

Le categorie di intervento edilizio alla luce di “SCIA2”

Firenze, 11 luglio 2017
Avv. Enrico Amante

inquadramento

- **... sette anni di “semplificazioni” statali agli artt. 3 e 6 TUE:**
 - ❑ d.l. 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 maggio 2010, n. 73;
 - ❑ d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28; d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 134;
 - ❑ d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n. 98;
 - ❑ d.l. 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 maggio 2014, n. 80 ;
 - ❑ d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014, n. 164;
 - ❑ d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2017, n. 96.

inquadramento

- **Gli interventi sul patrimonio edilizio esistente *ante* SCIA 2 (artt. 3 e 6 TUE; artt. 134; 135 e 136 l.r. 65/2014):**
 - attività edilizia libera
 - manutenzione straordinaria strutturale e non strutturale
 - restauro – risanamento conservativo
 - ristrutturazione edilizia conservativa (pesante o leggera)
 - ristrutturazione edilizia ricostruttiva (pesante o leggera)
 - in Toscana: la sostituzione edilizia
 - la ristrutturazione urbanistica

inquadramento

- **I regimi amministrativi *ante* SCIA 2 (artt. 10 e 22 TUE; artt. 134; 135 e 136 l.r. 65/2014):**
 - attività edilizia libera (libera, libera con CIL, libera con CILA)
 - SCIA fino alla ristrutturazione edilizia leggera
 - DIA alternativa al permesso?
 - permesso di costruire

inquadramento

- **“SCIA 2”**:
 - ☐ L. 124/2015
 - ☐ d.lgs 126/2017
 - ☐ d.lgs 127/2016
 - ☐ d.lgs 222/2016
- **contenenti**
 - **modifiche espresse** al TUE
 - **modifiche “implicite”** (la tabella e “gli elementi costitutivi della fattispecie”)

inquadramento

- **Adunanza speciale del 21 luglio 2016, parere 1784/2016 del 4 agosto 2016**
- *Ad avviso di questa Commissione speciale, **la tecnica seguita dal legislatore delegato non soltanto appare quella più coerente con l'obiettivo di semplificazione normativa, ma può essere configurata come uno strumento innovativo di qualità della regolazione, che unisce esigenze formali di codificazione a esigenze sostanziali di semplificazione burocratica.***
- *Per cogliere tale innovatività, occorre considerare che la delega in esame è inserita in una legge di più ampio respiro, dedicata a una profonda riforma della pubblica amministrazione, di cui **la qualità della regolazione costituisce un aspetto fondamentale per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per la competitività del Paese, per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per il buon andamento dei conti pubblici.***

inquadramento

- **Adunanza speciale del 21 luglio 2016, parere 1784/2016 del 4 agosto 2016**
- *Nel caso di specie, il censimento effettuato attraverso la tabella e il **rapporto tabella/testo**, in cui le norme si adattano al contenuto della tabella e ne garantiscono l'inserimento nel sistema, non ha solo l'innegabile merito di contribuire a **dare certezza del diritto**, ma anche quello di **semplificare/liberalizzare, laddove possibile**.*
- *In pratica, attraverso la "cartina di tornasole" della mappatura sono stati individuati e inseriti i necessari adattamenti e coordinamenti delle norme disciplinanti gli istituti e di quelle correlate, al fine di fornire un definitivo quadro di **regole chiare, tassative, comprensibili** ..*
- *... il provvedimento in esame realizza in ogni caso un **riordino normativo, ancorché parziale**: si è di fronte a quella che si potrebbe innovativamente definire una forma di "**codificazione soft**", ossia una raccolta organica e semplificata...*

... con scia 2

- **L'attività edilizia libera**

- eliminata la CIL
- declinata in due articoli (6 - 6 bis TUE)
- art 6: attività libera “davvero”
- art. 6 bis: attività libera previa CILA
- natura residuale della CILA (in luogo della SCIA)
- il problema della natura giuridica della CILA (*infra*)

- **La manutenzione straordinaria**

- conferma della distinzione tra strutturale e non (“pesante e leggera”);

- introduzione del divieto **di incidenza sui prospetti** (cfr. T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, 22 marzo 2017, n. 3780)

... con scia 2

- **Il restauro risanamento conservativo**

□ distinzione tra strutturale non strutturale (SCIA – CILA)

... con scia 2

- **La ristrutturazione edilizia ric. e cons.**
- nn. 7 e 8 della tabella: “gli elementi costitutivi della fattispecie”
- nell’individuare gli elementi costitutivi della **ristrutturazione edilizia ricostruttiva leggera** il Legislatore del 2016 si limita a richiamare, quali condizioni indefettibili, **l’identità di volumetria** rispetto al manufatto demolito nonché l’identità di sagoma per il caso di sussistenza di vincoli ex d.lgs 42/2004.

... con scia 2

- **La ristrutturazione edilizia ric. e cons.**

- La lettura testuale della disciplina del 2016 induce a qualificare:
 - ❑ intervento di **ristrutturazione edilizia conservativa pesante** - quindi soggetto a permesso di costruire - l'insieme sistematico di opere che, pur senza demolire la preesistenza, tuttavia comporta la modifica dei prospetti,
 - ❑ **ristrutturazione edilizia ricostruttiva leggera** – come tale soggetta a SCIA – la demolizione integrale di un manufatto e la sua ricostruzione, con sagoma, prospetti e destinazione d'uso completamente diversi, purché non sussistano vincoli paesaggistici e si mantenga la stessa volumetria (urbanistica) preesistente.

- La ristrutturazione edilizia ric. e cons.
- Esempio(della contraddittorietà):
 - ❑ la **ristrutturazione** di un'unità immobiliare con **l'apertura di una nuova finestra** è soggetta a permesso di costruire e, se posta in essere in assenza o in variazione essenziale dal titolo, ingenera responsabilità penale;
 - ❑ la **demolizione integrale** di un vecchio opificio e la ricostruzione a sola parità di volume urbanistico di una palazzina residenziale del tutto difforme per sagoma e prospetti è soggetta a SCIA nonché penalmente irrilevante (se posta in essere in assenza o variazione essenziale dal titolo)

- La ristrutturazione edilizia ric. e cons.

- alla trasformazione più radicale è riservato un trattamento ben più favorevole,
- in contrasto con l'art. 10, comma 1, lett. c) del TUE che enumera, senza distinguere tra ristrutturazione edilizia cons. e ric., le condizioni in presenza delle quali l'intervento deve reputarsi "pesante" (e quindi soggetto a permesso di costruire) o "leggero" (soggetto a SCIA).
- la voce n. 7 della tabella deve essere coordinata con i principi dell'art. 10, comma 1, lett. c) TUE, nel senso che **deve qualificarsi intervento di ristrutturazione edilizia pesante anche l'intervento di demolizione e ricostruzione in presenza di tutte le condizioni richiamate dallo stesso art. 10, comma 1, lett. c). del TUE, non già con il solo limite della volumetria indicato dal d.lgs. 222/2016 (?)**

... con scia 2

- **Le pertinenze**

- si distingue tra

- pertinenze**

- pertinenze c.d. minori (CILA): art. 3. lett. e6 TUE.**

... con scia 2

- **Il mutamento della destinazione d'uso, anche funzionale**
- È assoggettato
 - a permesso di costruire
 - salva diversa previsione regionale

... con scia 2

- **La CILA: natura giuridica**

- ❑ Art. 6 bis interventi “*subordinati a CILA*”
- ❑ eliminazione del riferimento all’assenza di titolo abilitativo (presente invece nell’art. 6)
- ❑ parere del Cons. St.

- **La CILA: natura giuridica (Cons. St.)**
- *Occorre, allora, differenziare adeguatamente, rispetto alla SCIA, la disciplina dei poteri sanzionatori in caso di **CILA mancante, incompleta o irregolare**, ovvero di lavori **eseguiti in difformità** (ma pur sempre eseguibili con CILA). La chiarezza su tale differenza rende più comprensibile l'applicazione dei suddetti principi a un **regime edilizio** (la CILA) differenziato e **'ancora più semplice'** rispetto alla **SCIA**.*
- *Ci si trova, quindi, di fronte a un confronto tra un potere meramente sanzionatorio (in caso di CILA) con un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di 'autotutela' (con la SCIA).*

- **La CILA: natura giuridica (Cons. St.)**
- *Ad avviso di questo Consiglio di Stato, tale differenza si spiega alla stregua dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, tenuto conto che nella materia edilizia il legislatore ha costruito un sistema speciale, in cui il controllo dei poteri pubblici è meno invasivo qualora le attività private non determinino un significativo impatto sul territorio, secondo un modello che potrebbe essere chiamato di 'semplificazione progressiva'.*
- *In sostanza, l'attività assoggettata a CILA non solo è libera, come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, ma deve essere 'soltanto' conosciuta dall'amministrazione possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio.*

... con scia 2

- **La CILA: natura giuridica (Cons. St.)**
- *Quindi, in ogni caso:*
 - ❑ l'assenza, l'incompletezza o la difformità dalla CILA comporta l'applicazione **della sola sanzione pecuniaria**, non anche ripristinatoria;
 - ❑ non sussiste un obbligo per l'Ente di controllo delle CILA

... con scia 2

- **La nuova SCIA**

- Scia semplice***

- Scia unica***

- Scia condizionata***

- SCIA ad efficacia ritardata***

- Nb: il “conto” dei 18 mesi per l'autotutela**

... con scia 2

- **Il nuovo procedimento per il PDC**
[nella tabella: autorizzazione]

- il massiccio ricorso alla conferenza di servizi***

- entro cinque giorni dal ricevimento della domanda***

... con scia 2

- **Verso una nuova tassonomia delle categorie di intervento edilizio?**
- **... interventi “fino a...” è sempre costruzione valida?**