

COMUNE DI AREZZO

Direzione Servizi per il
Territorio

Ufficio Edilizia

Il Direttore

Arezzo, 14 settembre 2011

Prot. 98899/ M. 03/2011

Al personale dell'Ufficio Edilizia
Loro Sedi

p.c. All'Assessore all'Urbanistica
Stefano Gasperini
SEDE

p.c. Al Direttore dei Servizi per il Territorio
Arch. Fabrizio Beoni
SEDE

p.c. Al Direttore dell'Ufficio Pianificazione Urbanistica
Arch. Marco Carletti
SEDE

p.c. All'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Arezzo
Via V. Veneto
52100, Arezzo
FAX 0575 353014
ordine@ntc.it

p.c. All'Ordine degli Ingegneri della provincia di Arezzo
Via Petrarca 21
52100, Arezzo
FAX 0575 27730
ordingar@tin.it

p.c. Al Collegio dei Geometri e dei Geometri laureati della Provincia di Arezzo
Via Verdi
52100, Arezzo
info@geometriarezzo.it

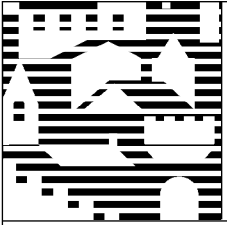
p.c. INARSIND Arezzo
Via Eritrea 9
52100, Arezzo
FAX 0575/20220
inarsindarezzo@gmail.com

OGGETTO – Entrata in vigore della L.R. 40/2011, prime indicazioni interpretative.

Il 25 agosto 2011, con l'entrata in vigore della L.R. 40/2011, modificativa della L.R. 01/2005, la Regione Toscana ha adeguato il proprio testo unico dell'edilizia alla L. 106/2011.

Prima sostanziale modifica è la soppressione dell'istituto giuridico della Denuncia di inizio attività (DIA), sostituito dalla Segnalazione Certificata di Inizio attività (SCIA).

Le modifiche hanno interessato anche la definizione degli interventi edilizi, in particolare la "ristrutturazione



COMUNE DI AREZZO

Direzione Servizi per il Territorio

Ufficio Edilizia

Il Direttore

edilizia".

Stante il mutato quadro normativo, si è posta la necessità di interpretare alcuni aspetti specifici della legge, con riferimento agli atti di governo del territorio vigenti che disciplinano l'attività edilizia, in particolare per quanto riguarda:

- 1) La nozione di ristrutturazione edilizia, con particolare riferimento alle addizioni funzionali ed alle pertinenze;
- 2) Il rapporto fra i parametri urbanistici indicati dalla legge e quelli del Regolamento Urbanistico (modifica di sagoma, volume, superficie utile lorda)
- 3) Il termine per l'inizio dei lavori della SCIA;
- 4) La necessità o meno, di allegare l'autorizzazione del Genio Civile al deposito dei titoli edilizi (SCIA o Permesso di Costruire).

Tali problematiche sono state affrontate in via preliminare dall'Ufficio, ed illustrate nell'incontro tenuto il 1 settembre 2011, con i rappresentanti degli ordini professionali.

Si riportano di seguito le considerazioni che sono state espresse in tale incontro, che vengono assunte dall'Ufficio come prime indicazioni operative, per l'applicazione della legge.

1) Nozione di ristrutturazione edilizia, con particolare riferimento alle addizioni funzionali ed alle pertinenze

L'art. 79 della L.R. 01/05 disciplina le "opere e gli interventi sottoposti a SCIA"; dispone infatti che "sono soggetti a SCIA gli interventi di ristrutturazione edilizia, ossia quelli rivolti a trasformare l'organismo edilizio mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente; ... tali interventi comprendono altresì modifiche alla sagoma finalizzate alla realizzazione di addizioni funzionali nel limite del 20% del volume esistente.....".

Rispetto alla norma previgente è stato aggiunto che l'addizione funzionale si esplica mediante modifiche alla sagoma di un edificio ed è stato introdotto il limite quantitativo di modifica della sagoma, nella misura del 20% rispetto al volume esistente; inoltre la realizzazione delle pertinenze è stata scorporata dalla definizione di ristrutturazione edilizia, codificandola come una nuova categoria di intervento, sempre con l'aggiunta del limite quantitativo del 20% rispetto al volume dell'edificio principale.

E' di tutta evidenza che l'art. 79, oltre ad individuare il titolo edilizio abilitativo, definisce anche il concetto di ristrutturazione edilizia, scontandosi, come in passato, dalla definizione del Testo Unico statale (DPR 380/01).

E' utile ricordare che secondo il DPR 380/01, tutti gli ampliamenti sono ricondotti alla categoria della nuova costruzione, quindi soggetti al rilascio del Permesso di Costruire, ad eccezione delle "pertinenze" che abbiano consistenza non superiore al 20% del volume esistente. L'impianto sanzionatorio del DPR 380/01 dispone la rilevanza penale se tali interventi sono eseguiti in assenza del Permesso di Costruire (ovvero di altri titoli eventualmente introdotti dalle discipline regionali).

L'art. 78 della L.R. 01/05 assoggetta al rilascio di Permesso di Costruire le "addizioni volumetriche agli edifici esistenti non assimilate alla ristrutturazione edilizia"

Stante la definizione residuale dell'art. 78 della L.R. 01/2005, gli interventi di "ampliamento" che non rientrano nella nozione di ristrutturazione edilizia (ovvero le modifiche alla sagoma eccedenti il 20% del volume esistente), non possono che essere ricondotti alla categoria dell'addizione volumetrica.

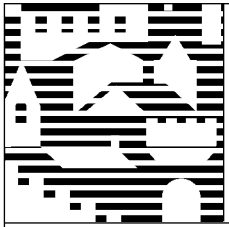
Per quanto riguarda poi i relativi titoli legittimanti, è individuata la SCIA per gli ampliamenti classificabili nella nozione di ristrutturazione edilizia, ed il permesso di costruire per gli ampliamenti classificati come addizione volumetrica.

Si ricorda che la Regione Toscana, con la Circolare applicativa del condono edilizio 2004, ha precisato che gli ampliamenti rientrano nella categoria della ristrutturazione edilizia se sono funzionali ad un organismo esistente e se non determinano la costituzione di un nuovo organismo. Tali requisiti sono soddisfatti se gli ampliamenti sono limitati, se non aumenta il numero delle unità immobiliari e se non cambia la destinazione d'uso.

Il Regolamento Urbanistico è stato adottato ed approvato con il precedente impianto normativo, ove all'art. 79 della L.R. 01/05 non era fissato un limite quantitativo delle addizioni funzionali.

L'art. 36 delle NTA del Regolamento Urbanistico dispone al comma 2 che "le addizioni funzionali di cui alla lettera d), punto 3 del comma 2 dell'art. 79 della L.R. 01/05, non possono comportare nel loro complesso un incremento di superficie superiore a mq 30, mq 40, ... mq 60 ..."

Occorre quindi chiarire se le previsioni del R.U. sono divenute inefficaci qualora l'addizione superi il 20% del



COMUNE DI AREZZO

Direzione Servizi per il Territorio

Ufficio Edilizia

Il Direttore

volume esistente. Si tratta cioè di capire se il limite introdotto dalla legge, incide, in riduzione, nei casi in cui l'addizione di superficie prevista dal Regolamento Urbanistico eccede il 20% del volume esistente.

Stante il richiamo puntuale del Regolamento Urbanistico all'articolato della L.R. 01/2005, per effetto della modifica apportata alla legge, **si ritiene che le addizioni funzionali sono tali se addizionano Sul in conformità del R.U., e se tale addizione modificativa della sagoma, non supera il 20% del volume esistente.**

Nei casi diversi (ad esempio addizione maggiore dei limiti dell'art. 36 del R.U., o modifica di sagoma maggiore del 20%), l'intervento non può che essere ascrivito alla categoria dell'addizione volumetrica, ammissibile ove il R.U. prevede tale intervento.

Nell'ambito del territorio rurale, ove sono vietate dalla L.R. 1/2005 le addizioni volumetriche, di fatto non potranno essere proposte addizioni alla sagoma degli edifici che superano il 20% del volume esistente, contrariamente a quanto disciplinato dal R.U..

Resta inteso che nulla osta alla proposizione in tempi diversi di separati interventi di addizione funzionale, a condizione che ciascuno rispetti il limite del 20%, e che nel complesso sia rispettata la quantità di Sul in addizione (il R.U. ammette espressamente la possibilità di intervenire con più interventi, fatto salvo il rispetto del limite complessivo).

2) Rapporto tra i parametri urbanistici indicati dalla legge e quelli del Regolamento Urbanistico (modifica di sagoma, volume, Sul)

Altri elementi oggetto di interpretazione sono il significato di "modifiche alla sagoma" ed il parametro "volume" indicato dal legislatore per la verifica quantitativa del 20%.

Sia il legislatore statale che quello regionale hanno utilizzato il termine di "modifiche alla sagoma...."

La definizione di sagoma di un edificio è contenuta nel vigente Regolamento Edilizio. Definizione analoga è contenuta anche nella proposta di Regolamento per l'unificazione a livello regionale delle definizioni tecniche e dei parametri urbanistici ed edilizia, ai sensi dell'art. 144 della L.R. 1/2005.

In entrambe le definizioni, nella sagoma di un immobile è compresa sia la porzione di edificio delimitata dai muri perimetrali (cd sagoma primaria del R.E.), sia le porzioni non tamponate, quale ad esempio i porticati (cd sagoma secondaria del R.E.).

Ne consegue che in ipotesi di addizione funzionale che prevede l'incremento di Sul mediante la tamponatura (parziale o totale) di un porticato esistente, stante la non modifica della sagoma, tale intervento risulta escluso dalla verifica quantitativa del 20% determinata dalla L.R. 1/2005, ferma restando la quantità massima di addizione ammessa dal Regolamento Urbanistico.

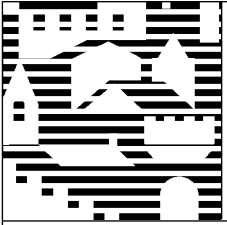
Per quanto riguarda invece il termine "volume" (... nel limite del 20% del volume esistente ...), si pone il problema di identificare il relativo parametro di riferimento in chiave di Regolamento Urbanistico, ai fini della verifica di legge.

Si tratta cioè di identificare se tale parametro è da riferirsi alla Sul di cui all'articolo 24 delle NTA del R.U., piuttosto che al volume di cui all'art. 29 delle NTA del R.U., ovvero al volume della sagoma di cui all'art. 15 del Regolamento Edilizio.

E' utile ricordare che il dimensionamento del Piano Strutturale è stato definito rispetto alla Superficie utile lorda; ovviamente tale parametro è l'indice edificatorio (territoriale e fondiario) assunto dal Regolamento Urbanistico. Alcune disposizioni della L.R. 1/2005 (ad esempio quelle riferite agli interventi ammessi sul patrimonio edilizio con destinazione d'uso agricola) sono state recepite nel Regolamento Urbanistico "convertendo" il riferimento al "volume" indicato nella legge, con il parametro della Sul.

Si ritiene che la *ratio* della norma sia quella di individuare la quota di addizione massima ammissibile, in riferimento agli indici edificatori attribuiti dagli strumenti urbanistici, PRG o RU. Non si spiegherebbe diversamente la circostanza che lo stesso articolo 79 prosegue, esonerando alcuni interventi di addizione funzionale (rialzamento del sottotetto ..., servizi igienici..., volumi tecnici..., autorimesse pertinenziali...) dal computo degli indici di "fabbricabilità fondiaria e territoriali", confermando quindi che il riferimento, indipendentemente dal termine utilizzato, è agli indici edificatori.

Gli strumenti urbanistici comunali in passato hanno sempre utilizzato quale indice edificatorio (fondiario o territoriale) il parametro del volume, quelli più recenti, come quello del Comune di Arezzo, utilizzano invece il



COMUNE DI AREZZO

Direzione Servizi per il Territorio

Ufficio Edilizia

Il Direttore

parametro della Superficie Utile Lorda (Sul). La definizione di volume di cui all'art. 29 delle NTA determina solo un volume virtuale (il volume si ottiene moltiplicando la Sul per un coefficiente numerico). Il volume ai fini della determinazione della sagoma (art. 15 del R.E.) di un edificio è riferito al volume fisico della figura geometrica, ma non è corrispondente al "peso urbanistico" dell'edificio stesso, dato appunto dalla quantità di SUL (due edifici con SUL diverse potrebbero avere lo stesso volume di sagoma).

L'indice edificatorio a cui riferirsi è quindi quello della Sul del R.U.: pertanto le addizioni sono classificate funzionali, e quindi riconducibili alla tipologia d'intervento della ristrutturazione edilizia, se la Sul in modifica della sagoma dell'immobile, è contenuta entro il 20% della Sul iniziale, e se la Sul in addizione è contenuta entro i limiti fissati dall'art. 36 delle NTA del R.U..

Ne consegue che:

- **per i bar, i ristoranti e le strutture turistico ricettive, l'addizione funzionale che modifica la sagoma dell'immobile, finalizzata all'incremento della capacità ricettiva, deve comunque essere contenuta entro il 20% della Sul esistente (anziché il 25% come previsto dal R.U.), e comunque non oltre 60 mq;**
- **per le attività produttive, l'addizione funzionale che modifica la sagoma dell'immobile deve essere contenuta entro il 10% della Sul esistente, e comunque non oltre 100 mq.;**
- **negli altri casi, l'addizione funzionale che modifica la sagoma dell'immobile deve essere contenuta entro il 20% della Sul esistente, e comunque non oltre 30/40/60 mq.**

Analogamente gli interventi di cui all'art. 79, c. 2, lett. e) della L.R. 01/05 "*interventi **pertinenziali** che comportino la realizzazionedi un volume aggiuntivo non superiore al 20% del volume dell'edificio principale...*" **devono essere verificati con il parametro della SUL: quindi le pertinenze non devono incrementare la SUL esistente oltre il 20%.** Ne consegue che la realizzazione di pertinenze che sono escluse dalla determinazione della SUL, non incidono sulla determinazione della percentuale.

3) Il termine per l'inizio dei lavori della SCIA

In generale la disciplina edilizia ha sempre delimitato temporalmente il termine entro il quale deve essere dato avvio ai lavori, ed il termine di ultimazione degli stessi.

Per il Permesso di Costruire è fissato il termine per l'inizio dei lavori (entro un anno dal rilascio del permesso) e per la fine degli stessi (entro tre anni dalla data di inizio).

Contenuti analoghi erano presenti anche sulla DIA, in particolare per l'inizio dei lavori (entro un anno dalla data di presentazione).

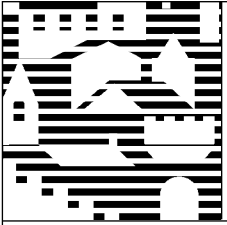
La legge regionale attribuisce cioè un termine che decorre dalla data di efficacia del titolo edilizio (data di rilascio per il Permesso di Costruire e decorso del termine di 20 giorni per la DIA); l'interessato ha facoltà di intraprendere i lavori fin dalla data di efficacia del titolo, così come può scegliere di iniziare i lavori successivamente, non oltre il limite imposto dalla legge, pena la decadenza del titolo stesso.

Senza entrare nel merito della natura giuridica (atto provvedimentale o privatistico) della DIA e della SCIA, gli strumenti sono analoghi e si basano sul fatto che la conformità dell'intervento edilizio da porre in essere è asseverata da un libero professionista, demandando al Comune la funzione di controllo e verifica. La differenza sostanziale è che l'efficacia della SCIA decorre immediatamente con il deposito della stessa, mentre la DIA diventava efficace decorsi 20 giorni dal deposito.

La norma statale della SCIA (art. 19, c. 2, L. 241/90) dispone che "*l'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data di presentazione della segnalazione ...*": è evidente che i lavori possono essere avviati immediatamente, ma non è escluso l'avvio dei lavori in un secondo momento. Il testo della proposta di legge regionale n. 90/2011, poi approvata con L.R. 40/2011, prevedeva espressamente la possibilità che la SCIA, seppure efficace fin dalla data di deposito, poteva essere suscettibile di inizio dei lavori successivamente, entro un anno dalla data di deposito, in coerenza con gli altri titoli edilizi (Permesso di Costruire e DIA).

Il testo approvato non sembra confermare tale facoltà al titolare della SCIA.

L'art. 84 "*disciplina della SCIA*", al comma 5, dispone: "*la SCIA è sottoposta ad un termine massimo di efficacia pari a tre anni dalla data di presentazione. L'inizio dei lavori è contestuale alla presentazione della SCIA...*". La norma dispone altresì che alla SCIA, ove dovuto, deve essere allegato il DURC, e che la mancata presentazione dello stesso rende inefficace la SCIA.



COMUNE DI AREZZO

Direzione Servizi per il Territorio

Ufficio Edilizia

Il Direttore

Lo strumento della SCIA è stato introdotto nell'ordinamento al fine di semplificare gli adempimenti burocratici connessi ai procedimenti amministrativi, in modo da poter consentire l'immediato avvio dei lavori.

La produzione del DURC implica che l'interessato abbia già individuato la ditta esecutrice dei lavori ed appaltati gli stessi.

Imporre l'obbligo di produzione del DURC contestualmente al deposito della SCIA, pena l'inefficacia della stessa, senza prevedere la possibilità di avviare i lavori in un secondo momento, e quindi di differire la presentazione del DURC, sembra andare in direzione opposta rispetto alla finalità della legge.

Nella predisposizione della modulistica (luglio 2011), in assenza di specifiche disposizioni legislative, questo Ufficio aveva ritenuto che per la SCIA si applicassero gli stessi termini già previsti per la DIA e per il Permesso di Costruire: tant'è che il modulo prevedeva un'apposita sezione ove si comunicava o l'immediato inizio dei lavori (con allegati i relativi documenti fra cui il DURC), ovvero si differiva la comunicazione di inizio ad una data successiva, comunque entro un anno dal deposito.

Il modulo della SCIA è stato nuovamente adeguato a seguito dell'entrata in vigore della L.R. 40/2011, senza però apportare modifiche alla sezione relativa all'inizio dei lavori.

Stante la formulazione dell'art. 84, c. 5, L.R. 1/2005, diventa necessario adeguare immediatamente la modulistica in uso al Comune di Arezzo, imponendo l'obbligo di presentazione del DURC contestualmente al deposito della SCIA.

Nell'incontro con i rappresentanti degli Ordini professionali l'Ufficio ha ricordato che la giurisprudenza ha affermato il principio consolidato che l'inizio dei lavori non può essere riferito solo ad opere preliminari quali la semplice recinzione dell'area, magari eseguita in economia; necessita invece che vi sia un'effettiva attività (uomini e/o mezzi e/o materiali) che dimostri l'effettivo inizio dei lavori rispetto allo specifico titolo legittimante.

Pertanto non può essere assunta come dichiarazione di inizio lavori l'esecuzione in economia delle opere preliminari, quale la recinzione dell'area di cantiere.

4) Sulla necessità di allegare l'autorizzazione del Genio Civile per la formazione dei titoli edilizi.

In generale la legge regionale 01/05 prevedeva (per le DIA ed i permessi) e prevede (per le SCIA ed i permessi), che per la formazione del titolo è necessario che la pratica sia corredata di "*ogni parere, nulla-osta o atto di assenso comunque denominato necessario per potere eseguire i lavori ...*".

Si è posta l'esigenza di chiarire se fra tali atti di assenso sia compresa anche l'autorizzazione del Genio Civile per l'inizio dei lavori nelle zone sismiche.

La dizione letterale della norma potrebbe indurre a ritenere che tale autorizzazione debba essere allegata al deposito della SCIA, o necessaria per il rilascio del Permesso di Costruire.

L'articolo 105, comma 2, della L.R. 01/05 precisa che i titoli abilitativi (SCIA e Permesso di Costruire) possono essere richiesti o rilasciati prima dell'autorizzazione del Genio Civile. Non è pertanto necessario allegare tale autorizzazione ai titoli edilizi.

Costituisce eccezione a tale principio il solo caso in cui l'intervento proposto riguardi un'aggiunta funzionale oltre 40 mq di Sul (fino a 60 mq), così come disciplinata dall'art. 36, c. 2 delle NTA del R.U.. In questo caso, la dimostrazione che il progetto verifica l'adeguamento dell'edificio esistente alla disciplina antisismica, costituisce il presupposto per il riconoscimento della quantità edificatoria assegnata dal R.U.. Necessita pertanto che il deposito della SCIA sia corredata dell'autorizzazione del Genio civile, ovvero del progetto strutturale dell'edificio, accompagnato dall'asseverazione del professionista che attesta la sussistenza del requisito richiesto.

Il Direttore dell'Ufficio Edilizia
Arch. Calussi Roberto