sostituzione edilizia

La **sostituzione edilizia** è, quindi, una categoria creata per dare autonomo rilievo a quegli interventi che:

A) non possono essere inquadrati, a valle, nella categoria della ristrutturazione edilizia ricostruttiva, perché comportano un **aumento di volume**;

B) non possono neppure essere ricondotte, a monte, a quella della ristrutturazione urbanistica, poiché **non incidono sulle opere di urbanizzazione**.



Permesso di costruire → PISCINE

Art. 134 lettera m)

Le *piscine* nonché gli impianti sportivi che incidono sulle risorse essenziali del territorio, sono soggetti a P. d. C.

❑ Eliminato ogni dubbio sulla qualificazione edilizia delle piscine, considerandole sempre soggette a permesso di costruire, anche in considerazione del fatto che incidono sulla risorsa essenziale dell'acqua.

Nella legge 1/2005 le piscine non trovavano una previsione espressa.

La giurisprudenza già sosteneva che le piscine, anche interrate, fossero interventi soggetti a P.d.C. (cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, 11.4.2014, n. 703).

Il TAR Toscana, più in particolare, aveva statuito di non poter qualificare le piscine come opere pertinenziali e le riteneva, pertanto, realizzabili previa acquisizione del P.d.C. (così TAR Toscana, Sez. III, 11.2.2011, n. 273).



Permesso di costruire

Dall'obbligatorietà all'alternatività dei titoli

- ❑ L.R. 1/2005: obbligatorietà dei titoli:
ciò che era subordinato a P.d.C. poteva essere realizzato solo con tale titolo.

- ❑ D.P.R. 380/2001: alternatività dei titoli:
(art. 22, comma 3 e 7) consente di realizzare determinati interventi astrattamente assoggettati a P.d.C., in alternativa, anche con SCIA e, viceversa,



recepito nella L.R. 65/2014



Permesso di costruire

Dall'obbligatorietà all'alternatività dei titoli

Art. 134 comma 2:

- gli interventi di cui alla lettera g) (addizioni volumetriche)
- e alla lettera h) (ristrutturazione edilizia ricostruttiva)

**possono essere eseguiti,
in alternativa al permesso di costruire,
anche con SCIA**

(può il Comune escluderlo con il proprio strumento urbanistico?
Di ritiene di no!)

◆ a condizione che non ricadano su immobili siti in zone omogenee "A" di cui al D.M. 1444/1968, o in zone a queste assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica.



Art.135: interventi soggetti a SCIA

Abrogazione

Ai sensi dell'art. 79, comma 1, lett. a) L.R. 1/2005 (ispirato all'art. 22, comma 3, lett. b) del T.U.E.):

era possibile realizzare con SCIA gli interventi soggetti a P.d.C. che trovavano una previsione così puntuale e vincolante nel regolamento urbanistico, nel piano complesso di intervento o in un piano attuativo, da non necessitare il ricorso al titolo edilizio principale.

Disposizione abrogata dalla L.R. 65/2014

- potenziale strumento di semplificazione;
- ma di rarissima applicazione (a causa della gravosità del procedimento che richiedeva la previa attestazione del Consiglio comunale);
- salvo il regime transitorio di cui all'art. 242.



Art.135: interventi soggetti a SCIA

Mutamento destinazione uso “funzionale” (senza opere)

Sono soggetti SCIA:

i **mutamenti di destinazione d'uso** degli immobili eseguiti in assenza di opere edilizie, nei casi individuati dalla disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni di cui all'art. 98.

Rispetto alla L.R. 1/2005:

- si specifica che la norma si applica solo ai cd. mutamenti d'uso funzionali, mentre la precedente si riferiva anche a quelli con opere.

Eliminati i dubbi sul regime edilizio di mutamenti con opere (cd. “strutturali”):

- seguono il regime dei titoli previsti per le opere strumentali a realizzarli (salvo eccezioni che vedremo).



Mutamento destinazione d'uso “funzionale” (senza opere) Art. 135, lett. b), L.R. 65/2014

- ❑ Confermato che la rilevanza **edilizia** del cambio di destinazione d'uso senza opere può essere prevista esclusivamente dalla disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni di cui all'art. 98.
- ❑ Ne consegue che il mutamento di destinazione senza opere, in via generale:
 - A. si realizza senza titolo se il Comune non ha approvato il “Piano di localizzazione delle funzioni”;
 - B. in caso di approvazione del “Piano delle Funzioni” si realizza con SCIA nei casi disciplinati dal piano stesso, altrimenti senza titolo.

(segue)



I mutamenti destinazione d'uso con opere, “liberi” art. 136, comma 2, lett. g)

❑ Si è detto che, in via generale, il mutamento d'uso con opere si realizza con il titolo edilizio previsto per quelle opere.

Novità della L.R. 65/2014:

❑ costituiscono attività edilizia libera i mutamenti di destinazione di immobili:

- ① non residenziali (questa norma è stata pensata per gli edifici produttivi);
- ② realizzati con opere che incidono non sulle parti strutturali dell'edificio,
- ③ e alle altre seguenti condizioni :



I mutamenti destinazione d'uso con opere, “liberi” art. 136, comma 2, lett. g)

③ e a condizione che:

a. le opere non configurino interventi di ristrutturazione edilizia “pesante” (art. 10, comma 1, lettera c), D.P.R. 380/2001);

a. non venga modificata la superficie coperta preesistente;

a. non si passi alla destinazione residenziale;

b. riguardino immobili per i quali la pianificazione comunale consenta la realizzazione di interventi eccedenti la categoria del restauro e risanamento conservativo.



Art.135: interventi soggetti a SCIA

Interventi di superamento delle barriere architettoniche

Se comportano la realizzazione di rampe o ascensori esterni, o comunque alterano la sagoma dell'edificio:

sono soggetti a **SCIA**

(art. 135, comma 2, lett. a)

Tutte le altre opere funzionali all'eliminazione delle barriere architettoniche:

costituiscono **attività di edilizia libera**

(art. 136, comma 1, lett. b).

La norma è identica a quella della legge 1/2005 ma il richiamo testuale alle opere che ricadono fra le attività di edilizia libera agevola la consultazione del testo di legge.



Art.135: interventi soggetti a SCIA

Manutenzione straordinaria (art. 135, co. 2, lett. b)

Novità L.R. 65/2014

(da recepimento D.L. “Sblocca Italia” 133/2014)

Rientra nella categoria della manutenzione straordinaria anche il:

frazionamento/accorpamento delle unità immobiliari, salvo il:

- divieto di mutare la destinazione d'uso;
- divieto di modificare il volume complessivo dell'edificio formato dalle unità immobiliari frazionate/accorpate;
- divieto di modificare la sagoma.

La L.R. 65/2015 ha introdotto un *quid pluris* rispetto al D.L. 133/2014:

✓ impone anche il mantenimento della **sagoma** preesistente.



Art.136: attività edilizia libera

Manutenzione straordinaria (art. 136, co. 2, lett. a)

Le opere di frazionamento/accorpamento di unità immobiliari:

se non interessano parti strutturali dell'edificio

possono essere eseguite anche con comunicazione di inizio lavori asseverata (art. 136 comma 4).

Da oggi, dunque:

- l'accorpamento di due o più appartamenti in uno;
- l'abbattimento di un tramezzo per l'accorpamento di due stanze;
- o, viceversa, la divisione di un alloggio in due;

potrà essere effettuato, se non interessa parti strutturali, tramite presentazione di C.I.L.A.



Art.135: opere soggette a SCIA

Restauro e risanamento conservativo

- La categoria del restauro e risanamento conservativo corrisponde all'art. 3, comma 1, lettera c) del T.U.E., con il quale non si pongono, dunque, problemi di coordinamento.

- Dubbi su quali opere vi rientrino sorgono per effetto della nuova definizione di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione edilizia.



Art.135: opere soggette a SCIA

Restauro e risanamento conservativo

Giurisprudenza da ritenersi superata:

Gli interventi edilizi che alterano anche sotto il profilo della distribuzione interna l'originaria consistenza fisica di un immobile e comportino l'inserimento di nuovi impianti e la modifica e redistribuzione dei volumi, non si configurano come manutenzione straordinaria, né come restauro o risanamento conservativo, ma rientrano nell'ambito della ristrutturazione edilizia (Consiglio di Stato, Sez. V, 5.9.2014, n. 4523);

Il risanamento conservativo presuppone concettualmente l'esistenza di un edificio sul quale intervenire, con la conseguenza che, qualora esso crolli (per fatto volontario o accidentale), la ricostruzione non può essere qualificata come restauro o risanamento conservativo, ma come ristrutturazione edilizia o come nuova edificazione (TAR Toscana, Sez. III, 15.3.2014, n. 806 e TAR Toscana, Sez. III, 8.3.2012. n. 473).



Art.135: opere soggette a SCIA

Ristrutturazione edilizia conservativa

- La definizione coincide in parte con quella data dalla L.R. 1/2005, ma contiene anche delle novità.

- Questa categoria è la risultanza:
 - della creazione della nuova categoria di ristrutturazione edilizia ricostruttiva;
 - e dell'eliminazione della categoria delle addizioni funzionali dalla definizione dell'art. 79 della L.R. 1/2005.

- Infatti, nella lettera e) dell'art. 135, sono ancora ricompresi gli **interventi di recupero dei sottotetti** ai sensi della L.R. 5/2010.



P.d.C. in alternativa alla SCIA

La nuova legge prevede l'alternatività dei titoli anche per la SCIA (art. 135 comma 5).

Il soggetto attuatore, soltanto alle ipotesi di esecuzione di interventi:

- di restauro e risanamento conservativo (lettera c);
- di ristrutturazione edilizia conservativa (lettera d);
- di interventi pertinenziali (lettera e);

può richiedere il rilascio del permesso di costruire in alternativa alla presentazione della SCIA. Il Comune non può escludere tale diritto.



P.d.C. in alternativa alla SCIA

Perché richiedere il rilascio del P.d.C. in luogo della presentazione della SCIA?

- più gravoso per l'interessato sotto il profilo procedimentale;
- ❖ ma il rilascio del titolo di assenso espresso da parte dell'Amministrazione offre un grado di certezza maggiore;
- ❖ ed esonera il tecnico incaricato dalle maggiori responsabilità derivanti dalla presentazione della SCIA.



Attività edilizia libera

- Discussa la natura tassativa o meno dell'elenco degli interventi di attività edilizia libera.
- ❖ Salvezza della più restrittiva disciplina dettata dalla stessa Regione, in sede di approvazione del PIT, e comunale nell'approvazione dei Piani Strutturali, dei Piani Operativi e dei Regolamenti Edilizi.
- La Comunicazione di inizio lavori è un titolo edilizio? NO. Conseguenza: non è ammessa la sanatoria dei relativi interventi.
- Rispetto a quanto previsto dalla legge regionale 1/2005, sono state introdotte alcune modifiche, le più rilevanti delle quali derivano dal recepimento delle novità introdotte dal D.L. 133/2014.



Attività edilizia libera: principali novità

Art. 136 L.R.T. 65/2014

- ❑ Vi rientrano alcune ipotesi di frazionamento/accorpamento di unità immobiliari (comma 2, lett. a).

- ❑ Ricomprende ipotesi di mutamento di destinazione d'uso con opere di immobili non residenziali (comma 2, lett. g).

- ❑ Introduzione della **“C.I.L.A.” – Comunicazione di inizio lavori asseverata da un tecnico abilitato:**
 - ❖ il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi e che gli interventi non riguardano parti strutturali dell'edificio.
 - ❖ La comunicazione deve contenere, inoltre, i dati identificativi dell'impresa edile esecutrice.



Attività edilizia libera: principali novità

Art. 136 L.R.T. 65/2014

- ❑ L'art. 136 è stato interessato dal “primo correttivo” alla nuova legge sul governo del territorio apportato con la **L.R. 49/2015**.
- ❑ Con quest'ultima L.R. sono state recepite le modifiche apportate al D.L. “Sblocca Italia” in sede di conversione in legge.

In particolare:

- nella manutenzione ordinaria sono state ricomprese anche le opere per l'installazione di pompe di calore aria-aria di potenza inferiore a 12 Kw;
- la sanzione per la mancata presentazione della C.I.L. o della C.I.L.A. è stata innalzata da € 258 ad € 1.000.



Attività edilizia libera: principali novità

Art. 136 L.R.T. 65/2014

Segue modifiche apportate dalla L.R. 49/2015:

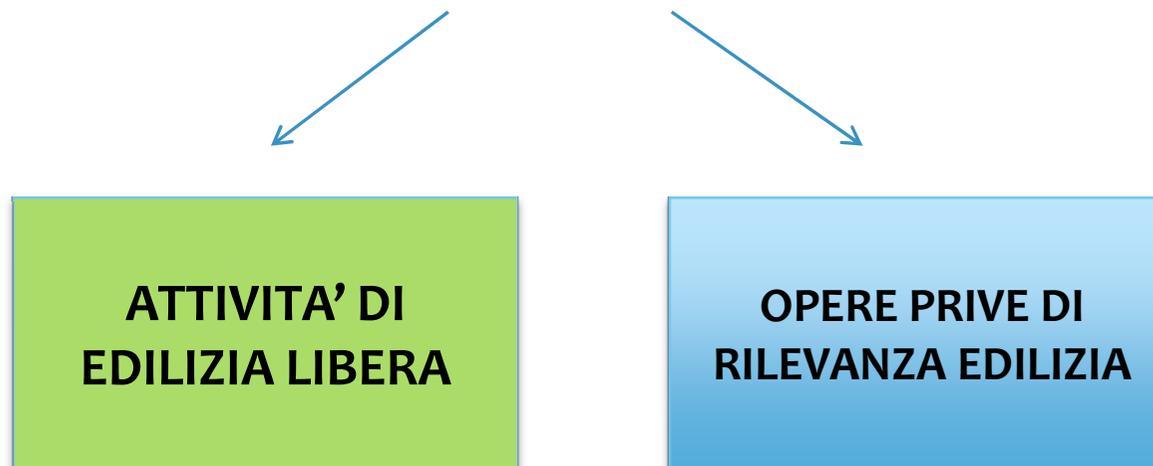
- è stata introdotta, al secondo comma, fra gli interventi soggetti a C.I.L., la lettera c bis), che prevede **le installazioni stagionali, per un periodo massimo di 180 giorni, a corredo di attività economiche;**
- la C.I.L.A. deve essere accompagnata anche da un **elaborato progettuale** ed il tecnico incaricato deve asseverare anche la **compatibilità con la normativa sismica ed energetica;**
- la C.I.L. o C.I.L.A. valgono ai fini dell'accatastamento solo ove accompagnate dalla **comunicazione di fine lavori;**
- la percentuale del 2% delle C.I.L. soggette a controlli a campione deve essere calcolata **su base mensile.**



Opere prive di rilevanza edilizia

Art. 137 L.R.T. 65/2014

- ❑ Norma di nuova introduzione. Importante novità.
- ❑ Formulata in accoglimento della proposta di regolamento presentata dall'A.N.C.I., Sezione Toscana, la quale aveva evidenziato l'opportunità di distinguere precisamente



Opere prive di rilevanza edilizia

Art. 137 L.R.T. 65/2014

❖ LE ATTIVITA' DI EDILIZIA LIBERA

- sono interventi rilevanti dal punto di vista edilizio,
- ma esclusi dalla disciplina regime dei titoli abilitativi e soggetti, al più, alla comunicazione di inizio lavori di cui all'art. 136.

❖ LE OPERE PRIVE DI RILEVANZA EDILIZIA

- sono quelle IRRILEVANTI sotto il profilo EDILIZIO (per questo la norma è costituzionalmente legittima),
- come tali svincolate da qualsiasi adempimento nei confronti dell'Amministrazione,
- ma restano soggette alle disposizioni del Codice, ad altre discipline di settore ed alle norme comunali.



Opere prive di rilevanza edilizia

Art. 137 L.R.T. 65/2014

L'elenco di opere contenuto nell'art. 137 della legge regionale 65/2014:

- deve ritenersi meramente **esemplificativo**;
- deve essere interpretato come indice chiarificatore della irrilevanza edilizia di alcune opere sulla cui natura si è sempre generato contenzioso.

Alcuni degli elementi identificativi delle opere **non incidenti in modo significativo o permanente sulle risorse del territorio** sono stati individuati:

- nella precarietà costruttiva;**
- nella facile amovibilità;**
- nella temporaneità dell'installazione.**



Opere prive di rilevanza edilizia

Art. 137 L.R.T. 65/2014

Il comma 1 si articola in **5 categorie generali**, ciascuna delle quali riunisce al suo interno manufatti aventi caratteristiche comuni:

- 1) **gli elementi di arredo o di delimitazione di giardini e spazi pertinenziali**, fra i quali sono annoverati i pergolati ed i gazebo da giardino, opere sulla cui qualificazione il giudice amministrativo ha dovuto spesso pronunciarsi;
- 2) **le installazioni temporanee o stagionali**, quali, ad esempio, quelle per attività economiche, commerciali turistiche o sportive, purché per un periodo non superiore a 90 giorni (termine introdotto dalla L.R. 49/2015);



Opere prive di rilevanza edilizia

Art. 137 L.R.T. 65/2014

- 3) **le installazioni impiantistiche di modeste dimensioni**, tra le quali sono incluse le parabole satellitari condominiali e gli impianti centralizzati di climatizzazione;
- 4) **gli elementi segnaletici e pubblicitari**, come le insegne delle attività commerciali e i cartelloni pubblicitari (escluse le eventuali strutture di sostegno in muratura aventi autonoma rilevanza urbanistico-edilizia);
- 5) **le ulteriori opere, interventi o manufatti privi di rilevanza edilizia**, quali, ad esempio, l'installazione di serramenti esterni e di tende da sole retrattili o scorrevoli sulle facciate



Art. 139: frazionamento di edifici a destinazione industriale e artigianale

- ❑ Novità L.R. [65/2014](#) che agevola alcune tipologie di interventi sugli edifici a destinazione produttiva (secondo l'obiettivo indicato nel Preambolo di “*incentivare la permanenza delle attività produttive nel territorio regionale*”).

- ❑ La norma consente, in particolare anche **in deroga agli strumenti urbanistici**, il frazionamento degli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale, a condizione che:
 1. sia mantenuta tale destinazione;
 2. non si determini un aumento di superficie utile lorda o di volume;
 3. sia presentato da parte dell'imprenditore interessato, ed approvato dal Comune, un piano industriale che dimostri la necessità dell'intervento al fine del mantenimento dell'attività produttiva e della salvaguardia dell'occupazione.

(segue)



Art. 139: frazionamento di edifici a destinazione industriale e artigianale

Questioni aperte:

Esiste un limite al numero delle unità immobiliari risultanti dal frazionamento?

L'imprenditore interessato legittimato a presentare il piano industriale per avvalersi del frazionamento in deroga agli strumenti urbanistici **può essere anche il mero conduttore dell'immobile?**

Si ritiene che la *ratio* che sottostà alla disposizione in esame ne imponga una **interpretazione estensiva**.

Necessità di titolo edilizio (SCIA) o attività edilizia libera?

Competenza della Giunta all'approvazione del piano industriale?

Verifica della compatibilità attività da insediare con quella esistente.



Art. 140: Deroghe al d.m. 1444/1968

- ❖ Norma di attuazione dell'**art. 2 bis T.U. Edilizia** (inserito dal D.L. "Del Fare" 69/2013).



Consente alle Regioni introdurre **disposizioni derogatorie al D.M. 1444/1968** in materia di

- distanze;
- standards urbanistici.

- ❖ La L.R. 65/2014, si è limitata a prevedere una serie di potenziali deroghe all'art. 9 del D.M. 1444/1968 in materia di distanze.



Art. 140: Deroghe al d.m. 1444/1968

❑ Le previsioni dell'art. 140 sono oggi solo “potenziali deroghe” all'art. 9 del D.M. 1444/1968, perché nessuna di esse è immediatamente operativa. Necessità di loro attuazione le piano operativo e negli strumenti attuativi.

❑ DUBBI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE dell'art. 140 L.R. 65/2014

▪ La Corte Costituzionale (sent. 6/2013) ha affermato che la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

▪ Il potere di deroga alle distanze legali da parte delle Regioni resta circoscritto all'ipotesi contemplata dall'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. 1444/1968, cioè “*nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche*”. Mediazione della pianificazione quale presupposto di legittimità della deroga.



Art. 140: Deroghe al d.m. 1444/1968

Art. 140 comma 1:

consente, ove previsto dal piano operativo e per i soli interventi di ristrutturazione edilizia ricostruttiva e sostituzione edilizia, di **mantenere la preesistente distanza** fra edifici, anche se inferiore a 10 metri, **purché legittima** (edifici *ante* 1968 o minor distanza oggetto di sentenza di usucapione).

Art. 140 comma 2:

consente, ove previsto dal piano operativo, per i gruppi di edifici oggetto di piani attuativi:

- **distanze inferiori** a quelle del D.M. 1444/1968;
- per gli interventi di ristrutturazione urbanistica, di ristrutturazione edilizia ricostruttiva e di sostituzione edilizia, la **monetizzazione degli standards** non reperibili (interventi di nuova edificazione?)



Art. 140: Deroghe al d.m. 1444/1968

Art. 140 comma 3:

estende, in caso di piani attuativi, la facoltà di deroga alle distanze minime fra edifici anche nei confronti di quelli posti all'esterno del perimetro del piano.

❖ Questa disposizione suscita dubbi di legittimità costituzionale, in quanto:

- la giurisprudenza ha sempre escluso l'applicabilità dell'ultimo comma dell'art. 9 D.M. 1444/1968 a edifici che non siano inclusi nello stesso piano (così, Cass., Sez. II, 18.2.2014, n. 3803);

- non vi sono ragioni logiche e/o giuridiche per ritenere che un edificio esterno ad un piano attuativo possa scontare distanze inferiori a quelle legali rispetto ad edifici posti all'interno del medesimo piano, senza esserne partecipe.



Art. 140: Deroghe al d.m. 1444/1968

Art. 140 comma 4

I Comuni possono prevedere, nei propri strumenti urbanistici, la facoltà di realizzare ampliamenti di edifici o di stabilimenti produttivi esistenti anche in deroga alla distanze di cui al D.M. 1444/1968, seppur a condizione che venga garantito il rispetto delle norme igieniche, sanitarie, di sicurezza, nonché la minima dotazione di standard.



Anche in questo caso la legge regionale supera il noto orientamento giurisprudenziale secondo il quale gli ampliamenti e le sopraelevazioni erano considerati alla stregua delle nuove costruzioni, dunque, soggetti al rispetto della distanza di 10 metri tra pareti finestrate.



Problemi di legittimità costituzionale: si introduce una deroga non prevista dall'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. 1444/1968.



Art. 140: Deroghe al d.m. 1444/1968

❖ Regolamento regionale (ex art. 138 comma 3) potrà prevedere interventi (purché diversi dalla ristrutturazione edilizia ricostruttiva e dalla sostituzione edilizia) per i quali sono ammesse distanze inferiori a quelle prescritte dal D.M. 1444/1968.

→ A ben vedere queste fattispecie dovrebbero riguardare sostanzialmente gli interventi di ristrutturazione urbanistica, gli unici sul patrimonio edilizio esistente, oltre a quelli già contemplati al comma primo, che, comportando la sostituzione di un tessuto urbanistico-edilizio, potrebbero presentare problemi di rispetto delle distanze legali.



Fine



GIOVANNELLI & ASSOCIATI