

Università degli Studi "La Sapienza" - Roma  
Facoltà di Architettura "L. Quaroni"  
Corso di laurea "Tecniche dell'Architettura e della Costruzione"  
A.A. 2005-2006 – II° semestre (6 marzo 2006 – 10 giugno 2006)  
Corso di "Legislazione urbanistica ed edilizia" – Docente Roberto Gallia

### Lezione 8^ (9 maggio 2006)

#### Il Testo unico per l'edilizia: la regolamentazione dell'attività edilizia

##### Premessa

Con **D.P.R. 6 giugno 2001, n.380** è stato promulgato il **Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia**.

Le Regioni a Statuto speciale esercitano anche in materia edilizia una autonoma potestà regolamentare nei limiti dello Statuto medesimo.

A seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, nel 2001, che ha indicato "il governo del territorio" fra le materie oggetto di legislazione concorrente, in sede giuridica è stata avanzata l'ipotesi che la materia "edilizia" potesse essere oggetto di competenza esclusiva delle Regioni.

In riferimento alla promulgazione della cd "legge-obiettivo" (legge 21 dicembre 2001 n.443) che, tra l'altro, delega il Governo ad introdurre modifiche alla disciplina del regime degli interventi edilizi, le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna hanno proposto ricorso di fronte alla Corte Costituzionale; la quale ha dichiarato «da escludersi che la materia regolata dalle disposizioni censurate sia oggi da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni», in quanto l'urbanistica fa parte del "governo del territorio" e che «le disposizioni impugnate non sono ascrivibili a competenze residuali e hanno il contenuto di principi che le Regioni possono svolgere con proprie norme legislative».

Contestualmente, sulla base di una esame dell'evoluzione della legislazione statale in materia di titoli abilitativi per gli interventi edilizi, la Corte Costituzionale puntualizza come «le norme impugnate perseguono il fine, che costituisce principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione».

Indicando la "semplificazione delle procedure" quale "*proprium* del nuovo principio dell'urbanistica", ancora una volta, come in passato, la Corte Costituzionale precisa i principi tenendo conto del contesto aggiornato ma prescindendo da polemiche contingenti.

11.2. - Chiarito che si versa in materia di competenza concorrente, resta da chiedersi se nelle disposizioni denunciate vi siano aspetti eccedenti la formulazione di un principio di legislazione. Un accurato esame della disciplina poc'anzi richiamata conduce a una risposta negativa. Non vi è nulla in essa che non sia riconducibile ad una enunciazione di principio e che possa essere qualificata normativa di dettaglio.

Giova premettere che i principi della legislazione statale in materia di titoli abilitativi per gli interventi edilizi non sono rimasti, nel tempo, immutati, ma hanno subito sensibili evoluzioni.

Dal generale e indifferenziato onere della concessione edilizia (legge n.10 del 1977) si è passati all'autorizzazione per gli interventi di manutenzione straordinaria e fra questi al silenzio-assenso quando non siano coinvolti edifici soggetti a disciplina vincolistica (legge n.457 del 1978). Il silenzio-assenso è stato

successivamente ampliato ed esteso e fatto oggetto di specifiche previsioni procedurali (legge n.94 del 1982, che ha convertito il decreto-legge n.9 del 1982). Alle Regioni è stato poi attribuito (legge n.47 del 1985) il potere di semplificare le procedure ed accelerare l'esame delle domande di concessione e di autorizzazione edilizia e di consentire, per le sole opere interne agli edifici, l'asseverazione del rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti, secondo un modello che, in qualche modo, anticipa l'istituto della denuncia di inizio attività. Ed ancora (decreto-legge n. 398 del 1993, convertito nella legge n.493 del 1993) sono state nuovamente regolate le procedure per il rilascio della concessione edilizia, eliminando il silenzio-assenso e prevedendo in sua vece la nomina di un commissario regionale ad acta con il compito di adottare il provvedimento nei casi di inerzia del Comune. Si è giunti quindi alla disciplina sostanziale e procedurale della denuncia di inizio attività (DIA) per taluni enumerati interventi edilizi, imponendo alle Regioni l'obbligo di adeguare la propria legislazione ai nuovi principi (legge n. 662 del 1996).

E' dunque lungo questa direttrice, in cui lo Stato ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principi della materia, che si muovono le disposizioni impugnate. Le fattispecie nelle quali, in alternativa alle concessioni o autorizzazioni edilizie, si può procedere alla realizzazione delle opere con denuncia di inizio attività a scelta dell'interessato integrano il *proprium* del nuovo principio dell'urbanistica: si tratta infatti, come agevolmente si evince dal comma 6, di interventi edilizi di non rilevante entità o, comunque, di attività che si conformano a dettagliate previsioni degli strumenti urbanistici. In definitiva, le norme impugnate perseguono il fine, che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione.

Né può dirsi che le modificazioni introdotte nell'ultimo periodo del comma 12 dell'art. 1, e cioè l'attribuzione alle Regioni del potere di ampliare o ridurre le categorie di opere per le quali è prevista in principio la dichiarazione di inizio attività, abbiano comportato, nella disciplina contenuta nel comma 6, un mutamento di natura e l'abbiano trasformata in normativa di dettaglio. Vi è solo una maggiore flessibilità del principio della legislazione statale quanto alle categorie di opere a cui la denuncia di inizio attività può applicarsi. Resta come principio la necessaria compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi (la concessione o l'autorizzazione, ed oggi, nel nuovo testo unico n. 380 del 2001, il permesso di costruire) e taciti, quale è la DIA, considerata procedura di semplificazione che non può mancare, libero il legislatore regionale di ampliarne o ridurne l'ambito applicativo.

da: Corte Costituzionale, sentenza n.303 del 2003

### Disposizioni generali

La disciplina dettata dal Testo unico per l'edilizia (DPR 380/2001) trova applicazione (articolo 1) per tutti gli interventi edilizi, fatte salve le disposizioni dettate in altri provvedimenti, a tutela dei beni culturali e ambientali (D.lvo 42/2004), nelle normative di settore e nelle norme per l'autorizzazione degli impianti produttivi (DPR 447/1998).

Non si applica alle opere pubbliche, che trovano le proprie discipline di autorizzazione nella legge fondamentale (legge 109/1994) e nel relativo regolamento di attuazione (DPR 554/1999), ovvero nell'ambito della normativa sulle espropriazioni (DPR 327/2001).

L'attività edilizia delle Pubbliche amministrazioni è regolamentata dall'articolo 7 del Testo unico in esame.

Le Regioni a statuto ordinario esercitano in materia edilizia una potestà legislativa concorrente, e le norme di dettaglio presenti nel TU operano fino a quando le Regioni non esercitano la propria potestà confermandole e/o ampliandone o riducendone la portata operativa (articolo 2 TU).

#### LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA EDILIZIA

Regioni a Statuto speciale:

- ✓ **Sardegna** (LR 11 ottobre 1985 n.23, Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia),
- ✓ **Provincia di Trento** (L.P. 5 settembre 1991 n.22, Ordinamento urbanistico e tutela del territorio),
- ✓ **Provincia di Bolzano** (L.P. 11 agosto 1997 n.13, Legge urbanistica provinciale; e regolamento di esecuzione DPG 23 febbraio 1998 n.5),
- ✓ **Valle d'Aosta** (LR 6 aprile 1998 n.11, Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale)

Regioni a Statuto ordinario:

- ✓ **Campania** (LR 28 novembre 2001 n.19, Procedure per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazione edilizie e per l'esercizio di interventi edilizi subordinati a denuncia di inizio attività),
- ✓ **Emilia Romagna** (LR 25 novembre 2002 n.31, Disciplina generale dell'edilizia),
- ✓ **Umbria** (LR 18 febbraio 2004 n.1, Norme per l'attività edilizia),
- ✓ **Toscana** (LR 3 gennaio 2005 n.1, Norme per il governo del territorio, e regolamento di esecuzione dell'articolo 82, comma 16, DPG 23 novembre 2005 n.62),
- ✓ **Lombardia** (LR 11 marzo 2005 n.12, Legge per il governo del territorio).

Gli interventi edilizi sono suddivisi (articolo 3 TU) in:

- a) manutenzione ordinaria,
- b) manutenzione straordinaria,
- c) restauro e risanamento conservativo,
- d) ristrutturazione edilizia,
- e) nuova costruzione,
- f) ristrutturazione urbanistica.

Gli interventi di nuova costruzione sono a loro volta suddivisi in:

- 1) Manufatti edilizi di nuova realizzazione ed ampliamenti di edifici esistenti,
- 2) urbanizzazioni primarie e secondarie realizzate da soggetto diverso dal Comune,
- 3) infrastrutture e impianti,
- 4) impianti di telecomunicazione,
- 5) manufatti prefabbricati e precari,
- 6) interventi pertinenziali con volume <20% delle volumetrie esistenti,
- 7) depositi e impianti.

### I titoli abilitativi

Sono oggetto di **attività edilizia libera** (articolo 6 TU) gli interventi di:

- a) manutenzione ordinaria,
- b) eliminazione barriere architettoniche (senza operare modifiche all'esterno dell'edificio),
- c) esecuzione di indagini geognostiche all'esterno del centro abitato.

**In assenza di pianificazione urbanistica** (articolo 9 TU), nel centro edificato dei comuni sprovvisti di strumento urbanistico generale sono consentiti gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, e, all'esterno del centro edificato, oltre a detti interventi sono consentite nuove costruzioni entro il limite di densità fondiaria di 0,03 mc/mq. In assenza di strumento attuativo, nelle aree nelle quali l'edificazione è subordinata alla redazione di un piano attuativo, sono consentiti anche interventi di ristrutturazione edilizia, anche quando modificano le destinazioni d'uso preesistenti entro un limite del 25% purché sottoscrivano con il Comune apposita convenzione.

Nell'ordinamento attuale i titoli abilitativi degli interventi edilizi si suddividono fra titoli "preventivi ed espressi", la concessione e l'autorizzazione edilizia confluiti nel **permesso di costruire**, ed i titoli "taciti", a partire dall'asseverazione dei lavori all'attuale **dichiarazione di inizio attività (DIA)**.

L'aver attribuito al titolo abilitativo espresso la definizione di "permesso di costruire" sintetizza l'evoluzione in materia di autorizzazione degli interventi edilizi. La licenza edilizia era connaturata al diritto del proprietario di un'area di esercitare sulla medesima lo jus aedificandi. Con la legge 10/1977, introducendo il termine di "concessione edilizia" e il contributo di costruzione quale corrispettivo della concessione, si intendeva affermare che il diritto ad edificare fosse scorporato dalla proprietà del suolo e quindi concesso dalla pubblica amministrazione. La Corte Costituzionale è quindi intervenuta (sentenze n.5/1980 e n.127/1983) per precisare che, nell'ordinamento attuale, il diritto di edificare è legittimamente attribuibile solo al proprietario o al titolare di un diritto reale sull'area, anche se tale diritto può essere esercitato solo ed esclusivamente entro i limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici. Pertanto il permesso di costruire è il titolo che ha lo scopo di accertare che ricorrano le condizioni per esercitare il diritto di edificare.

E' indubbiamente esatto che il sistema normativo attuato per disciplinare l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sul quando (mediante i programmi pluriennali di attuazione previsti dall'art. 13 della legge n. 10 del 1977) della edificazione, ma la rigidità del sistema non è tale da legittimare le conseguenze che se ne vorrebbero trarre.

Invero, relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici alla edilizia residenziale privata, la edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che è trasferibile con la proprietà dell'area ed è irrevocabile, fatti salvi i casi di decadenza previsti dalla legge (art. 4 legge n. 10 del 1977). Da ciò deriva che il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro i limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici.

Sussistendo le condizioni richieste, solo il proprietario o il titolare di altro diritto reale che legittimi a costruire può edificare, non essendo consentito dal sistema che altri possa, autoritativamente, essere a lui sostituito per la realizzazione dell'opera.

da: Corte Costituzionale, sentenza n. 5 del 1980

Sono subordinati al rilascio del **permesso di costruire** (articolo 10 TU) gli interventi edilizi di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica, di ristrutturazione edilizia qualora apportino modifiche ai parametri edilizi (unità immobiliari, volumi, superfici, sagome, prospetti) o, limitatamente alle zone omogenee A, mutino le destinazioni d'uso. E' demandata alle Regioni la definizione delle destinazioni d'uso che, con l'esecuzione o meno di opere, siano subordinate al permesso di costruire. Le Regioni possono inoltre individuare ulteriori interventi da sottoporre al rilascio del permesso di costruire, in relazione alla loro "incidenza sul territorio e sul carico urbanistico".

Il permesso di costruire è rilasciato:

- a chi detiene un diritto reale sull'immobile, fatti salvi i diritti di terzi (articolo 11);
- in conformità alle norme urbanistico-edilizie, subordinatamente alla disponibilità di opere di urbanizzazione primaria (articolo 12);
- dal responsabile dell'ufficio comunale, con l'esercizio dei poteri sostitutivi attribuito alla Regione (articolo 13);
- eventualmente in deroga agli strumenti urbanistici per edifici e impianti pubblici o di pubblico interesse (articolo 14);
- con l'obbligo di iniziare i lavori entro un anno e concluderli nei successivi tre anni (articolo 15).

Sono subordinati alla **denuncia di inizio attività (DIA)** gli interventi (articoli 22 e 23 del TU) :

- che non rientrano nelle attività di edilizia libera né in quelle soggette al permesso di costruzione (**DIA non onerosa**);
- di ristrutturazione edilizia, di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica, in esecuzione di strumenti urbanistici (sia attuativi sia generali) con definizione planovolumetrica (**DIA onerosa**).

La regolamentazione e l'ambito operativo della DIA è affidata alle Regioni.

In presenza di vincoli di tutela la realizzazione degli interventi realizzabili tramite DIA è subordinata all'ottenimento dei relativi permessi

E' comunque facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire, in alternativa alla DIA.

Un edificio, per essere legittimamente utilizzato, deve essere dotato di un **certificato di agibilità** (articoli 24 TU) che attesti la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, nonché la conformità alla normativa sull'accessibilità e il superamento delle barriere architettoniche.

Deve essere richiesto (articolo 25 TU) entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori relativi ad interventi di nuove costruzioni, ricostruzioni e sopraelevazioni (totali e parziali), e ad interventi su edifici esistenti che ne modifichino le condizioni di agibilità.

È abbinato alla richiesta di accatastamento, e deve essere completo del certificato di collaudo statico (se ricorre), dei certificati degli impianti, della certificazione sul contenimento dei consumi energetici.

La Parte prima – Attività edilizia, del TU, è completata con le norme relative alla **vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia** (articoli 27 - 29) ed alle **sanzioni** (articoli 30 - 48), nonché alle **disposizioni fiscali** (articoli 49 - 51).