

LE FUNZIONI EDILIZIE DEI COMUNI NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE

Non è rinvenibile nelle norme una specifica e aggiornata definizione di edilizia, diversamente da quanto accade per l'urbanistica che l'art. 80 del DPR 616/1977 identifica con *"la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente"*.

Un dato normativo utile per definire la materia edilizia lo troviamo nel regio D.L. n. 2105/1937 s.m.i. secondo cui l'**edilizia** coincide con la **"disciplina della costruzione e manutenzione degli edifici, al fine di tutelare l'incolumità, l'igiene e la sanità pubblica, la viabilità e il decoro urbano"**. Ovviamente si tratta di una definizione che va aggiornata al DPR. 380/2001 e in particolare alla definizione degli interventi edilizi contenuta nell'art. 3, ove vengono classificati gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia comprensiva della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma, di ristrutturazione urbanistica e, infine, di nuova costruzione, intesi, questi ultimi, come *"quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio"* non rientranti nelle categorie di interventi già definiti.

Tradizionalmente l'edilizia ha avuto una posizione secondaria rispetto all'urbanistica della quale rappresenta il momento attuativo mediante: il rilascio dei titoli abilitativi, le funzioni di vigilanza, il certificato di agibilità, la normativa tecnica per l'edilizia.

Oggi corre la tendenza regionalistica di considerare la materia edilizia ormai svincolata dall'urbanistica intesa come *"governo del territorio"* che l'art.117, comma 3 Cost. assegna alla potestà legislativa concorrente. L'obiettivo palese è quello di sganciare il concetto edificatorio da quello urbanistico in modo da farlo rientrare tra le competenze specifiche regionali come *"materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato"* (art.117, comma 4, Cost.). Su detta interpretazione si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza n. 362 del 19 dicembre 2003, ove ha esplicitamente chiarito che *"anche l'ambito di materia costituito dall'edilizia va ricondotto al governo del territorio"*, considerato che tale formula rientra nella più recente evoluzione della legislazione ordinaria che considera l'urbanistica e l'edilizia in modo unitario; pertanto le controversie in entrambe le materie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il concetto unitario urbanistico-edilizio, in materia di legislazione concorrente nel governo del territorio, salva l'impostazione del d.P.R. 380/2001 che, essendo stato emanato prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001, si poneva a disciplina di una materia concorrente ove allo Stato era consentito dettare i principi fondamentali e norme regolamentari di dettaglio, disponendo che *"le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi"*.

La lettura del T.U. non evidenzia in modo esplicito i principi fondamentali che vanno desunti in via interpretativa. Tale difficoltà di identificazione non sussiste riguardo le disposizioni regolamentari a contenuto necessariamente di dettaglio e quindi nella piena disponibilità del legislatore regionale. Nella selezione dei principi fondamentali ci soccorre comunque la giurisprudenza costituzionale; questa, ad esempio, ha chiarito che la necessaria compresenza di titoli abilitativi preventivi espressi (permesso di costruire) e per così dire impliciti (DIA), si configura come un principio fondamentale del T.U. edilizia, posto che la DIA rappresenta una misura di semplificazione che non può mancare in ogni ordinamento regionale, anche se al legislatore regionale è consentito di ridurne o ampliarne l'ambito applicativo.

Accanto alla richiamata potestà legislativa regionale, per completare il corpo delle norme di cui al d.P.R. n. 380/2001 (TU), si affianca una potestà regolamentare comunale. Si tratta di una competenza

dal contenuto sia organizzativo interno all'ente, (sportello unico per l'edilizia - responsabile della vigilanza edilizia), sia dal contenuto esterno che riguarda l'attività edificatoria

Commento: Sono state eliminate le ultime 3 righe

Il regolamento edilizio comunale

La legge urbanistica (L.1150/1942) elencava dettagliatamente una lunga serie di materie pertinenti del regolamento edilizio. L'art. 4 del T.U. segue una tecnica più sintetica nel definire i contenuti del regolamento edilizio comunale; esso *"deve contenere la disciplina delle modalità costruttive"* con principale riferimento, anche se non esclusivo, ai seguenti ambiti normativi: tecnico-estetico, igienico-sanitario, sicurezza e vivibilità degli immobili e delle relative pertinenze.

Poiché il potere regolamentare comunale è già notevolmente ridotto dalla concorrenza legislativa regionale o Provinciale, nei predetti ambiti risulterà ulteriormente ridimensionato dalla vigente e dettagliata disciplina statale di settore; ciò in controtendenza al principio costituzionale che riconosce e valorizza la potestà regolamentare degli enti locali *"in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"* (art.117, comma 6 Cost.).

I regolamenti edilizi nonostante la ristrettezza in cui sono costretti a muoversi, possono tuttavia tentare di occupare utili spazi di specificazione normativa e possono ulteriormente semplificare i meccanismi procedurali che presiedono al rilascio del permesso di costruire (art.20) e alla presentazione della DIA (art.23), profili che il T.U. disciplina con norme di rango regolamentare e quindi meno vincolanti anche per gli stessi regolamenti locali alla luce della riserva costituzionale di potestà regolamentare agli enti locali in ordine alla disciplina dell'esercizio e dell'organizzazione delle funzioni loro conferite.

Dal T.U., nell'esercizio delle funzioni edilizie, emergono **due ambiti nei quali i regolamenti edilizi comunali sono particolarmente legittimati ad intervenire: lo sportello unico per l'edilizia e la commissione edilizia.**

Sportello unico per l'edilizia

Il T.U., con disposizioni di natura regolamentare, obbliga le amministrazioni comunali ad attivarsi per la creazione di uno sportello unico per l'edilizia con il compito di curare tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione comunale e le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso di costruire o DIA.

Le incombenze dello SUE sono individuate:

- nella ricezione delle DIA e delle domande di permesso di costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia;
- nell'attività di informazione normativa e procedurale, anche in via telematica, di dati raccolti anche mediante archivio informatico;
- nell'adozione dei provvedimenti in materia di accesso agli atti;
- nel rilascio dei permessi di costruire, dei certificati di agibilità e delle certificazioni di destinazione urbanistica;
- nell'acquisizione, anche mediante conferenza dei servizi, degli atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio.

Sicuramente la scelta organizzativa singola od associata, accorpando, disarticolando o sopprimendo uffici già esistenti (Uffici Tecnici – SUAP) compete al Comune che le eserciterà in via regolamentare.

Commissione edilizia.

L'art.4, del T.U., demanda al Comune la scelta di istituire o meno la commissione edilizia, assegnando al regolamento edilizio comunale il suo funzionamento ed gli interventi sottoposti al preventivo parere di tale organo consultivo.

Venuta meno la necessità della commissione edilizia, sembra permanere comunque l'esigenza legislativa di acquisire il parere specialistico dei esperti in materia ambientale e di bellezze naturali prima che vengano assunti provvedimenti amministrativi.

Le funzioni di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia .

Le principali modifiche alla previgente disciplina ed introdotte dal T.U. edilizia, sono riconducibili all'obiettivo di semplificazione della disciplina degli aspetti organizzativi e procedurali della materia edilizia. In tal senso si è già vista l'istituzione dello SUE, la riduzione a due dei titoli abilitativi e la loro nuova disciplina, il carattere non necessario della commissione edilizia, il potenziamento del ruolo della conferenza dei servizi, la razionalizzazione e lo snellimento del procedimento per il rilascio del permesso di costruire e del certificato di agibilità.

Gli artt. 27,28 e 29, è dedicato alla vigilanza sull'attività urbanistico -edilizia e alla responsabilità in cui incorrono il titolare del permesso di costruire, il committente, il costruttore e il direttore dei lavori, nonché il progettista, in qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità, per le opere subordinate a DIA.

Per quanto concerne le innovazioni introdotte dal T.U. e dedicate alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alla responsabilità e alle sanzioni per illeciti edilizi, si evidenzia come **il legislatore ha distinto tale funzione di vigilanza edilizia escludendola dalle funzioni dello SUE, prevedendo l'istituzione di un addetto alla vigilanza urbanistico-edilizia ed introducendo la competenza dirigenziale in sostituzione del Sindaco**, nel controllo edilizio e nell'irrogazione delle relative sanzioni ribadendo quanto già previsto dagli artt.107, comma 3, lett.g) e 109 del D.lgs. 267/2000 secondo cui tale competenza spetta al dirigente e, per i comuni sprovvisti di qualifiche dirigenziali, al responsabile del competente ufficio comunale indipendentemente dalla sua qualifica funzionale. Occorre evidenziare che l'individuazione del responsabile alla vigilanza urbanistico-edilizia non ricade automaticamente sul responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale, ma va identificato nell'atto organizzativo dei servizi dell'ente.

Il dirigente o il funzionario responsabile del competente ufficio comunale eserciterà la sua funzione di vigilanza sull'osservanza degli adempimenti preposti dal T.U., anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, avvalendosi dei funzionari ed agenti comunali indicati come uffici comunali competenti.

L'art. 27 del T.U. ribadisce la competenza del Comune nella *"vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi"*; tale competenza comunale sussiste anche in ordine agli interventi abusivi realizzati su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di altri enti pubblici (art. 35). Va invece considerato che **la vigilanza sulle opere abusive realizzate da amministrazioni statali non compete al Comune al quale è data la sola competenza di informarne la regione e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.**

I provvedimenti conseguenti all'accertamento dell'abuso.

I provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 27 sono:

1. l'immediata ordinanza di demolizione e ripristino per opere iniziate senza titolo su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità o destinate ad opere o spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica, o, ancora, su aree tutelate con il vincolo idrogeologico, gravate da usi civici, o vincolate come beni ambientali o storico-culturali;
2. L'immediata sospensione dei lavori qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali d'ufficio l'inosservanza delle norme, prescrizioni edificatorie previste dagli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.
3. L'immediata sospensione dei lavori qualora sia presentata denuncia da parte di un cittadino in merito all'inosservanza delle norme, prescrizioni edificatorie previste dagli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi;
4. La possibilità di procedere al sequestro del cantiere entro i successivi quindici giorni dalla notifica dell'ordinanza di sospensione dei lavori, previa ordinanza del Sindaco.

L'ordinanza di immediata sospensione lavori, che ha validità per 45 giorni, è prodromica all'adozione dei provvedimenti sanzionatori definitivi; pertanto, in caso di lavori ormai ultimati, nel preambolo ordinatorio deve comunque essere indicata la motivazione della mancata adozione del provvedimento sospensivo dei lavori.

In merito alle segnalazioni inoltrate dagli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, il riferimento è rivolto a tutte le altre forze di polizia che non si configurano tra gli uffici comunali competenti (Polizia Locale) tanto che il responsabile non deve adottare nessun provvedimento immediato, ma ha trenta giorni di tempo per far verificare la segnalazione avvalendosi dei funzionari ed agenti comunali indicati come uffici comunali competenti.

I successivi provvedimenti sanzionatori che il responsabile alla vigilanza urbanistico-edilizia deve adottare sono:

- l'acquisizione delle aree e la conseguente demolizione per le opere configuranti una lottizzazione abusiva (art.30);
- l'ingiunzione della rimozione o demolizione delle opere edilizie eseguite in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali; nell'ingiunzione alla rimozione o demolizione, indirizzata al proprietario e al responsabile dell'abuso, occorre indicare che l'area verrà acquisita di diritto al patrimonio del Comune in caso di inottemperanza dell'ingiunzione nei 90 giorni dalla sua notifica, ovvero l'area di sedime del manufatto edilizio abusivo, nonché quella necessaria alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive (art. 31 – si evidenzia che gli interventi di variazioni essenziali sono determinati dalla regione);
- l'ordinanza di demolizione o rimozione degli interventi di ristrutturazione edilizia eseguiti in assenza di permesso di costruire o in totale difformità; a tale sanzione è alternativa quella pecuniaria, pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, qualora si accerti motivatamente l'impossibilità del ripristino dello stato dei luoghi (art. 33);
- l'ordinanza di rimozione o demolizione degli interventi e delle opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire, sempre che la demolizione possa avvenire senza pregiudizio della parte realizzata in conformità, poiché in caso contrario si applica esclusivamente una sanzione pecuniaria pari al doppio del costo di produzione dell'opera se ad uso residenziale o pari al doppio del valore venale per le opere adibite ad uso non residenziale (art. 34).

Esclusivamente pecuniarie sono invece le sanzioni previste dall'art.37 per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla DIA.

Per quanto riguarda la sanatoria, si continua a postulare, come unico presupposto di applicabilità, la conformità delle opere abusive alle norme urbanistico-edilizie vigenti all'epoca del rilascio del provvedimento di permesso di costruire ad effetto sanante. L'art. 36 del T.U. ha comunque introdotto una significativa novità: è infatti scomparso quale parametro della doppia conformità il riferimento al "non contrasto" con le norme adottate; ciò induce a ritenere che il contrasto con le norme urbanistiche contenute in strumenti urbanistici ancora non approvati e dunque di norma operativi unicamente in regime di salvaguardia, non valga, di per sé, ad escludere la sanabilità delle opere abusive, restando incerto se possa invece prodursi il più ridotto effetto di salvaguardia della sospensione di ogni determinazione sulle domande di permesso di costruire in sanatoria. ai sensi dell'art.33.

TITOLO. EDILIZIA

SOTTOTITOLO. *LE FUNZIONI EDILIZIE DEI COMUNI NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE*

COMMENTO.

Regolamento edilizio comunale, sportello unico per l'edilizia, funzioni di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e provvedimenti conseguenti all'accertamento dell'abuso. Il quadro riepilogativo per muoversi con sicurezza in ambito edilizio.