

Conformità urbanistica, SuperBonus e Decreto Semplificazioni



Sommario

Asseverazione di conformità urbanistica	2
Fasi del SuperBonus e SismaBonus.....	2
Titoli abilitativi possibili.....	2
Pericoli degli abusivismi.....	3
Nuove specifiche per il SismaBonus.....	3
Modalità di accertamento della legittimità degli immobili	3
Nuove modalità di accertamento DL n.76/020.....	3
Agibilità anche ex-post.....	4
Ipotesi accertamento titolo abilitativo immobile edilizio.....	4
Caso 1: Titolo abilitativo all'epoca richiesto	4
Date e obblighi nazionali e locali.....	4
Titolo abilitativo non trovato.....	5
Caso 2: Titolo abilitativo all'epoca non richiesto	5
Documentazione catastale e fotografica.....	5

Asseverazione di conformità urbanistica

Affrontiamo la lettura comparata delle due norme, SuperBonus e Decreto Semplificazioni, poiché ambedue innovano notevolmente i concetti inerenti i Titoli Abilitativi. Concetti fino ad ora utilizzati al fine di realizzare l'asseverazione di conformità urbanistica prima e dell'Agibilità alla fine dei lavori.

Nonostante che la conformità urbanistica non sia esplicitamente contemplata tra le asseverazioni richieste dal SuperBonus, questa risulta essere essenziale in quanto, per i lavori, è sempre indispensabile un Titolo Abilitativo Comunale, sia pur in regime auto-somministrazione da parte del tecnico privato responsabile.

Fasi del SuperBonus e SismaBonus

In pratica il tecnico privato, responsabile del processo di ristrutturazione dell'immobile, sia condominiale che dell'unità abitativa, dovrà eseguire le seguenti asseverazioni¹:

- **Fase di progetto:**
 - Dichiarazione della situazione legale e abilitativa dell'immobile allo stato iniziale;
 - Asseverazione che dichiari l'intervento di ristrutturazione proposto compatibile sotto l'aspetto urbanistico comunale attraverso un Titolo Abilitativo (CILA, SCIA, PdC) da realizzare in regime di auto-somministrazione;
- **Fase finale**
 - Dichiarazione di Fine lavori;
 - Rilascio e presentazione una Segnalazione Certificata di Agibilità (SCA)² sia delle parti condominiali e sia delle singole unità immobiliari se interessate ai lavori;

Titoli abilitativi possibili

Il Decreto Semplificazioni (D.L.76/020) ha modificato la materia e pertanto si dovrebbe attendere la sua riconversione in legge per dichiarare la sua operatività completa. Comunque, se volessimo fare oggi (agosto 2020) una classifica nazionale³ in ordine crescente dei titoli abilitativi in base alla complessità degli interventi sarebbe:

- **EDILIZIA LIBERA**, senza necessità di alcun titolo, manutenzione ordinaria anche in facciata, barriere architettoniche, opere temporanee minori e stagionali per meno di 180gg, finitura di spazi esterni, pannelli solari e fotovoltaici su tetto fuori zona A, aree ludiche senza fini di lucro;

Rilascio in regime auto-somministrazione con la responsabilità del Tecnico privato asseverante

- **CILA** è la pratica per le opere più superficiali, che non variano la sostanza dell'immobile. Solitamente utilizzata per le opere minori di "manutenzione ordinaria" o interne;
- **SCIA*** autorizza invece le opere e le modifiche più importanti: manutenzione straordinaria (anche demolizione e ricostruzione DL.76/020), restauro e di risanamento conservativo, varianti a permessi di costruire, pannelli solari e fotovoltaici su tetto entro la zona A o con vincolo (previo Soprintendenza o Paesaggistica), bonifica amianto. Rappresenta il titolo edilizio più versatile, ma da usare con attenzione poiché è un vero e proprio Permesso di Costruire realizzato in regime auto-somministrazione;
- **SUPER SCIA**, alternativa al Permesso di Costruire, viene utilizzato soprattutto per i nuovi edifici in piani di lottizzazioni già approvati dal Comune;

Rilascio da parte del Comune con silenzio assenso in 60gg

- **PERMESSO DI COSTRUIRE***, permette le nuove costruzioni, i piani e le ristrutturazioni urbanistiche, gli ampliamenti e le ristrutturazioni edilizie anche con cambi di destinazione d'uso e modifiche alla sagoma. Si fa

¹ Guglielmo Saporito, *IlSole24ore* pag.29 del 30.06.020;

² Per attestare la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico. Da presentare presso lo Sportello Edilizia e Urbanistica (SUE), entro 15 giorni dalla comunicazione di fine lavori. Il Comune entro 180 giorni, tramite la ASL, dispone le ispezioni;

³ In ogni Regione questa classifica potrebbe essere diversa;

presente che il D.L. 76/020 ha inserito la dichiarazione comunale del Silenzio Assenso da rilasciare, su richiesta telematica, entro 15gg.

**In merito a cosa sia autorizzabile con la SCIA e cosa invece con il "Permesso di Costruire", sono le regioni a modificare il quadro precedente, pertanto l'utilizzo dell'uno o dell'altra possibilità di Titolo Abilitativo dipende dal Comune nel quale è ubicato l'immobile.*

Pericoli degli abusivismi

Tutti gli interventi del SuperBonus devono partire da una situazione chiara e legittima, cioè da un rilievo dei luoghi sui quali si interviene. Sarà necessario partire da una situazione regolare, per evitare non solo la perdita del bonus, nel caso di controlli, ma anche le sanzioni edilizie.

Pertanto va ricordata che la sentenza n.529/95 ammette sugli immobili abusivi le sole modifiche necessarie al mantenimento (manutenzione ordinaria), mentre tutte le innovazioni e le migliorie sono autorizzabili solo se partono da una situazione di legittimità.

Inoltre, si può invocare l'orientamento del ministero (Lavori pubblici, n. 41714/2003), che ammette interventi successivi, anche particolarmente consistenti, purché la situazione di partenza sia legittima o almeno oggetto di domanda di sanatoria (anche se non ancora definita).

In quest'ultimo caso sembra difficile, per un tecnico privato, operare in fase di definizione di domanda di sanatoria poiché nel caso di risultato negativo verrebbero a cadere i presupposti di tutti gli interventi, con risvolti penali.

Nuove specifiche per il SismaBonus

Un discorso a parte occorre farlo per il SismaBonus, poiché se prima la ristrutturazione straordinaria prevedeva esclusivamente interventi di demolizione e fedele ricostruzione, ovvero senza aumento di volume, oggi con il Decreto Semplificazione (D.L.76/020) viene ricompreso anche la demolizione e ricostruzione con aumento di volumetria (dove le Regioni lo permettono) e lo spostamento di sedime.

Superamento delle zone A e B

Con il SuperBonus si addivene al superamento della norma (art.1 c.219 L.n.160/2019) che prevedeva che gli interventi finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna possono usufruire delle agevolazioni solo se eseguiti su edifici ubicati in zona omogenea A o in zona omogenea B, di cui all'art. 2 del D.M. 1444/1968. Tale norma ritorna in essere se i lavori non prevedono l'efficientamento energetico (cappotto) dell'edificio come elemento "trainante".

Finale

Questo significa che la combinazione tra vari tipi di intervento, in particolare sulla struttura (antisismici) e le ristrutturazioni, va affrontata con attenzione, perché la situazione finale del bene immobiliare deve avere un titolo edilizio chiaro tutte le volte che si discosti dalla situazione di partenza.

Modalità di accertamento della legittimità degli immobili

Questa problematica rappresentava una delle difficoltà nel processo edilizio in particolare per gli edifici risalenti a molti decenni addietro.

Nuove modalità di accertamento DL n.76/020

L'esame del DL n.76/2020 ci porta ad analizzare⁴ le nuove ed innovative modalità di accertamento della legittimità degli immobili. Si tratta dell'articolo 9-bis del DPR 380/01 che cambia titolo, da "Documentazione amministrativa" a "Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili". In esso si specifica che la presenza di un titolo abilitativo inerente un edificio (licenza, concessione, permesso) significa che non è abusivo, ma la sua legittimità è comunque da dimostrare, ovvero occorre l'evidenza della completa conformità alle norme vigenti all'epoca del rilascio.

⁴ Analisi realizzata su incipit di Dalprato Ermete, www.ingenio-web.it

Infatti un atto rilasciato comporta sì una “*presunzione di legittimità*”, ma non l’assoluta certezza che può essere smentita da un successivo annullamento che può avvenire nei seguenti casi:

Casi di annullamento del titolo abilitativo

- Comune in autotutela entro i 18 mesi dal rilascio o dalla formazione del silenzio assenso (articolo 21-nonies della legge 241/90);
- Giudice o Regione in un tempo indefinito (la violazione delle norme urbanistiche non gode di prescrizione);

Principale problematica, le Distanze:

In tema di distanze (art.9 del d.m. 1444/68 delle pareti tra edifici frontistanti) la norma è stata largamente disattesa sia dalle pubbliche amministrazioni e sia dai privati, trovando a tutt’oggi distanze non sempre legittime. Su questo tema gli stravolgimenti conseguenti agli orientamenti giurisprudenziali e alle “interpretazioni autentiche” della Legge “Sblocca Cantieri” non hanno chiarito la normativa.

Oggi il Decreto Semplificazioni 76/2020 specifica e puntualizza che le distanze devono essere “legittimamente preesistenti”, ovvero con il semplice riferimento alla presunzione degli atti esistenti, di cui il proprietario ne darà conoscenza. Comunque occorre sempre prendere in considerazione la possibilità di un’azione di tutela da parte del terzo confinante tramite il ricorso al Giudice (civile o amministrativo) chiedendo di intervenire ad annullare o disapplicare l’atto amministrativo dichiarando l’illegittimità delle distanze esistenti. Vi è da considerare che la storia della giurisprudenza ci fa vedere che l’annullamento dei Titoli Abilitativi è avvenuto nella generalità dei casi proprio a causa delle problematiche delle distanze.

Agibilità anche ex-post

Il legislatore estende la verifica del requisito della legittimità del titolo abilitativo anche all’articolo 24 inserendo la possibilità di conseguire anche ex-post l’agibilità degli immobili purché legittimamente realizzati.

Analoga verifica si intende anche per l’accertamento della destinazione d’uso (art.23) “legittimata”, da verificarsi con le stesse modalità dell’art.9-bis, comma 1-bis.

Ipotesi accertamento titolo abilitativo immobile edilizio

In particolare oggi l’art.9-bis ipotizza due casi:

- **Prima ipotesi “Titolo esistente”**: al momento della realizzazione era necessario un atto abilitativo, l’atto abilitativo esiste, è reperibile e pertanto verificabile. Quindi, lo stato legittimo di un immobile o anche di una singola unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo, naturalmente l’ultimo rilasciato e non annullato.
- **Seconda ipotesi “Titolo inesistente”**: al momento della realizzazione non era dovuto alcun atto abilitativo che, quindi, non esiste perché non deve e non può esistere. Ad esempio per i vecchi edifici.

Il problema si sposta però a stabilire se effettivamente l’atto originario fosse o no dovuto, pertanto di seguito si analizzeranno i diversi casi possibili.

Caso 1: Titolo abilitativo all’epoca richiesto

È il caso dove sia la proprietà che deve dimostrare la presenza di un Titolo Abilitativo

Date e obblighi nazionali e locali

- **Obbligo di legge nazionale o regionale**: Se al momento della realizzazione ci fosse un obbligo di legge è abbastanza facile accertarlo perché delle leggi abbiamo cognizione ufficiale. In pratica dopo il 1967 l’obbligo di eseguire lavori edilizi con un titolo edilizio viene esteso a tutti i Comuni.
- **Obbligo locale**, dovuto in base ad una norma urbanistico-edilizia locale, con le seguenti ipotesi:
 - o Prima della legge urbanistica del 1942, “Non era richiesto”;

- Dal 1942 al 1967 in “centro abitato”: non è mai stato escluso che le norme locali potessero richiedere un atto autorizzativo. Comunque entro questo periodo occorreva rifarsi alla perimetrazione del “centro abitato”⁵ entro cui si era obbligati all’onere della licenza.

Titolo abilitativo non trovato

Il caso dove sia la proprietà e sia il comune non trovano più l’originale titolo abilitativo dell’immobile ci si può riferire ad un principio di esistenza:

- **Prova indiretta esistente**, ad esempio la citazione dell’atto abilitativo in un atto notarile o in qualche altro documento di data certa che potrebbe far presumere che il titolo all’epoca esisteva;
- **Prova inesistente**, quindi l’edificio deve essere considerato abusivo;

Caso 2: Titolo abilitativo all’epoca non richiesto

È il caso di un ossimoro poiché se il titolo abilitativo non occorre quale prova di titolo potrà mai esserci?

Comunque ci si può trovare nei due casi seguenti:

- Prima della legge urbanistica del 1942, “Non occorre nessun titolo abilitativo”;
- Dal 1942 al 1967 fuori dal “centro abitato”;

In questi due casi, il decreto n.76/020 oggi dispone che la legittimazione possa essere desunta in modo indiretto da altre documentazioni probanti, purché databili anche ad opera del solo privato cittadino:

Documentazione catastale e fotografica

- **documentazione catastale**, che pur non essendo probante della proprietà prova l’esistenza dell’immobile a quella data.
- **prove fotografiche o con documentazione** pubblica e privata, sufficientemente attendibile e non confliggente con altra documentazione. L’onere della prova positiva è del privato e l’onere della prova contraria rimane in capo all’ente pubblico. Su quest’ultimo grava l’onere di acquisire “d’ufficio” la documentazione in proprio possesso o in possesso di altre pubbliche amministrazioni che non è più possibile pretendere dal privato richiedente (1° comma art.9 bis).

⁵ Rimane qui la problematica che in molti Comuni è difficile trovare la carta del centro abitato fino al 1967;