

■ 4 La d.i.a. nel Testo Unico per l'edilizia

Nel Testo unico per l'edilizia, la denuncia di inizio attività viene trattata con particolari spunti innovativi, di gran lunga integrati dalle disposizioni della legge n. 443/2001. Vediamo di esaminare il D.P.R. n. 380/2001, anche per mettere in evidenza il coordinamento con la stessa legge n. 443/2001 operato dal D.Lgs. 301/2002.

Di denuncia di inizio attività, peraltro, si parla già all'articolo 5 del D.P.R. n. 380/2001, dedicato allo **sportello unico per l'edilizia**, per assegnare a tale ufficio di nuova istituzione il compito di ricevere le denunce di inizio attività (comma 2, lettera a). Peraltro, lo sportello unico per l'edilizia potrà essere l'interlocutore per gli interessati proprio con riferimento alle novità sulla denuncia di inizio attività, in virtù del fatto che allo sportello unico si conferisce il compito generale di curare tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività.

Anche sulla procedura di inizio attività lo sportello unico per l'edilizia è incaricato di fornire informazioni, anche mediante predisposizione di un archivio informatico contenente i necessari elementi normativi, che consenta a chi vi abbia interesse l'accesso gratuito, anche in via telematica, alle informazioni sugli adempimenti necessari per lo svolgimento delle procedure previste, all'elenco delle domande presentate, allo stato dell'iter procedurale, nonché a tutte le possibili informazioni utili disponibili. Altro compito dello sportello unico è quello della cura dei rapporti tra l'amministrazione comunale, il privato e le altre amministrazioni chiamate a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto dell'istanza o denuncia.

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (G.U. 20-10-2001, n. 245, s.o. n. 239/L). — Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (1) (2)

(1) Il presente testo unico è integrato con le correzioni apportate dalle **errata corrige** pubblicate in G.U. 10-11-2001, n. 262, G.U. 13-11-2001, n. 264 e G.U. 25-2-2002, n. 47.

(2) L'entrata in vigore del T.U., dapprima fissata al 1°-1-2002 ex art. 138, è stata prorogata al 30-6-2002 dal D.L. 23-11-2001, n. 411 così come modificato dalla legge di conversione, L.31-12-2001, n. 463, successivamente è stata prorogata al **30-6-2003** dal D.L. 20-6-2002, n. 122 convertito con L. 1-8-2002, n. 185.

Art. 5 (R) - *Sportello unico per l'edilizia* (decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, art. 4, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493; art. 220, regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265).

1) Le amministrazioni comunali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, provvedono, anche mediante esercizio in forma associata delle strutture ai sensi del capo V, titolo II del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ovvero accorpamento, disarticolazione, soppressione di uffici o organi già esistenti, a costituire un ufficio

denominato sportello unico per l'edilizia, che cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività.

2) Tale ufficio provvede in particolare:

- a) alla ricezione delle denunce di inizio attività e delle domande per il rilascio di permessi di costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia, ivi compreso il certificato di agibilità, nonché dei progetti approvati dalla Soprintendenza ai sensi e per gli effetti degli articoli 36, 38 e 46 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;
- b) a fornire informazioni sulle materie di cui al punto a), anche mediante predisposizione di un archivio informatico contenente i necessari elementi normativi, che consenta a chi vi abbia interesse l'accesso gratuito, anche in via telematica, alle informazioni sugli adempimenti necessari per lo svolgimento delle procedure previste dal presente regolamento, all'elenco delle domande presentate, allo stato del loro *iter* procedurale, nonché a tutte le possibili informazioni utili disponibili;
- d) all'adozione, nelle medesime materie, dei provvedimenti in tema di accesso ai documenti amministrativi in favore di chiunque vi abbia interesse ai sensi dell'art. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme comunali di attuazione;
- e) al rilascio dei permessi di costruire, dei certificati di agibilità, nonché delle certificazioni attestanti le prescrizioni normative e le determinazioni provvedimentali a carattere urbanistico, paesaggistico-ambientale, edilizio e di qualsiasi altro tipo comunque rilevanti ai fini degli interventi di trasformazione edilizia del territorio;
- f) alla cura dei rapporti tra l'amministrazione comunale, il privato e le altre amministrazioni chiamate a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto dell'istanza o denuncia, con particolare riferimento agli adempimenti connessi all'applicazione della parte seconda del testo unico (1).

3) Ai fini del rilascio del permesso di costruire o del certificato di agibilità, l'ufficio di cui al comma 1 acquisisce direttamente, ove questi non siano stati già allegati dal richiedente:

- a) il parere dell'A.S.L. nel caso in cui non possa essere sostituito da una autocertificazione ai sensi dell'art. 20, comma 1;
 - b) il parere dei vigili del fuoco, ove necessario, in ordine al rispetto della normativa antincendio.
- 4) L'ufficio cura altresì gli incombenzi necessari ai fini dell'acquisizione, anche mediante conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14bis, 14ter, 14quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, degli atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio. Nel novero di detti assensi rientrano, in particolare:
- a) le autorizzazioni e certificazioni del competente ufficio tecnico della regione, per le costruzioni in zone sismiche di cui agli articoli 61, 94 e 62;
 - b) l'assenso dell'amministrazione militare per le costruzioni nelle zone di salvaguardia contigue ad opere di difesa dello Stato o a stabilimenti militari, di cui all'art. 16 della legge 24 dicembre 1976, n. 898;
 - c) l'autorizzazione del direttore della circoscrizione doganale in caso di costruzione, spostamento e modifica di edifici nelle zone di salvaguardia in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19 del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374;
 - d) l'autorizzazione dell'autorità competente per le costruzioni su terreni confinanti con il demanio marittimo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 55 del codice della navigazione;
 - e) gli atti di assenso, comunque denominati, previsti per gli interventi edilizi su immobili vincolati ai sensi degli articoli 21, 23, 24, e 151 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, fermo restando che, in caso di dissenso manifestato dall'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali, si procede ai sensi dell'art. 25 del decreto legislativo n. 29 ottobre 1999, n. 490;
 - f) il parere vincolante della commissione per la salvaguardia di Venezia, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 della legge 16 aprile 1973, n. 171, e successive modificazioni, salvi i casi in cui vi sia stato l'adeguamento al piano comprensoriale previsto dall'art. 5 della stessa legge, per l'attività edilizia nella laguna veneta, nonché nel territorio dei centri storici di Chioggia e di Sottomarina e nelle isole di Pellestrina, Lido e Sant'Erasmus;
 - g) il parere dell'autorità competente in tema di assetti e vincoli idrogeologici;

- h) gli assensi in materia di servitù viarie, ferroviarie, portuali ed aeroportuali;
- i) il nulla-osta dell'autorità competente ai sensi dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, in tema di aree naturali protette.

(1) L'indicazione delle lettere *a), b), d), e)* ed *f)* di cui al presente comma è tale nel testo pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*.

4.1 Interventi ammessi

La d.i.a. nel Testo unico (a seguito delle modifiche apportate dal **D.Lgs. 301/2002**) assume una doppia configurazione, la d.i.a. procedurale e la d.i.a. sostanziale:

- la **d.i.a. procedurale** è la denuncia di inizio attività alternativa al permesso di costruire, ma equiparata a quest'ultimo quanto a onerosità, assoggettamento a sanzione demolitoria e assoggettamento a sanzione penale in caso di violazioni; la ragione dell'equiparazione si rinviene nel fatto che gli interventi hanno per oggetto ristrutturazioni o nuove costruzioni;
- la **d.i.a. sostanziale** è la denuncia di inizio attività, anch'essa alternativa al permesso di costruire, ma priva di onerosità, esclusa da sanzioni penali e demolitoria in caso di violazioni; ha per oggetto gli interventi edilizi cosiddetti minori.

Nel Testo Unico dell'edilizia i due tipi di d.i.a. sono ben individuabili in base al riferimento alle disposizioni di riferimento: la d.i.a. procedurale si colloca nell'articolo 22, comma 3; la d.i.a. sostanziale si colloca nell'articolo 22, commi 1 e 2. Lo sdoppiamento della d.i.a. costringe a duplicare l'illustrazione dell'istituto, già a partire dagli interventi ammessi.

Quanto alla **d.i.a. sostanziale**, innanzi tutto, ai sensi del comma 1 del TU Edilizia, sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 e all'articolo 6, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente. Il riferimento all'articolo 10 configura una definizione residuale del campo di applicazione della d.i.a. sostanziale: vi è compreso tutto ciò che non è assoggettato a permesso di costruire; il riferimento all'articolo 6 definisce anch'esso un altro limite della d.i.a. e cioè gli interventi liberi, cioè sciolti da procedure amministrative.

Sempre in materia di interventi ammessi alla d.i.a. sostanziale dispone il comma 2 dell'articolo 22 del Testo Unico edilizia che si occupa delle varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità, prosegue il comma 2 del citato articolo 22, tali denunce di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.

La d.i.a. sostanziale è un **istituto facoltativo**: il cittadino può (non deve) avvalersi della semplificazione. Il comma 7 dell'articolo 22 precisa che è comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui ai commi 1 e 2. In questo caso il termine per il rilascio del permesso di costruire è di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda (articolo 20, ultimo comma TU Edilizia).

Tuttavia la scelta del regime del permesso di costruire per gli interventi edilizi minori non comporta l'applicazione del regime di onerosità e sanzionatorio tipico degli interventi edilizi maggiori.

Quanto alla **d.i.a. procedurale** gli interventi ammessi sono elencati al comma 3 del più volte citato articolo 22.

In alternativa al permesso di costruire, dunque, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività:

- a) gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c) e cioè gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso;
- b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;
- c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Rispetto alla legge 443/2001 si può notare che basta un piano regolatore dettagliato nel parametro (unico) planovolumetrico per ammettere la d.i.a.. Quest'ultima possibilità rappresenta una estensione rispetto alla Legge Lunardi. In base alla legge 443/2001 si poteva costruire con d.i.a. quando il piano regolatore era dettagliato, ma con riferimento a tutti i parametri presi in considerazione per i piani attuativi: disposizioni planovolumetriche, tipologico, formali e costruttive (e non solo con riferimento all'unico parametro planovolumetrico). Il nuovo Testo Unico

si accontenta del rispetto dell'unico requisito e conseguentemente amplia la possibilità della d.i.a.

La modifica mira a superare un certo stallo che si è verificato nel ricorso alla d.i.a., dopo la legge 443/2001, proprio perché i piani regolatori difficilmente contengono un dettaglio contemporaneamente di tutti i parametri plano-volumetrici, tipologici, formali e costruttivi. La modifica stessa, tuttavia, può esporsi a un problema di legittimità costituzionale, in quanto il D.Lgs. 301/2002 avrebbe dovuto limitarsi a quanto strettamente necessario per adeguare il "vecchio" Testo Unico per l'edilizia alle disposizioni della Legge Lunardi. E invece con la modifica il esame il decreto legislativo 301 ha ampliato le disposizioni della Legge Lunardi, con un possibile eccesso dalla delega.

La sfera di azione della d.i.a. potrebbe anche essere più ampia di quella descritta, poiché le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni sulla d.i.a. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste per le nuove costruzioni o gli ampliamenti: se si ammette la d.i.a. non si abdica alla repressione degli abusi edilizi.

Recependo *in toto* la legge 443/2001, il Testo Unico per l'edilizia, nella versione integrata dal D.Lgs. 301/2002, fa rientrare **nel campo di applicazione della d.i.a. tutti gli interventi edilizi**, minori o maggiori che siano, anche se realizzati su immobili vincolati. Questa configurazione della d.i.a. rappresenta una novità rispetto alla versione originaria del TU edilizia, che pure conosceva la d.i.a. su immobili vincolati, ma solo con riferimento agli interventi minori. In materia dispone il comma 6 dell'articolo 22 del TU Edilizia ai sensi del quale 'la realizzazione degli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490'.

4.2 Procedura

L'articolo 23 del Testo Unico per l'edilizia prevede la disciplina della denuncia di inizio attività.

Il proprietario dell'immobile o il diverso soggetto che, in base ai principi generali, abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori presenta allo sportello unico la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Il **termine** per l'inizio dei lavori passa dunque a **trenta giorni**, con il

superamento del termine di venti giorni previsto dalla L. 443/2001. D'altra parte, la maggiore onerosità dei controlli a carico del Comune giustifica il prolungamento del termine.

La denuncia di inizio attività può essere presentata anche da soggetto diverso dal titolare di un diritto reale sull'immobile.

Ribadendo che anche questo titolo è conseguito "salvi i diritti dei terzi", si sottolinea che la pubblica amministrazione è tenuta a effettuare l'attività istruttoria anche sulla legittimazione attiva, nei limiti delle necessità del singolo procedimento.

In altre parole, qualora non emergessero notizie ostative, la pubblica amministrazione potrà limitarsi a ricevere dichiarazioni sostitutive circa il possesso dei requisiti (da sottoporre a controlli, anche a campione ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 - Testo unico sulla documentazione amministrativa). Qualora emergessero, da qualsivoglia fonte (i documenti agli atti, esposti di terzi etc.) si dovrà attivare la partecipazione di eventuali controinteressati con lo strumento della comunicazione di avvio del procedimento. All'esito di tale contraddittorio endoprocedimentale, l'ufficio pubblico potrà assumere, salvi i diritti dei terzi, anche la determinazione di non ordinare il blocco dei lavori.

La denuncia di inizio attività è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a tre anni. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova denuncia.

L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori.

Per gli **immobili vincolati** la procedura si sdoppia a seconda della autorità preposta alla tutela del vincolo.

Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di trenta giorni prima dell'inizio lavori decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, la denuncia è priva di effetti.

Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia, invece, sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, il parere può essere allegato alla denuncia. Se, però, il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non è allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14bis, 14ter, 14quater della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il termine di trenta giorni per l'inizio lavori decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti.

La sussistenza del titolo è provata con la copia della denuncia di inizio attività da cui risulti la data di ricevimento della denuncia, l'elenco di quanto presentato a

corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato nonché gli atti di assenso eventualmente necessari. Beninteso, la copia protocollata della denuncia di inizio attività ha mero valore probatorio, poiché per gli interventi realizzabili con d.i.a. non esiste un provvedimento amministrativo in cui si incorpori il titolo abilitativo.

Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine di trenta giorni sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il Consiglio dell'Ordine di appartenenza.

Il Testo unico non interviene in maniera esplicita nella questione dei **termini** entro i quali l'amministrazione può esercitare l'**attività di verifica**. Su questo punto l'orientamento da seguire attribuisce al decorso del termine di inizio lavori l'unico effetto di consentire, appunto, l'inizio dei lavori e non quello di inibire l'intervento di vigilanza e l'irrogazione delle eventuali sanzioni amministrative.

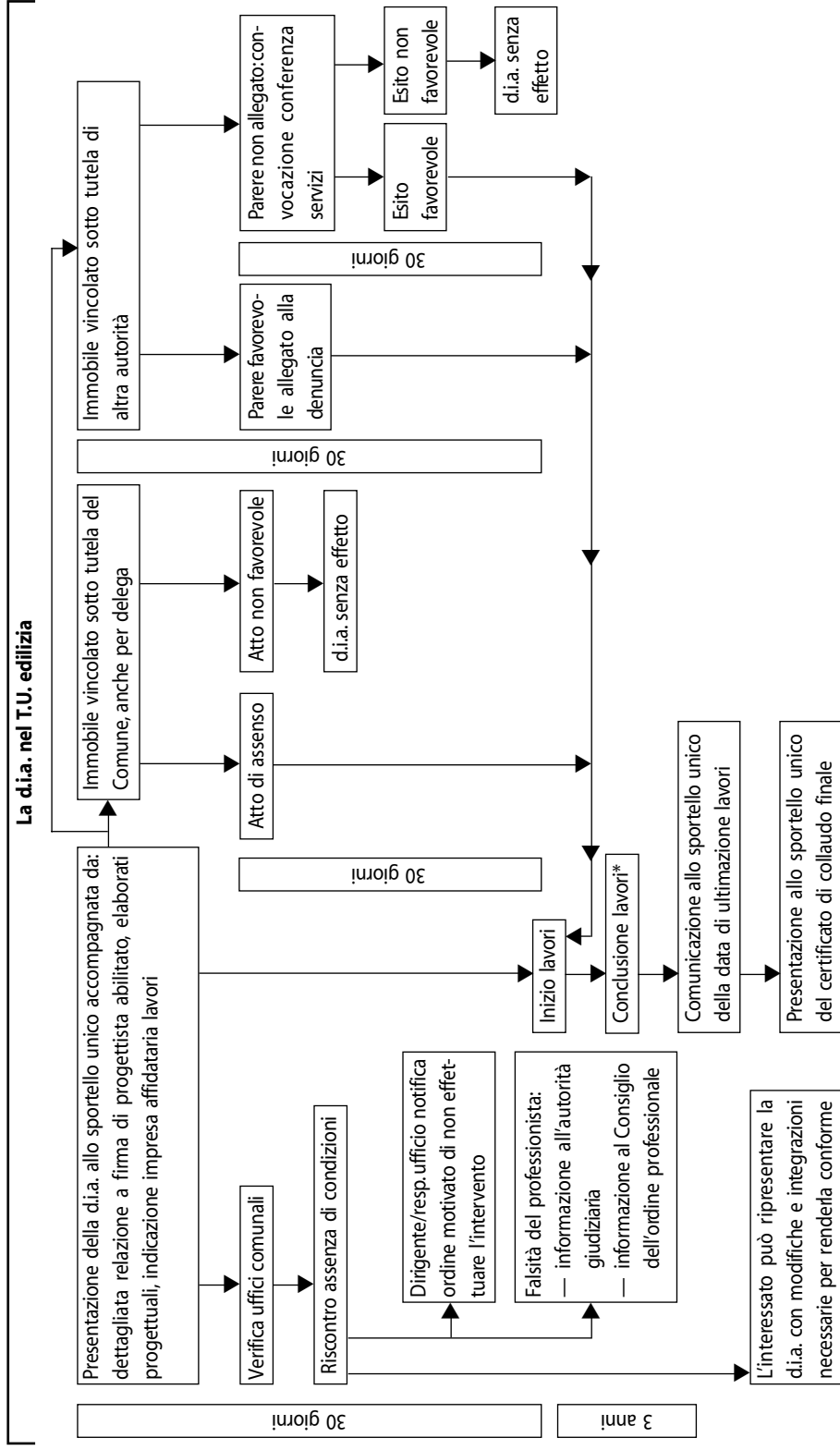
L'amministrazione, inoltre, potrebbe anche intervenire per impedire la realizzazione di interventi in contrasto con il piano regolatore adottato per il quale sia in itinere l'approvazione da parte della Regione. In altre parole, anche alla d.i.a. si applicano le cosiddette **misure di salvaguardia** (così T.A.R. Lombardia, Brescia, 17 maggio 2001, n. 358).

È comunque salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio di attività, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.

Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un **certificato di collaudo finale**, che va presentato allo sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la denuncia di inizio attività.

La denuncia di inizio attività può essere utilizzata anche per la realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito per la validità del permesso di costruire, se le opere residue rientrano tra quelle per cui la denuncia di inizio attività è ammessa.

La procedura descritta all'articolo 23 del Testo Unico per l'edilizia si applica sia alla d.i.a. sostanziale sia alla d.i.a. procedurale. Le due dichiarazioni si differenziano, invece, quanto a onerosità: mentre per la d.i.a. sostanziale non sussiste obbligo di contribuzione, salvo che per espressa disposizione di legge regionale che definisca i criteri e i parametri per la relativa determinazione, per la d.i.a. procedurale la regola è la soggezione al contributo di costruzione.



* La realizzazione della parte non ultimata è subordinata a nuova d.i.a.