



PERCORSO ENTI LOCALI

Legislazione nazionale in materia di Edilizia e Urbanistica: dalla L. Nicolazzi al D.L. 32/2019

Introduzione

Benvenuti!

In questa video lezione proseguiamo il nostro excursus sulla legislazione regolatoria dell'attività edilizia ed urbanistica in Italia. In particolare vedremo:

- la Legge 47 del 1985 che diede l'avvio ai condoni edilizi
- il DPR 380/2001 che introduce una certa sburocratizzazione delle complesse procedure attraverso l'introduzione dei SUAP
- il D.Lgs. 222 del 2016 e l'introduzione della Comunicazione di Edilizia Libera (C.E.L.)
- del quadro normativo sugli interventi di demolizione e ricostruzione
- e, infine, faremo un accenno alle novità in atto

Bene, non ci resta che cominciare...

La Legge 47/1985 (Legge Nicolazzi)

Con la **Legge n° 47 del 28.02.1985** (cosiddetta Legge "Nicolazzi", dal nome dell'allora Ministro dei LL.PP.), il decisore politico varò il primo provvedimento di "Condono Edilizio", con l'intento di avviare una nuova stagione di lotta all'abusivismo edilizio, successivamente alla asserita azione di "pacificazione" e regolarizzazione dell'ingentissimo patrimonio edilizio privato in condizioni di abusivismo totale e/o parziale.

Gli strumenti più innovativi di prevenzione alla lotta all'abusivismo edilizio furono individuati attraverso:

- l'obbligo della notifica preliminare al Comune di ogni atto di frazionamento catastale (ex art. 18, Legge 47/1985), poiché anche la suddivisione in lotti di un appezzamento più ampio configurava la volontà di preordinare un'attività abusiva di edificazione
- l'obbligo per i gestori dei pubblici servizi (acquedotto, elettricità, telefonia, gas) di non procedere all'allacciamento di edifici sprovvisti di Concessione Edilizia
- l'inalienabilità negoziale degli edifici sprovvisti di idoneo titolo autorizzativo
- l'obbligo del certificato urbanistico dei terreni negli atti traslativi (ex art. 18 Legge 47/1985)

Tuttavia, la stagione dei successivi Condoni Edilizi, varati dal Legislatore, con la Legge n° **724/1994**, per le opere realizzate successivamente al condono del 1985, e la Legge del c.d. "terzo condono edilizio", disciplinato dall'art. 32 del Decreto Legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito, con modificazioni dalla **Legge 24 novembre 2003 n. 326**, che, sostanzialmente, "riapre" i termini della sanatoria già introdotta con le Leggi n. 47/85 e n. 724/94 alle opere realizzate abusivamente e completate entro il 31 marzo 2003, testimoniano purtroppo che la stagione degli abusi edilizi è ancora lontana dal considerarsi conclusa.

Il D.Lgs. 112/98

L'istituzione dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) ha costituito una significativa tappa del processo di modernizzazione e riqualificazione del ruolo e delle modalità di intervento dell'Ente Locale. Lo sportello unico, attraverso la gestione del procedimento amministrativo unico (funzione attribuita ai Comuni dal D.Lgs. 112/98, in attuazione della Legge 59/97) rappresenta un'importante innovazione nel percorso di riforma della P.A. Nell'ottica della semplificazione amministrativa, l'iter procedimentale risulta "alleggerito" di passaggi superflui, riducendo così i tempi di risposta e i costi a carico dell'utente.

Lo SUAP si rivela, inoltre, uno strumento utile per ottenere una significativa accelerazione nell'informatizzazione della P.A., grazie allo sviluppo delle tecnologie informatiche già previste nel D.P.R. 447/98 (archivio informatico, trasmissione dell'istanza anche in via telematica).

Allo stato attuale, se può dirsi conclusa la fase di attivazione degli sportelli, non si può attestarne una compiuta operatività rispetto a tutto il territorio nazionale con erogazione di servizi alle imprese reali ed efficaci. A livello di singole realtà territoriali, la definizione degli obiettivi da conseguire, attraverso l'istituzione dello SUAP e rispetto ai diversi possibili ruoli a esso attribuiti per legge ("efficiente coordinatore", "informatore", "promotore", "consulente"), ha trovato impreparati i Comuni, investiti di un ruolo significativo nella promozione dell'economia locale e nel miglioramento dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e impresa, senza adeguati modelli organizzativi e capitale umano in grado di svolgere al meglio le funzioni attribuite in ragione dei bisogni specifici e delle strategie da attuare. Il modello organizzativo "sportello unico" ha portato il legislatore a riproporre tale formula anche in ambito edilizio, attraverso lo sportello unico per l'edilizia.

Oggi alle Pubbliche Amministrazioni viene chiesto un ulteriore sforzo: il coordinamento tra gli sportelli unici per l'edilizia, in via di istituzione, con quelli per le attività produttive, nell'ambito di una flessibilità organizzativa riconosciuta, in considerazione delle specificità territoriali e delle strategie a livello locale, con l'obiettivo di valorizzare il know-how acquisito in fase di attivazione dello sportello unico per le attività produttive.

I Comuni, nonostante la notoria difficoltà a rendere la digitalizzazione dei procedimenti un traguardo conseguito, sono nuovamente chiamati a rivedere la propria struttura organizzativa attraverso l'istituzione e la promozione di servizi sempre più orientati all'utente, rispetto ai quali prioritari sono gli aspetti di comunicazione e condivisione delle informazioni tra Pubblica Amministrazione e utenti dei pubblici servizi e tra diversi Enti e uffici pubblici operanti sempre più in un clima di collaborazione.

L'obbligo di istituzione degli sportelli unici per l'edilizia, infatti, se da un lato pone l'esigenza prioritaria di individuare modalità di integrazione con strutture e uffici esistenti, in particolare con lo SUAP, dall'altro implica una rivisitazione del ruolo e delle funzioni di quest'ultimo all'interno del Comune, con definizione di un nuovo ruolo riconducibile all'erogazione di servizi avanzati alle imprese.

L'Ente locale, quindi, assume, secondo la disciplina normativa, la funzione di grande regista nell'ambito di sistemi di offerta di servizi pubblici.

Va constatato, tuttavia, che la vasta platea dei Comuni, di dimensioni medio piccole (e sono la maggioranza degli oltre ottomila Comuni) faticano a trovare nello sportello unico lo stimolo a mettere in discussione il proprio ruolo, i modelli di sviluppo e le caratteristiche della macchina amministrativa, superando la cultura del mero "adempimento" che finirebbe per tradurre questa innovazione in semplice adeguamento formale.

Oggi al SUAP (DPR 380/2001) si affianca il SUED (Sportello unico Edilizia Digitale), che consente di presentare e gestire telematicamente, in modo semplice, veloce e sicuro), tutte le pratiche legate all'edilizia residenziale.

Il DPR 380/2001

Il varo, tanto atteso, di un Testo unico sull'edilizia avviene con il **DPR n° 380 del 6.6.2001**, per configurare un riordino dell'intera materia che era stata sottoposta, dopo la Legge fondamentale del 1942, a innumerevoli modifiche ed integrazioni nel corso di più decenni.

Le novità fondamentali del Testo Unico del 2001, anche se sottoposto a numerose modifiche nel corso di un ventennio (a testimoniarne quasi la sua fragilità ab origine), sono inquadrabili sostanzialmente in una volontà di:

- accelerazione procedurale e sburocratizzazione
- riduzione degli oneri a carico di cittadini ed imprese
- recupero e qualificazione del patrimonio edilizio esistente
- sviluppo di processi di rigenerazione urbana

Inoltre, con questo DPR l'atto autorizzatorio perde la sua tipizzazione storica di unico atto amministrativo e viene definita una poliedrica tipizzazione di atti equipollenti al Permesso di costruire in funzione della peculiare attività edilizia da realizzare:

- Permesso di costruire (PdC), utilizzato per interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica
- SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività), utilizzata per interventi ricadenti in "manutenzione straordinaria", "restauro e risanamento conservativo" che riguardino le parti strutturali dell'edificio ed alcuni interventi ricadenti nella categoria "ristrutturazione edilizia"
- DIA (Denuncia di Inizio Attività), utilizzata per le varianti in corso d'opera al posto del PdC
- CILA (Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata), da presentarsi per la manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo degli edifici, ma senza interventi strutturali

Il più "dirompente" è senza dubbio quello rappresentato dalla "C.E.L.", la Comunicazione di Edilizia Libera. Si tratta di una serie di 58 interventi (definiti "leggeri" o poco rilevanti) che spaziano dalla manutenzione ordinaria, alla eliminazione di barriere architettoniche, alla realizzazione di serre, manufatti leggeri, opere contingenti temporanee, ecc. contenuti in uno specifico glossario – ex art.1, comma 2, D.Lgs. n° 222 del 25.11.2016.

È possibile realizzare questi 58 interventi, senza la necessità di richiedere autorizzazioni preventive, o presentare comunicazioni (CILA, SCIA, DIA, ecc.), e si perfeziona con una semplice autodichiarazione attestante la tipologia dei lavori da effettuare e la data d'inizio degli stessi.

Questa attività di semplificazione, è resa possibile peraltro dal coinvolgimento responsabile del Tecnico progettista che "Assevera" la comunicazione assumendone una responsabilità specifica sulla regolarità e conformità delle opere progettate alle norme di Legge ed allo strumento urbanistico comunale. All'Ufficio è delegata, in via residuale, l'attività di verifica successiva per disporre la eventuale sospensione e/o diniego dell'efficacia della SCIA.

Per quanto riguarda l'attività edilizia, particolarmente rilevanti sono le norme dedicate ai titoli abilitativi. Esse, infatti, contengono la disciplina dettagliata del permesso a costruire e della segnalazione certificata di inizio attività, che sono i due titoli fondamentali per poter esercitare l'attività edilizia nel rispetto della legge.

La parte del DPR 380/2001 dedicata all'attività edilizia è, poi, collegata al riferimento normativo per l'agibilità degli edifici, che riguarda le condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti che vi sono installati. L'ulteriore attività regolatoria, finalizzata ad uniformare le norme e le procedure in materia edilizia, si è poi ulteriormente determinata con l'approvazione della modulistica unificata per le istanze edilizie e del Regolamento Edilizio da parte delle Regioni e Comuni, divenute sempre più protagoniste del potere normativo in materia di pianificazione del territorio.

L'introduzione del nuovo comma 1-ter dell'**art. 2-bis del D.P.R. 380/2001**, ha poi introdotto la novità sul regime autorizzatorio degli interventi edilizi di demolizione e ricostruzione.

Il testo del D.P.R. 380 del 2001 è stato aggiornato diverse volte nel corso degli anni, ad esempio ad opera:

- della Legge 166 del 2002
- del [Decreto Legislativo](#) 301 del 2002



- del [Decreto Legge](#) 269 del 2003
- del [Decreto Legge](#) 300 del 2006
- del [Decreto Legge](#) 133 del 2014
- e, più di recente, del D.L. 76/2020 (detto Decreto semplificazioni)

La novità - inserita nell'ambito dell'**art. 5 del D.L. 32/2019** rubricato "Norme in materia di rigenerazione urbana" - appare di complesso inquadramento concreto, e dimostra una volta di più come gli interventi legislativi in materia edilizia vengano spesso attuati senza tenere conto della prioritaria esigenza di chiarezza e linearità per poter tradurre in pratica le indicazioni normative.

Quadro normativo sugli interventi di Demolizione e Ricostruzione

Nell'ambito dell'**art. 3 del D.P.R. 380/2001**, che reca a livello nazionale le definizioni degli interventi edilizi, la lettera d) del comma 1 inquadra tra gli interventi di "ristrutturazione edilizia" anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente.

Quanto al **regime edilizio**, il combinato disposto tra gli **artt. 10, 22 e 23 del D.P.R. 380/2001**, recita:

- l'intervento di demolizione e ricostruzione è soggetto alla presentazione di SCIA
- fanno eccezione i casi in cui l'intervento venga realizzato su immobile sottoposto a vincolo ai sensi del **D. Lgs. 42/2004** e preveda una modifica della sagoma, oppure comporti modifica ai prospetti dell'edificio, oppure comporti mutamento urbanisticamente rilevante della destinazione d'uso su edificio in centro storico (intervento che si qualifica come ristrutturazione edilizia c.d. "pesante" oppure come nuova costruzione in caso di modifica alla sagoma in zona vincolata), nei quali invece serve richiesta del Permesso di costruire o presentazione di S.C.I.A alternativa al Permesso di costruire.

Quanto infine al **rispetto delle distanze** si tenga conto di quanto affermato da **C. Stato 12/10/2017, n. 4728**, secondo la quale in caso di demolizione e ricostruzione con coincidenza di area di sedime e di sagoma, il nuovo edificio - proprio perché "coincidente" per tali profili con il manufatto preesistente - potrà sottrarsi al rispetto delle norme sulle distanze, in quanto sostitutivo di un precedente manufatto che già non rispettava dette distanze (e magari preesisteva anche alla stessa loro previsione normativa)

In questo quadro si inserisce il comma 1-ter dell'**art. 2-bis del D.P.R. 380/2001**, il quale testualmente dispone che "in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo".

Dunque:

- nulla viene innovato quanto al regime edilizio
- si stabilisce che anche in caso di demolizione e ricostruzione che costituisce ristrutturazione edilizia "pesante", oppure nuova costruzione (vedi sopra), l'intervento (fermo restando il titolo edilizio necessario) può e deve sempre essere assentito, ma solo a patto che le distanze preesistenti, da rispettare con la ricostruzione, fossero "legittime"
- esclusione, per le operazioni di sostituzione edilizia, dell'applicabilità delle deroghe ai limiti di distanza e altezza che le norme regionali possono consentire in linea generale in applicazione dell'art. 2-bis del D.P.R. 380/2001, comma 1 (anch'esso modificato dall'art. 5 del D.L. 32/2019)

Il nuovo T.U. che sostituirà il DPR 380/2001

Lo scorso Dicembre al Min. Infrastrutture e Trasporti è pervenuta la bozza del nuovo Testo Unico delle Costruzioni, che sostituirà il DPR 380/2001.

Il testo, non ancora Legge, prevede come contenuti:

Titolo I – Contenuti e disposizioni generali

Titolo II – Disciplina delle attività edilizie

Titolo III – Resistenza e stabilità delle costruzioni

Titolo IV – Sostenibilità delle costruzioni

Titolo V – Accessibilità delle costruzioni

In chiusura, vengono riportate le disposizioni finali e le abrogazioni di Legge, tra cui il DPR 380/2001, Legge 1086/1971 e Legge 64/1974.

Le novità introdotte riguardano in particolare:

- classificazione del patrimonio edilizio esistente negli strumenti urbanistici
- riordino delle tipologie d'intervento edilizio
- attività di edilizia libera e opere e manufatti privi di rilevanza sismica
- mantenimento di due titoli edilizi, Permesso di Costruire e SCIA che diventa l'intervento principale ed eliminazione della CILA
- la validità dei titoli edilizi e la possibilità di comunicarne la proroga e non chiederla
- onerosità dei titoli edilizi legato al concetto di aumento di superficie/volume, mutamento di destinazione d'uso con aumento del carico urbanistico e aumento superficie di vendita
- ridefinizione del sistema sanzionatorio
- introduzione del concetto di tolleranza e del fascicolo del fabbricato

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine anche di questa video lezione.

Vi ricordo che abbiamo parlato:

- della Legge 47 del 1985 che diede l'avvio ai condoni edilizi
- del DPR 380/2001 che introduce una certa sburocratizzazione delle complesse procedure attraverso l'introduzione dei SUAP
- del D.Lgs. 222 del 2016 e l'introduzione della Comunicazione di Edilizia Libera (C.E.L.)
- del quadro normativo sugli interventi di demolizione e ricostruzione
- e, infine, abbiamo accennato alle novità in atto

Grazie per la vostra attenzione!