

Quali sono le criticità che meritano particolare attenzione?

1. Evitare di assumere il ruolo di procuratore o delegato del dichiarante nei modelli unici di presentazione delle pratiche.

Perché la maggior criticità è rappresentata dalla dichiarazione “*che lo stato attuale dell’immobile, rispetto ai titoli descritti nella Tabella sottostante ... risulta conforme o difforme*”, in quanto, in caso di dichiarazioni non veritiere si commette un reato penale che non può essere estinto da eventuali successive sanatorie amministrative, le quali possono estinguere esclusivamente reati contravvenzionali.

Sembra superato dal comma 3 dell’articolo 34-bis del DPR :

3. *Le tolleranze esecutive di cui ai commi 1 e 2 realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell’attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero, con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.*

Infatti, nei modelli più recenti approvati con D.G.T e PC del 12 maggio 2021, n. 6326, nella Relazione Tecnica di Asseverazione Unica, è stato aggiunto il punto 33) Stato legittimo dell’immobile prima dell’intervento, così articolato:

- 33.1 lo stato attuale dell’immobile è conforme all’ultimo stato legittimo
- 33.2 lo stato attuale dell’immobile presenta difformità tali da rientrare nelle tolleranze di cui all’art. 34 bis, comma 1 o 2, del d.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. che non costituiscono violazioni edilizie, e si allega necessaria documentazione
- 33.3 lo stato attuale dell’immobile è difforme all’ultimo stato legittimo, pertanto la presente istanza è da considerarsi a sanatoria

In ogni caso varrebbe la pena di esaminare i contenuti delle procure previste in ogni procedimento informatizzato spesso diverse tra loro.

Art. 20 (R) - Procedimento per il rilascio del permesso di costruire

c.13 - Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni di cui al comma 1, dichiara o attesta falsamente l’esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al medesimo comma è punito con la reclusione da uno a tre anni. In tali casi, il responsabile del procedimento informa il competente ordine professionale per l’irrogazione delle sanzioni disciplinari.

4. Attenzione alle responsabilità del direttore dei lavori, nonché a quella del progettista per le opere subordinate a Segnalazione Certificata di Inizio Attività richiamate dall’articolo 29 del DPR 380.

c.2 - Nei casi di totale difformità o di variazione essenziale rispetto al permesso di costruire, il direttore dei lavori deve inoltre rinunciare all’incarico contestualmente alla comunicazione resa al dirigente. In caso contrario il dirigente segnala al consiglio dell’ordine professionale di appartenenza la violazione in cui è incorso il direttore dei lavori, che è passibile di sospensione dall’albo professionale da tre mesi a due anni.

c.3 - Per le opere realizzate dietro presentazione di segnalazione certificata di inizio attività, il progettista assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli

articoli 359 e 481 del codice penale. In caso di dichiarazioni non veritiere nella relazione di cui all'articolo 23, comma 1, l'amministrazione ne dà comunicazione al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

5. Il concetto di "Tolleranza costruttiva" introdotto nell'articolo 34, comma 2 ter del DPR 380/2001, col DL 70/2011, entrato in vigore il 14/05/2011 convertito con modificazioni dalla L. **12 luglio 2011**, n. 106, poi ampliato nel nuovo articolo 34-bis, attraverso la legge n.120/2020, col comma 2 diventa tolleranza esecutiva, quando configuri: *"irregolarità geometriche, modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, diversa collocazione di impianti, nonché opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi"*, purché queste non riguardino immobili sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.

Il generico riferimento agli immobili sottoposti a tutela, non dovrebbe precludere l'applicazione di questo comma anche agli edifici interessati da vincolo paesaggistico, almeno per *"la diversa collocazione di impianti (interni) e le opere interne"* in quanto non riguardano aspetti esteriori degli stessi.

Infatti, se si considera che il D.P.R. 31/2017 ha determinato la liberalizzazione di molte opere interne con riferimento ai vincoli paesaggistici. Non ha molto senso, rendere la tolleranza ex art. 34-bis del D.P.R. 380/2001, comma 2, inoperante per le stesse opere interne che il citato D.P.R. 31/2017 ha liberalizzato dal punto di vista paesaggistico.

Come irregolarità geometriche si potrebbero considerare: *gli angoli non perfettamente in squadra o le murature non perfettamente allineate, le aperture interne non corrispondenti al progetto depositato,*

Dal momento che la disposizione introdotta dal legislatore statale è sostanzialmente analoga a quella contenuta nel comma 1-bis, art. 19-bis della L.R. Emilia Romagna 23/2004, si ritiene anche di poter (prudentemente) considerare applicabili i casi esemplificativi e non esaustivi ivi riportati, anche se non sono stati ripresi nella formulazione del nuovo art. 34-bis del D.P.R. 380/2001:

- *il minore dimensionamento dell'edificio;*
- *la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali;*
- *le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne;*
- *la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria;*
- *gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.*

Inoltre, potrebbero essere di supporto anche le indicazioni fornite dalla Circ. R. Emilia Romagna 05/06/2018, n. 410371, le quali evidenziano che tali difformità:

- *non ineriscono ai parametri dimensionali o localizzativi il cui rispetto costituisce requisito di legittimità del titolo edilizio e di regolarità dell'opera realizzata;*
- *non comportano nessun'altra violazione della disciplina dell'attività edilizia e, di conseguenza, non devono impedire l'acquisizione dell'agibilità.*

Siamo in pratica al cospetto di difformità *"di cantiere"* che non violano alcuna norma imperativa che regola l'attività edilizia. Si tratta peraltro di elementi che legittimamente avrebbero potuto essere realizzati con diverse caratteristiche rispetto a quelle progettate ed assentite.

Differenza con la CILA in sanatoria. Il punto centrale è che **ai fini dell'applicabilità della norma in commento deve trattarsi di difformità emerse durante l'esecuzione di lavori abilitati** (da titoli abilitativi edilizi), e non invece di modifiche successive alla chiusura dei lavori stessi.

Ciò che distingue queste casistiche - nelle quali non parliamo pertanto di una "sanatoria" ma di una condizione di irrilevanza delle irregolarità - dal regime della CILA "tardiva" o "postuma", che invece va a regolarizzare difformità realizzate successivamente e in assenza di titolo abilitativo, con relative sanzioni pecuniarie.

6. Come agire nei confronti del "silenzio diniego" contemplato dal comma 3 dell'articolo 36 - Accertamento di conformità: Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata.

In particolare, quali iniziative intraprendere nel caso di SCIA in sanatoria, se il RUP non comunica motivi di diniego/illegittimità o carenza di documentazione.

Alcuni RUP ritengono che questo comma sia riferito esclusivamente alla richiesta di *permesso in sanatoria*, perciò in mancanza di risposta si può intervenire con impugnazione al TAR del silenzio rifiuto.

I Notai nel caso di SCIA in sanatoria, chiedono esclusivamente il numero di protocollo, la data di presentazione e la ricevuta del pagamento dell'oblazione.

Una soluzione per ottenere una implicita risposta di assenso sarebbe quella di chiedere la determinazione dell'oblazione al Comune, ma tale ipotesi non consentirebbe al Notaio di procedere alla stipula dell'atto. Perciò potrebbe essere praticabile negli altri casi.

7. Quali reati estingue: "Il rilascio in sanatoria del permesso di costruire estingue i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti" stabilito dal comma 3 dell'articolo 45 - Norme relative all'azione penale?

L'azione penale relativa alle violazioni edilizie rimane sospesa finché non siano stati esauriti i procedimenti amministrativi di sanatoria di cui all'articolo 36. (comma 1 – articolo 45).

8. **LA RESPONSABILITA' DEL TECNICO NELLE FALSE ATTESTAZIONI O DICHIARAZIONI SI SOVRAPPONE AL FALSO IDEOLOGICO.**

Il progettista, che attesti, nella planimetria e nella relazione illustrativa allegate alla domanda di permesso di costruire, una falsa destinazione d'uso dell'opera o che, più in generale, rediga planimetrie finalizzate alla domanda per il rilascio del permesso di costruire non corrispondenti alla realtà, commette un reato.

In materia edilizia infatti il legislatore ha previsto, in capo ai **progettisti**, obblighi e responsabilità tali da conferire loro il ruolo di garanti del rispetto delle norme in materia. Questa posizione di garanzia, assunta nell'interesse della pubblica amministrazione, può comportare, in caso di violazioni alle normative, delle **responsabilità** di carattere **disciplinare** e **penale**.

Il legislatore impone al professionista abilitato (ingegnere, architetto o geometra iscritto ad un albo professionale) ad una serie di **accertamenti di conformità** e riconosce il ruolo di soggetto esercente un **servizio di pubblica necessità**, ruolo dal quale discendono delle responsabilità in campo penale.

Il comportamento sanzionato penalmente che si può attribuire al tecnico, a fronte del ruolo assunto è connesso dunque all'attività di **certificazione** che può comportare, se non eseguita in modo veritiero, la commissione di **reati** contro la **fede pubblica**.

Nei procedimenti amministrativi per il rilascio del permesso di costruire, così come in caso di SCIA il tecnico progettista deve presentare una **relazione di asseverazione** che ha valore di certificazione.

La Corte di Cassazione, Sez.III, con la **Sentenza n.10917 del 01 aprile 2020**, ha nuovamente evidenziato, che il reato di cui all'art. 20, comma 13, Dpr 6 giugno 2001, n.380, che punisce le false dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni circa l'esistenza dei requisiti e presupposti per il rilascio del permesso di costruire, **ha un ambito applicativo che si sovrappone interamente alla fattispecie di falso ideologico in certificati commesso da persone esercenti un servizio di pubblica necessità** (art. 481¹ cod. pen.) e di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico (art. 483 cod. pen.), di cui assorbe il disvalore, e si consuma quando oggetto di asseverazione non siano esclusivamente fatti che cadono sotto la percezione materiale dell'autore della dichiarazione, ma giudizi. Il reato di cui all'art. 20, comma 13, Dpr 6 giugno 2001, n.380 integra il reato di falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità (art. 481 cod. pen.), la condotta del tecnico - professionista – commessa prima della modifica dell'art. 20, comma 13, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, disposta dalla legge 12 luglio 2011 n 106 – che, per esempio, attesti, nella planimetria e nella relazione illustrativa allegate alla domanda di permesso di costruire, una falsa destinazione d'uso dell'opera o che, più in generale, rediga planimetrie finalizzate alla domanda per il rilascio del permesso di costruire non corrispondenti alla realtà, giacché dette planimetrie non sono destinate a provare la verità di quanto rappresentatevi, ma svolgono la funzione di dare alla P.A. – la quale resta pur sempre titolare del potere di procedere ad accertamenti autonomi – un'esatta informazione sullo stato dei luoghi.

9. Meglio non asseverare un punto della Modulistica Unificata di cui non si conosce la reale portata.

10. L'articolo 31 della LUN 1150/1942 ha introdotto l'obbligo della Licenza edilizia a partire dal 1° settembre 1967 (data di entrata in vigore della Legge 765/1967, detta Legge Ponte) perciò le costruzioni realizzate prima di questa data nelle aree esterne a quelle regolate da un PRGC o da un Regolamento Edilizio, sono da considerarsi legittime ai sensi dell'articolo 9-bis - *Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili* del DPR 380, infatti il comma 1-bis recita: *"Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, ..."*.

Tuttavia, tutto ciò è assai arduo perché spesso le planimetrie (*informazioni*) *catastali di primo impianto* per loro natura sono piuttosto imprecise e vanno integrate con verifiche di altro tipo: documentazione fotografica e analisi dei materiali, che attestino ad esempio aperture non modificate, ovvero,

¹ Art. 481 CP – *Chiunque nell'esercizio di una professione sanitaria o forense, o di un altro servizio di pubblica necessità (art. 359 CP), attesta falsamente, in un certificato, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 51 a euro 516.*

Soprattutto nei Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti è difficoltoso recuperare i Regolamenti edilizi antecedenti al 1° settembre 1967, atti a regolare l'edificazione all'interno del *nucleo edilizio esistente o riguardanti il nucleo di ampliamento* (articolo 33, comma 1 LUN).

Allo stesso modo non è facile disporre di PRGC antecedenti al 1° settembre 1967, perché sino alla fine degli anni cinquanta del novecento, solo il 10% della totalità dei Comuni italiani venne assoggettato all'obbligo di redigere un PRGC (un primo elenco di 100 Comuni obbligati venne stilato con un decreto dell'11 maggio 1954, un secondo elenco di altri 210 Comuni, venne approvato nel 1956, e con successivi 8 decreti si arrivò a complessivi a 781 Comuni).

11. Gli "interventi di manutenzione straordinaria" nel testo aggiornato dalla Legge 120/2020, sono costituiti da:

"le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;"

Questa ulteriore integrazione della norma sembra porre in contraddizione il primo e il secondo periodo, laddove, nel primo si considerano tali: "le opere e le modifiche ... (che) non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso **implicanti incremento del carico urbanistico**", mentre, nel secondo, si considerano tali: "anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere ... **comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico** purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e **si mantenga l'originaria destinazione d'uso**."

Nel primo periodo, le opere e le modifiche, potrebbero comportare mutamenti di destinazione d'uso che non implicano "incremento del carico urbanistico", cioè il reperimento di una maggior quantità di attrezzature pubbliche o di uso pubblico, quindi, per esempio, il passaggio da destinazioni "commerciali" a quelle "residenziali" o "produttive".

Mentre, nel secondo, per essere tali, devono mantenere l'originaria destinazione d'uso, anche se comportano la variazione "delle superfici delle singole unità immobiliari" oltre che "del carico urbanistico".

La variazione delle superfici delle singole unità immobiliari, se effettuata nell'ambito della medesima destinazione d'uso, non può influire sul carico urbanistico perché la superficie complessiva rimane comunque inalterata.

E, per lo stesso motivo, non può configurare nemmeno una variazione del carico urbanistico. Perciò la precisazione "nonché del carico urbanistico" è pleonastica oltre che fuorviante.

In quanto sembra presupporre che la semplice somma delle superfici delle unità immobiliari possa portare a un incremento del “*carico urbanistico*”, ma ciò potrebbe valere solo per la funzione residenziale, nel caso in cui, erroneamente, si facesse discendere il carico urbanistico, o meglio, la capacità insediativa di uno strumento urbanistico generale, dalla sommatoria delle unità immobiliari, anziché, come da prassi, dal volume o dalla superficie complessivi desumibili dall’applicazione dell’indice fondiario/territoriale alle correlate superfici.

12. I “buchi” o “bug” contenuti nella Legge 34/2022 di conversione del D.L. 17/2022 (cd. “Decreto Energia o Bollette”), possono essere superati attraverso il richiamo all’art. 15 cd. Preleggi al Codice civile?

Facciamo riferimento a un ulteriore adeguamento del D.P.R. 380/2001, aggiornato per l’ennesima volta, in questo caso, per agevolare alcuni interventi necessari a “semplificare” le procedure atte a incentivare l’installazione di **impianti solari termici o fotovoltaici** o ad ampliare l’area di applicazione della “**ristrutturazione edilizia**”.

Sul primo argomento, secondo la Direzione Edilizia, Ambiente e Territorio di ANCE, alcune criticità contenute nel testo definitivo della richiamata legge di conversione, possono essere superati attraverso il richiamo all’art. 15 cd. Preleggi al Codice civile.

In particolare, secondo tale assunto, l’ANCE ritiene che nonostante l’art. 9, comma 1 del DL 17/2022, il quale identifica come “**manutenzione ordinaria**” l’installazione dei suddetti impianti, collocandoli in questo modo tra la cosiddetta “**edilizia libera**”, non regoli adeguatamente il rapporto con altre norme vigenti a partire:

- dal **D.P.R. 31/2017**, che individua gli interventi soggetti ad **autorizzazione semplificata** e quelli esclusi dall’**autorizzazione paesaggistica**;
- dall’**Allegato II del D.lgs. 199/2021**, nella parte relativa alle procedure abilitative per l’installazione degli impianti solari;
- dall’**art. 6, comma 1, lett. e-quater del D.P.R. 380/2001** “Testo Unico Edilizia”;
- dal Glossario dell’attività edilizia libera di cui al DM 2 marzo 2018, nelle parti relative alla installazione di tali impianti;
- dalle **prescrizioni degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali**, laddove intervengano a limitare l’installazione degli impianti da fonti rinnovabili;

in base all’art. 15 delle cd. Preleggi, in caso di conflitto tra norme che regolano la medesima materia, prevalga quella più recente dello stesso rango.

Sul secondo tema, come detto riferito all’ampliamento dell’area di applicazione della “**ristrutturazione edilizia**”, che attraverso la modifica agli articoli 3 e 10 del DPR 380/2001, viene estesa anche agli interventi di demolizione e ricostruzione totale con ampliamento da realizzare su edifici ricadenti in aree tutelate ai sensi dell’articolo 142 del D.lgs.42/2004, l’Ing. Carlo Pagliai, segnala che il legislatore si è scordato del D.lgs. 222/2016, in particolare dell’Allegato A, che alle voci 6 e 7, distingue tra ristrutturazione edilizia “leggera” e “pesante”, escludendo per quest’ultima la demolizione totale, che ora viene invece **ricompresa**, con ciò cambiando completamente il perimetro di applicazione della “**ristrutturazione edilizia pesante**”.

Anche in questo caso, quindi, potremmo far ricorso all’art. 15 cd. Preleggi ?