

In tema di disciplina degli interventi edilizi e dei titoli abitativi è intervenuto il cosiddetto “decreto Sviluppo” (D.L. 70/2011, convertito nella legge 106/2011) - entrato in vigore il 14 maggio 2011 e, nel testo emendato dopo la conversione, il 13 luglio 2011 - che ha modificato il quadro normativo previgente. Le modifiche introdotte dal provvedimento - di cui riportiamo i tratti essenziali - non hanno tuttavia stravolto il T.U. edilizia, essendo solo improntate all'intento di una maggiore liberalizzazione e semplificazione dell'attività edilizia.

Generalizzazione della SCIA

Con una disposizione di carattere interpretativo, l'art. 5, comma 2, lett. c), del D.L. 70 del 13 maggio stabilito che sostituisce, per tutti gli interventi edilizi di cui all'art. 22, commi 1 e 2, del T.U. edilizia (D.P.R. 380/2001), inalterata restando la disciplina della DIA e della cosiddetta Super-DIA, ove quest'ultima, in base alla normativa statale o regionale, sia alternativa o sostitutiva del permesso di costruire (si vedano gli interventi di cui all'art. 22, comma 3, D.P.R. 380/2001).

L'art. 5, comma 2, lett. b), del D.L. 70/2011 ha, tra l'altro, ridotto il termine concesso all'amministrazione comunale (da 30 giorni) per vietare la prosecuzione dell'attività edilizia oggetto di SCIA, assoggettando quest'ultima a tutte le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal D.P.R. 380/2011 (artt. da 48), oltre che alle disposizioni delle leggi regionali.

A seguito di tali modifiche, nel settore delle attività edilizie libere, occorre ora tener conto anche delle attività edilizie libere, previa comunicazione di inizio dei lavori a mezzo di DIA o di SCIA e, cioè, degli interventi edilizi liberi assoggettati a previa comunicazione dell'inizio dei lavori.

La modifica è contenuta nell'art. 6, commi 2, 3 e 4, del T.U. edilizia.

E, dunque, tutti gli interventi edilizi, non rientranti nelle attività edilizie totalmente libere, sono assoggettati a DIA o SCIA, alla stregua degli artt. 22 e 23 del D.P.R. 380/2001, salvo che si tratti di interventi per i quali è ammesso il ricorso alla DIA in alternativa ovvero in sostituzione del permesso di costruire. Per l'art. 49, comma 4-ter della legge 122/2010, infatti, «... le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “SCIA”, sostituiscono rispettivamente quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “DIA” ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia e la disciplina della SCIA sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale».

Nel caso in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, non sostituisce gli atti di autorizzazione o nullaosta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. In questo senso,

il legislatore ha optato per la soluzione della inapplicabilità della SCIA agli interventi per i quali siano richieste autorizzazioni espresse delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli. Sotto questo profilo, il regime della SCIA è equiparato al regime della DIA edilizia in zona vincolata, per il quale l'esecuzione delle opere oggetto di DIA è subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica (art. 22, comma 6, del D.P.R. 380/2001). Con la conseguenza che l'interessato può dar corso alla segnalazione mediante SCIA solo quando abbia già acquisito l'autorizzazione paesaggistica potendo, solo in tal caso, iniziare da subito i lavori. In mancanza, egli potrà presentare ma dovrà attendere - prima di iniziare i lavori - il conseguimento dell'autorizzazione paesaggistica.

Silenzio-assenso nel permesso di costruire

Tra le varie modifiche relative all'attività edilizia e ai titoli abilitativi, il “decreto Sviluppo” ha rimodellato il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, sostituendo il precedente art. 20 del T.U. edilizia e reintroducendo l'istituto del silenzio-assenso, già disciplinato dalla legge 94/1982. Nella sua nuova formulazione, il richiamato art. 20, comma 8, dispone che «decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo (60 e 30 giorni dalla proposta del responsabile del procedimento, salvo raddoppio del termine per i comuni con più di 100 mila abitanti, n.d.r.), ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire, si intende formato il silenzio assenso». E, dunque,

nell'intento di liberalizzare il procedimento, la nuova disposizione ha attribuito, all'inerzia comunale, il valore e il significato dell'assenso tacito. L'innovazione ha da subito sollevato dubbi interpretativi circa il termine concesso al comune, per "opporre" il motivato diniego al rilascio del provvedimento conclusivo.

Il diniego deve essere solo adottato o deve anche essere comunicato all'interessato, tenuto conto che la natura recettizia dei provvedimenti amministrativi, con obbligo della comunicazione, può essere stabilita solo dalla legge (Cons. Stato, sent. n. 3453, 15 giugno 2007)?

La maggiore perplessità è però legata all'incertezza del privato che, senza un titolo abilitativo espresso, corre il rischio di successivi interventi in autotutela da parte del comune: si vedano, in questo senso, TAR Abruzzo, sent. 18 gennaio 2011, n. 27 e TAR Campania-Napoli, sent. n. 17398, 10 settembre 2010. Si tenga tra l'altro presente che le banche sono di regola restie a concedere finanziamenti, in mancanza di un titolo abilitativo espresso.

Il silenzio-assenso opera comunque solo con riferimento agli interventi su edifici in zone non assoggettate a vincoli ambientali paesaggistici o culturali. In presenza di tali vincoli, ove la tutela del vincolo sia rimessa in via delegata alla stessa amministrazione comunale, il termine per la pronuncia del provvedimento finale, da parte del responsabile del procedimento, decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Se invece l'intervento è sottoposto a un vincolo non tutelato dall'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela del vincolo non sia prodotto dall'interessato, l'ufficio comunale acquisisce il relativo assenso nell'ambito della conferenza dei servizi e, in tal caso, il termine per l'adozione del provvedimento finale decorre dall'esito della conferenza stessa.

Si tenga, infine, presente che il D.L. 70/2011 ha anche eliminato l'intervento sostitutivo regionale in materia di rilascio del permesso di costruire - già previsto dall'art. 21 del D.P.R. 380/2001 - disponendo che spetta alle regioni, con proprie leggi, determinare forme e modalità per l'eventuale esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli uffici comunali.

Tipizzazione del contratto di cessione della cubatura

Il D.L. 70/2011 ha anche tipizzato il contratto di cessione della cubatura, aggiungendo - al comma 1, dell'art. 2643 cod. civ. - il numero 2-bis, che prevede la necessaria trascrizione dei contratti «che trasferiscono i diritti edificatori comunque denominati nelle normative regionali e nei conseguenti strumenti di pianificazione territoriale».

La nuova disposizione avrà sicura incidenza sul sistema della cosiddetta perequazione urbanistica, riconoscendo effetti reali - e non effetti soltanto obbligatori - alla cessione e costituisce un'evoluzione codificata della prassi di dare forma giuridica agli accordi tra privati, qualificati come cessioni di cubatura, volti a cedere la potenzialità edificatoria di un'area da un soggetto a un altro, per consentire al cessionario di ottenere dal comune un permesso di costruire con volumetria maggiorata.

Si tenga presente che gli accordi di micropianificazione a iniziativa privata, nel rispetto degli indici inderogabili di densità edilizia, avevano in passato assunto varie conformazioni negoziali: negozio a effetti obbligatori, diritto reale atipico, diritto di superficie, vincolo di destinazione, servitù di non edificazione o altius non tollendi. La disposizione di cui al D.L. 70/2011 semplifica ora l'attività dei privati, eliminando in radice qualsiasi dubbio sulla trascrivibilità dell'atto riferibile ai diritti edificatori perequativi, a quelli incentivanti e a quelli compensativi, disciplinati dalla legislazione statale o regionale e dagli strumenti di pianificazione.

Nuovo piano casa

È stato varato anche un nuovo piano casa, in aggiunta a quello già approvato dalla Conferenza Stato/regioni del 1° aprile 2009. Il nuovo piano si differenzia da quello precedente per la maggior determinazione del Governo nel promuovere il rilancio dell'edilizia, nel senso che la nuova disciplina è destinata a trovare diretta applicazione nelle regioni a statuto ordinario - ma anche in quelle a statuto speciale, compatibilmente con gli statuti di queste ultime - qualora, decorsi 120

giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, non vengano approvate specifiche normative regionali. Per l'art. 5, commi da 14, del “decreto Sviluppo”, è in particolare consentito realizzare volumetrie aggiuntive, in deroga al piano regolatore generale, attraverso la demolizione e ricostruzione, il cambio delle destinazioni d'uso e la modifica della sagoma degli edifici esistenti. Gli edifici che possono giovarsene sono quelli residenziali ricadenti nelle aree urbane degradate, con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché gli edifici a destinazione non residenziale, dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare. Restano esclusi solo gli interventi su edifici abusivi - salvo quelli oggetto di sanatoria - o situati nei centri storici o in aree a inedificabilità assoluta.

Sino all'eventuale approvazione di future leggi regionali, la volumetria aggiuntiva consentita è pari al 20% del valore dell'edificio esistente, se a uso residenziale, o del 10% della superficie coperta, se a uso diverso. Tali volumetrie aggiuntive sono calcolate sulle distinte tipologie edificabili e pertinenziali esistenti e devono essere asseverate da un tecnico abilitato, in sede di presentazione della documentazione relativa al titolo abilitativo richiesto. Resta fermo il rispetto degli standard urbanistici e delle altre normative di settore, aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia (norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, risparmio energetico, ambientali e di tutela dei beni culturali).

In tale contesto, decorsi 60 giorni dall'approvazione della legge di conversione e sino all'entrata in vigore dell'eventuale normativa regionale, gli interventi menzionati possono essere realizzati con il permesso di costruire, a norma dell'art. 14 del T.U. edilizia, anche per il cambio di destinazione d'uso, in deroga agli strumenti urbanistici locali. Passati 120 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, gli interventi possono essere realizzati anche senza permesso di costruire - e quindi anche con DIA o con SCIA a seconda delle vigenti leggi regionali.

In sostanza, come ha affermato P. Urbani: «dopo la scadenza dei 60 giorni concessi all'iniziativa legislativa regionale e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, è detto che, nel rispetto degli standard edilizi:

1. gli interventi di riqualificazione indicati al comma 9 potranno essere realizzati in via diretta seguendo il procedimento della cosiddetta “licenza” in deroga;
2. il meccanismo della licenza in deroga è ammesso altresì per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché siano rispettate certe condizioni».

«E, così, la vecchia licenza in deroga - ora art. 14 del T.U. - destinata in origine esclusivamente per edifici o impianti pubblici o d'interesse pubblico, comporta una previa deliberazione comunale come presupposto per l'avvio del procedimento di rilascio del permesso di costruire. Nella specie, non si tratta però di una norma che semplifichi la realizzazione degli interventi, posto che con l'introduzione nell'ordinamento del Programma integrato d'intervento di cui all'art. 16 della legge 179/1992 - poi recepito in tutte le leggi regionali - la proposta dei privati può ben essere in contrasto con il piano e che, qualora ne riconosca l'interesse pubblico, può essere oggetto di variante urbanistica a mezzo di accordo di programma, il che permette la possibilità di prospettare interventi complessi, di portata più ampia di quelli ammessi con un semplice permesso di costruire in deroga. ogni caso, il D.L. 70/2011 dispone che i piani attuativi, comunque denominati e conformi allo strumento urbanistico generale, sono approvati dalla sola Giunta comunale».

Le richiamate disposizioni del D.L. 70/2011 convivono con le precedenti leggi regionali sul piano casa e gli interessati possono decidere di avvalersi di queste ultime o della nuova normativa - con le relative possibilità di intervento - che scatterà, dopo 120 giorni, se le regioni non adotteranno disposizioni specifiche.

Le altre modifiche

Il “decreto Sviluppo” contiene anche altre misure di semplificazione che di seguito si schematizzano:

1. Registrazione dei contratti di compravendita e denuncia all'Autorità di P.S.: L'art. 5 del D.L. 70/2011, nell'ottica della semplificazione, stabilisce che la registrazione del contratto di

compravendita valga anche ai fini della comunicazione della cessione di fabbricati all'Autorità locale di pubblica sicurezza;

2. Autocertificazione nella relazione acustica: L'autocertificazione, asseverata da un tecnico abilitato, sostituisce la relazione acustica, la cui presentazione era prevista - per gli edifici adibiti a civile abitazione - dalla legge 447/1995. In questo senso, l'art. 5, lett. e), del D.L. 70/2011, dispone che «per gli edifici adibiti a civile abitazione l'autocertificazione asseverata da un tecnico abilitato sostituisce la cosiddetta relazione acustica»; la disposizione opera nei comuni che abbiano provveduto a coordinare gli strumenti urbanistici con quanto previsto dall'art. 6, comma 2, della legge 447/1995, in tema di classificazione delle aree ai fini della tutela dell'inquinamento acustico, rispetto alle quali la relazione acustica è necessaria ai fini del rilascio del permesso di costruire;
3. Trasferimento di diritti nella edilizia convenzionata: L'art. 5, comma 3-bis, D.L. 70/2011 convertito in legge ha aggiunto all'art. 31, comma 49 della legge 448/1998, i seguenti commi:
art. 49-bis: «I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 865 del 22 ottobre 1971, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 179 del 17 febbraio 1992, ovvero per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari a una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 del presente articolo. La percentuale di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 281 del 28 agosto 1997»;
art. 49 ter: «Le disposizioni di cui al comma 49-bis si applicano anche alle convenzioni previste dall'art. 18 del Testo Unico di cui al D.P.R. 380 del 6 giugno 2001»;
4. Abolizione del divieto di riutilizzazione dei dati ipotecari e catastali: L'art. 5, comma 4-bis, del D.L. 70/2011, come convertito in legge, dispone che «per agevolare la circolazione delle informazioni concernenti gli immobili, è abolito il divieto di riutilizzazione commerciale dei dati ipotecari e catastali. È consentito il riutilizzo dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali e ipotecari a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale nell'ambito dei compiti di servizio pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti, fermo restando il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali. È comunque consentita la fornitura di documenti, dati e informazioni da parte dell'Agenzia del territorio, in formato elaborabile, su base convenzionale, secondo modalità, tempi e costi da stabilire con provvedimento del direttore dell'Agenzia del territorio. Il comma 367 dell'art. 1 della legge 311 del 30 dicembre 2004 è abrogato»;
5. Attuazione parziale dei piani particolareggiati non attuativi: L'art. 5, comma 8-bis del D.L. 70/2011, dispone che «qualora, decorsi due anni dal termine per l'esecuzione del piano particolareggiato, non abbia trovato applicazione il comma 2, nell'interesse improcrastinabile dell'Amministrazione di dotare le aree di infrastrutture e servizi, il comune, limitatamente all'attuazione anche parziale di comparti o comprensori del piano particolareggiato decaduto, accoglie le proposte di formazione e attuazione di singoli sub comparti, indipendentemente dalla parte restante del comparto, per iniziativa dei privati che abbiano la titolarità dell'intero sub comparto, purché non modificano la destinazione d'uso delle aree pubbliche o fondiarie rispettando gli stessi rapporti dei parametri urbanistici dello strumento attuativo decaduti. I sub comparti di cui al presente comma non costituiscono variante urbanistica e sono approvati dal consiglio comunale senza l'applicazione delle procedure di cui agli artt. 15 e 16»;

6. Trasparenza e semplificazione delle procedure urbanistiche:
 - a. Pubblicazione degli allegati tecnici - L'art. 5, lett. f), del D.L. 70/2011 obbliga i comuni a pubblicare gli allegati tecnici agli strumenti urbanistici nel proprio sito istituzionale. La norma è a evidenza finalizzata ad assicurare una maggiore trasparenza;
 - b. esclusione della valutazione ambientale strategica (VAS) - L'art. 5, del D.L. 70/2011, a fini di semplificazione, prevede modifiche agli strumenti attuativi di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica disponendo, alla lett. g), l'esclusione «della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) per gli strumenti attuativi di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica». E, dunque, agli strumenti attuativi dei piani urbanistici non dovrà essere allegata una nuova VAS;
7. Sanatoria delle piccole difformità: Il D.L. 70/2011 ha introdotto una sanatoria ex lege, per le difformità contenute entro il limite del 2% delle misure progettuali. In particolare, l'art. 5, comma 2, n. 5, del provvedimento - che ha introdotto il nuovo comma 2-ter, dopo il comma 2-bis dell'art. 34 del T.U. edilizia - esclude che possa concretizzare l'abuso di parziale difformità dal titolo edilizio, la realizzazione di interventi edilizi con violazione di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2% delle misure progettuali. Si tenga presente che una disposizione analoga era già contenuta nell'art. 32 della legge 47/1985 e successive modificazioni e integrazioni, per il quale - ai fini della sanatoria delle opere abusive eseguite su immobili sottoposti a vincolo - doveva ritenersi escluso l'obbligo del previo parere favorevole dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo suddetto, laddove si trattasse di violazioni riguardanti l'altezza, i distacchi, la cubatura o la superficie coperta, non eccedenti il 2% delle misure prescritte.

Vincolo culturale automatico dopo 70 anni

Il D.Lgs. 42/2004, cosiddetto Codice dei beni culturali, ha dettato una disciplina particolare per gli immobili pubblici e per quelli appartenenti a persone giuridiche private senza scopo di lucro, che presentassero un interesse artistico, storico o archeologico. Tali immobili, qualora l'autore dell'opera non fosse più vivente e l'esecuzione dell'opera risalisse oltre i cinquant'anni, erano sottoposti automaticamente a vincolo culturale e, quindi, alle disposizioni del Codice, fino a quando non fosse eseguita dal Ministero dei beni culturali la verifica dell'effettiva sussistenza dell'interesse pubblico, con possibilità di eliminare il vincolo.

L'art. 4, comma 16, lett. a) e b) del D.L. 70/2011 porta ora a 50 anni il termine di decorrenza del vincolo automatico per gli immobili in questione. Dispone la norma richiamata: «a. all'articolo 10, il comma 5 è sostituito dal seguente: “5. Salvo quanto disposto dagli artt. 64 e 178, non sono soggette alla disciplina del presente Titolo le cose indicate al comma 1 che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga a oltre cinquanta anni, se mobili, o a oltre settanta anni, se immobili, nonché le cose indicate al comma 3, lett. a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga a oltre cinquanta anni”; b. all'art. 12, il comma 1 è sostituito dal seguente: “1. Le cose indicate all'articolo 10, comma 1, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga a oltre cinquanta anni, se mobili, o a oltre settanta anni, se immobili, sono sottoposte alle disposizioni della presente Parte fino a quando non sia stata effettuata la verifica di cui al comma 2”».

Denuncia di trasferimento degli immobili vincolati

L'art. 4, comma 16, lett. d) del richiamato D.L. 70/2011, ai fini della prelazione, modifica la disciplina della denuncia al Ministero degli atti che trasferiscono immobili soggetti a vincolo culturale, a norma dell'art. 59, D.Lgs. 42/2004. Tale denuncia deve avere a oggetto solo gli atti che trasferiscono la proprietà di immobili vincolati con atti dispositivi e non anche gli atti che trasferiscono la sola detenzione, per esempio, con contratto di locazione.