

Il permesso di costruire ed il suo procedimento

Avv. Stefano Filippetti



Natura giuridica

Autorizzazione amministrativa.

Il permesso di costruire ha natura di autorizzazione amministrativa, in quanto non attribuisce nuovi diritti, ma presuppone facoltà preesistenti (c.d. *ius aedificandi*) inerenti il diritto di proprietà.

Finalità

Con l'imposizione dell'obbligo di munirsi del permesso di costruire, per determinati interventi edilizi, l'ordinamento persegue la finalità di controllo del territorio e di corretto uso del medesimo.

Contenuto

Il permesso di costruire è atto vincolato nell'*an* e nel *quid*, dovendo il Comune limitarsi a verificare se il progetto di edificazione, avanzato da colui che ne abbia titolo, rispetti le previsioni urbanistiche edilizie vigenti ed *in itinere* e tutte le altre *norme di settore*, in parte non inserite nel DPR n. 380/2001, che condizionano il rilascio del p.d.c.

Permesso di costruire e normativa urbanistica

Se il progetto di costruzione contrasta con gli strumenti urbanistici vigenti e con quelli adottati la richiesta deve essere rigettata;

Se il progetto di costruzione contrasta solo con gli strumenti urbanistici adottati, scattano le c.d. *misure di salvaguardia*, dovendo il Comune emanare un provvedimento soprassessorio di sospensione di ogni decisione sulla domanda avanzata dal richiedente il permesso di costruire.

Nel caso in cui il titolo edilizio fosse stato rilasciato prima che venissero adottate delle previsioni urbanistiche contrastanti il titolare ha la facoltà di realizzare *l'opus novi*.

Qualora le previsioni urbanistiche contrastanti, rispetto a quelle vigenti al momento del rilascio del titolo edilizio, fossero approvate, il permesso di costruire decade se, rispetto all'entrata in vigore del c.d. *jus novum*, i lavori edilizi non erano stati iniziati e qualora non venissero conclusi nel termine di tre anni dal loro inizio

Gli interventi subordinati a permesso di costruire

L'art. 10 del DPR n. 380, n. 2001 prevede che costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

- a) gli interventi di nuova costruzione;
 - b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;
 - c) 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.
2. Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività.
3. Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire.

Le prime due categorie (*“nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica”*) richiamano gli interventi definiti dall'art. 3 del DPR n. 380/01. La terza categoria evoca, all'interno del *genus* della ristrutturazione edilizia, la c.d. *ristrutturazione pesante*, in cui l'intervento edilizio oltre ad integrare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente comporta un aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero, limitatamente agli immobili compresi nei centri storici, mutamenti della loro destinazione d'uso.

Caratteristiche del permesso di costruire

- *irrevocabilità*: una volta rilasciato non può essere ritirato o diventare inefficace se non nei casi previsti di decadenza o per annullamento;
- *trasferibilità*: insieme all'immobile ai successori o aventi causa;
- *onerosità*: in quanto viene rilasciato dietro versamento di un contributo, salvo alcuni casi di gratuità;
- *validità limitata nel tempo*: nel permesso sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori;
- *pubblicità*: della sua emissione ne è data notizia al pubblico mediante affissione all'Albo Pretorio;
- *fa salvi i diritti dei terzi*: disciplina soltanto il rapporto giuridico tra il titolare ed il Comune;

Quanto alla c.d. *legittimazione soggettiva* all'ottenimento del titolo edilizio: può aspirare al rilascio del permesso di costruire il proprietario dell'immobile su cui verrà realizzata la progettata attività edilizia e colui che abbia titolo per richiederlo.

Presupposti e competenza al rilascio

I presupposti affinché il p.d.c. possa essere rilasciato sono:

Legittimità: ossia conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi, della disciplina edilizia e di settore;

Urbanizzazione della zona interessata: esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o previsione da parte del Comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero impegno degli interessati di compierle contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso;

Il p.d.c. è rilasciato dal dirigente o dal responsabile del competente ufficio tecnico comunale.

Il p.d.c. è rilasciato dal dirigente (cfr. art. 107, 3° comma, lett. f) del D. Lgs. N. 267/00) e nei Comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, ai sensi dell'art. 109, 2° comma, D. Lgs. N. 267/00, dal Responsabile dell'ufficio o del servizio

Efficacia temporanea e decadenza

Nel p.d.c. sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori. I termini di inizio e di fine lavori fanno parte del contenuto tipico del provvedimento abilitativo comunale.

Inizio

I lavori devono essere iniziati entro un anno dal rilascio del titolo edilizio. Per inizio dei lavori si intende l'esecuzione di opere dalle quali possa desumersi in modo univoco l'effettiva volontà del titolare del permesso di costruire di realizzare la costruzione progettata: gli scavi di sbancamento, caratterizzati da un cospicuo movimento di terra anche in profondità, idoneo a contenere la platea di fondazione integrano tale presupposto.

Ultimazione

I lavori devono essere iniziati entro un anno dal rilascio del titolo edilizio e devono essere ultimati entro tre anni dal loro inizio salvo che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta ed accordata una proroga. L'ultimazione dei lavori è connessa al completamento dell'opera, la quale può intendersi in senso *strutturale* (esecuzione del rustico e della copertura) o *funzionale* (il fabbricato deve essere dotato anche degli impianti, dovendo risultare idoneo ad espletare le funzioni contemplate negli elaborati di progetto).

Decadenza

Se i lavori non vengono iniziati entro il termine iniziale ovvero non risultano completati nel termine finale il p.d.c. decade. Il provvedimento di decadenza è atto vincolato: spetta al Comune fornire la prova del mancato inizio o della mancata ultimazione.

Presentazione della domanda e documentazione

La domanda

per il rilascio del p.d.c., sottoscritta da uno dei soggetti legittimati, va presentata al SUE., con i seguenti allegati

- (i) il titolo di proprietà (o altro titolo di legittimazione);
- (ii) gli elaborati di progetto richiesti dal R.E.C. (Regolamento edilizio comunale) redatti da un professionista abilitato (geometra, architetto ed ingegnere);
- (iii) l'autocertificazione circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nel caso in cui il progetto riguardi interventi di edilizia residenziale ovvero la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali;
- (iv) atti e documenti che dimostrino il rispetto delle seguenti norme di settore:- le norme in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio (Cfr. artt. 22 e 146 D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42); - le norme in materia di tutela ambientale (Via, scarichi delle acque, smaltimento dei rifiuti) (Cfr. D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152); - le norme di sicurezza statica ed antisismiche (Cfr. Parte II del T.U. Edilizia); - le norme antincendio (Cfr. art. 15 del D. Lgs. 8 marzo 2006, n. 139); - le norme di sicurezza stradale (Cfr. D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285); - le norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (Cfr. D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81); - le norme sulla sicurezza degli impianti (Cfr. D. M. 22 gennaio 2008, n. 37); - le norme in materia igienico sanitaria e agibilità (Cfr. R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 e T.U. Edilizia); - le norme in materia di superamento delle barriere architettoniche (Cfr. D.M. 14 giugno 1989, n. 236 ed art. 82 del T.U. Edilizia); - le norme in materia di efficienza energetica (Cfr. D. lgs. 19 agosto 2005, n. 192); - le norme in materia di accatastamento (Cfr. Legge 1 ottobre 1969, n. 679).

L'istruttoria procedimentale

Il Responsabile del procedimento:

Ricevuta la domanda di rilascio di p.d.c. il Dirigente del SUE (o il Responsabile del servizio) comunica, nei 10 giorni successivi, al richiedente il nominativo del Responsabile del procedimento.

L'istruttoria è curata dal Responsabile del procedimento il quale acquisisce i pareri dagli Uffici comunali, nonché quelli dell'ASL e dei Vigili del Fuoco.

Conferenza di servizi decisoria

Il Responsabile del procedimento, nel caso in cui per la realizzazione dell'intervento sia necessario acquisire atti di assenso, comunque denominati, di altre amministrazioni, diverse dall'A.S.L. e dai Vigili del Fuoco - convoca una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241 (modificati da ultimo dall'art. 49 D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122).

Tale figura di conferenza, la quale si presenta come modulo procedimentale di semplificazione e di accelerazione dell'azione amministrativa, è definita anche esterna, in quanto relativa a più procedimenti funzionalmente collegati e diretti all'adozione di una decisione pluristrutturata, destinata a sostituire le determinazioni delle Amministrazioni partecipanti. L'atto finale è adottato dall'Amministrazione procedente, ma è previamente concordato, attraverso atti di assenso con tutte le Amministrazioni partecipanti

Proposta di provvedimento

Il Responsabile del procedimento esamina la domanda, valuta la conformità del progetto alla normativa vigente formula, al Dirigente, una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto.

I termini del procedimento

- (i) entro i dieci giorni successivi alla presentazione della domanda di p.d.c. il Dirigente del S.U.E. comunica, al richiedente, il nominativo del Responsabile del procedimento.
- (ii) Il Responsabile del procedimento cura l'istruttoria, nei sessanta giorni successivi alla presentazione della domanda formula una proposta di provvedimento;
- (iii) Il termine per la formulazione della proposta di provvedimento può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro quindici giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente;
- (iv) Il provvedimento finale (rilascio del titolo o suo diniego), che lo sportello unico provvede a notificare all'interessato, è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, nei 15 giorni successivi, dalla formulazione della proposta di provvedimento formulata dal Responsabile del procedimento ovvero dall'esito della conferenza di servizi organizzata dal competente ufficio comunale. Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il c.d. silenzio-rifiuto

Il provvedimento finale

Il provvedimento finale che conclude il procedimento diretto al rilascio del permesso di costruire può realizzare l'interesse pretensivo del richiedente (permesso di costruire) ovvero frustrarlo (diniego di permesso di costruire).

Rilascio del p.d.c. Nel caso di conseguimento del bene della vita aspirato (permesso di costruire) trova applicazione l'art. 20, 7° comma, DPR n. 380/01: «Il provvedimento finale, che lo sportello unico provvede a notificare all'interessato, è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, entro quindici giorni dalla proposta di cui al comma 3, ovvero dall'esito della conferenza di servizi di cui al comma 6. Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio. Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio».

Diniego di rilascio. Nell'ipotesi in cui il Responsabile del procedimento, ai sensi del comma 3 dell'art. 20 DPR n. 380/2001, formulasse una proposta di provvedimento ostativa al rilascio del titolo edilizio, l'organo competente all'emanazione del provvedimento finale deve, ai sensi dell'art. 10-bis della Legge 7 agosto 1990, n. 241, comunicare al richiedente i motivi ostativi all'accoglimento, pena, in difetto, l'annullamento giurisdizionale del provvedimento espresso di diniego

Il provvedimento di diniego di permesso di costruire deve indicare le reali ragioni di contrasto tra il progetto presentato e la normativa urbanistica edilizia vigente

L'intervento sostitutivo regionale

L'art. 21 DPR n. 380/2001 consente al privato di trovare una soluzione amministrativa al silenzio rifiuto (o inadempimento) formatosi, ai sensi dell'art. 20, comma 9, DPR n. 380/01, sulla sua richiesta di rilascio di permesso di costruire. per mancata adozione, nei termini, del provvedimento conclusivo, pur rimanendo impregiudicata la possibilità di impugnare, dinanzi al Giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 117 del c.p.a., il silenzio rifiuto così formatosi.

Nella Regione Marche tale facoltà è contemplata dall'art. 68 della L. R. 5 agosto 1992 n. 34. In tal caso il richiedente ha facoltà di presentare ricorso al presidente della Provincia. Entro trenta giorni dal ricevimento del ricorso, il presidente della provincia invita formalmente il sindaco a pronunciarsi sulla domanda, sentita la commissione edilizia, nei successivi trenta giorni. Scaduto inutilmente il termine assegnato, la provincia nomina un commissario *"ad acta"*, che si pronuncia sulla domanda di concessione entro trenta giorni dalla data della nomina.

Grazie !

Avv. Stefano Filippetti
Studio Legale Formica & Associati
Via Silvio Pellico, 8
62012 Civitanova Marche
Tel 0733 775382 – fax 0733 818839
E-mail: filippetti@formicaeassociati.it

EA
Formica&Associati