

# Semplificazione e liberalizzazione degli interventi edilizi

*Con la conversione del decreto sviluppo dovrebbe essere completato il quadro della semplificazione e liberalizzazione delle attività edilizie presentato in questo contributo con anche un quadro sinottico dei titoli abilitativi attualmente vigenti. L'esame delle innovazioni costringe ad un giudizio critico del quadro realizzato, che definisce procedure più complesse delle previgenti, con minore certezza nella loro applicazione.*

Nota a cura di Roberto Gallia

La legge 12 luglio 2011 n. 106 ha convertito il D.L. 13 maggio 2011 n. 70 concernente «Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia». L'articolo 5 detta alcune modifiche all'ordinamento vigente al fine di «liberalizzare le costruzioni private», il cui contenuto è riassuntivamente anticipato al comma 1, che recita:

- a) introduzione del «silenzio assenso» per il rilascio del permesso di costruire, ad eccezione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali;
- b) estensione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività (DIA);
- c) tipizzazione di un nuovo schema contrattuale diffuso nella prassi: la «cessione di cubatura»;
- d) la registrazione dei contratti di trasferimento immobiliare assorbe l'obbligo di comunicazione all'autorità locale di pubblica sicurezza;
- e) per gli edifici adibiti a civile abitazione l'«autocertificazione» asseverata da un tecnico abilitato sostituisce la cosiddetta relazione «acustica»;
- f) obbligo per i Comuni di pubblicare sul proprio sito istituzionale gli allegati tecnici agli strumenti urbanistici;
- g) esclusione della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) per gli strumenti attuativi di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica;
- h) legge nazionale quadro per la riqualificazione incentivata delle aree urbane. Termine fisso per eventuali normative regionali;
- h-bis) modalità di intervento in presenza di piani attuativi seppur decaduti.

Nella esposizione che segue verranno approfonditi gli aspetti relativi alle norme introdotte dai punti a) e b), limitando la riflessione alla dichiarata semplificazione e liberalizzazione degli interventi edilizi ed alla revisione dei titoli abilitativi.

## I TITOLI ABILITATIVI DALLE ORIGINI AL TESTO UNICO PER L'EDILIZIA

I provvedimenti assunti per l'unificazione amministrativa del neo-costituito Stato unitario del Regno d'Italia, influenzati dall'ordinamento francese fondato sul principio dell'inviolabilità della proprietà privata, definiscono per legge i piani regolatori e di ampliamento, quale regolamentazione tecnica dello sviluppo urbano e contestuale disciplina giuridica di regolazione dei rapporti tra proprietà privata e autorità pubblica, mentre la regolamentazione edilizia (a prevalente ispirazione igienico-sanitaria) viene affidata ai «regolamenti di igiene, edilizia e polizia locale», tramite i quali i Comuni possono definire gli obblighi dei proprietari.

L'**autorizzazione a costruire**, introdotta nell'ordinamento nazionale con riferimento alle costruzioni in zona sismica (R.D.L. 640/1935), viene accolta nella legge urbanistica nazionale (Legge 1150/1942) che introduce la **licenza di costruzione** per gli interventi nel centro abitato, sia di nuova costruzione sia di ampliamento o modifica degli edifici esistenti, il cui obbligo viene esteso all'intero territorio comunale dalla legge «ponte» (Legge 765/1967).

Nel tentativo di evitare che l'attuazione del piano regolatore risulti profondamente condizionato dai soli interessi della proprietà immobiliare, la legge 10/1977 sostituisce la licenza edilizia con la **concessione edilizia**, da rilasciare a fronte della corresponsione di un contributo (commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione), nel tentativo (presto vanificato dalle pronunce della Corte Costituzionale) di modificare il regime di edificabilità dei suoli con la separazione del diritto di edificare dal diritto di proprietà.

Successivamente la legge 457/1978, che definisce le diverse tipologie degli interventi edilizi (manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica), introduce l'**autorizzazione edilizia** per gli interventi di manutenzione straordinaria, che attua una procedura di silenzio-assenso, aprendo la strada all'automatismo per la realizzazione delle cd «opere interne».

Alla fine degli anni '90 del secolo scorso, il procedimento amministrativo per l'autorizzazione degli interventi edilizi, condizionato dai provvedimenti della Corte Costituzionale, viene rideterminato nell'ambito del processo di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali, avviato - di fatto - con la legge 142/1990 di riforma dell'ordinamento locale (comprendente anche la riforma della Pubblica amministrazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi), sfociato quindi nella riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (legge costituzionale 3/2001). Il processo di delegificazione viene regolato dalla legge di semplificazione per l'anno 1998 (legge 50/1998), che disciplina l'emanazione di testi unici (T.U.) «*riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari*»; in merito ai quali stabilisce che:

- l'entrata in vigore del TU abroga le relative norme oggetto di delegificazione, salvo esplicita indicazione delle disposizioni che restano comunque in vigore;
- le norme definite dal TU non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, garantendo che «*i successivi interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici*»;
- i regolamenti di delegificazione trovano applicazione fino a quando le Regioni non provvedano a disciplinare autonomamente le relative materie.

La medesima legge 50/1998 indica, fra le norme da riunire in un testo unico, anche le procedure per l'autorizzazione degli interventi edilizi, al fine di riordinare i titoli abilitativi che hanno subito numerose modifiche nel tempo. Con una procedura apparentemente bizzarra, viene promulgato il D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 «*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*», denominato Testo A, che assorbe ed unifica le disposizioni contenute nel Testo B (decreto legislativo, contenente le disposizioni legislative) e nel testo C (DPR, contenente le disposizioni regolamentari). La parte riguardante i titoli abilitativi viene repentinamente modificata dalla cd «legge-obiettivo» (legge 443/2001). Le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, avanzando l'ipotesi che la materia «edilizia» possa essere oggetto di competenza esclusiva regionale, non coincidendo letteralmente con il «governo del territorio» (materia oggetto di legislazione concorrente, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione), propongono ricorso di fronte alla Corte Costituzionale, la quale non è stata del medesimo avviso. La sentenza 303/2003 dichiara «*da escludersi che la materia regolata dalle disposizioni censurate sia oggi da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni*», in quanto l'urbanistica e l'edilizia fanno parte del «governo del territorio» e quindi «*le disposizioni impugnate non sono ascrivibili a competenze residuali e hanno il contenuto di principi che le Regioni possono svolgere con proprie norme legislative*». Contestualmente, sulla base di un esame dell'evoluzione della legislazione statale in materia di titoli abilitativi degli interventi edilizi, la Corte ricorda come «*le norme impugnate perseguono il fine, che costituisce principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione*».

Il Testo unico dell'edilizia, che ha superato il vaglio di legittimità costituzionale, delinea quindi (anche con l'ausilio della giurisprudenza) un sistema di autorizzazione delle attività edilizie incentrato su **tre livelli di responsabilità**, riferiti tutti all'**incidenza degli interventi sul territorio e sul carico urbanistico**.

L'**attività edilizia libera** viene riferita ad alcune tipologie di **opere ritenute di nessun impatto sull'assetto territoriale** e, come tali, non soggette ad alcun titolo abilitativo; anche se nella prassi si

registra sempre più spesso il volontario invio di una comunicazione preventiva al Comune, in occasione dell'attivazione della procedura per l'ottenimento dei benefici fiscali connessi agli interventi di recupero edilizio (visto che l'Agenzia delle Entrate ha dichiarato ammissibili alcune opere di manutenzione ordinaria, quali - ad esempio - la demolizione e ricostruzione di pavimenti e rivestimenti).

Seguono gli interventi che, in relazione alla loro incidenza sul territorio, **non comportano l'aumento del carico urbanistico e il mutamento degli standard urbanistici**, per la cui realizzazione è quindi sufficiente un controllo di legittimità teso ad accertare l'esistenza dei presupposti e dei requisiti, dichiarati dal titolare dell'intervento e adeguatamente documentati da un tecnico abilitato. Il TU edilizia assoggetta questi interventi alla **denuncia di inizio attività (DIA)**, che riunifica i titoli taciti formati per silenzio-assenso e presenti con varie denominazioni nella normativa previgente. Al riguardo è bene ricordare come la giurisprudenza amministrativa abbia alternativamente riconosciuto alla DIA sia la natura di provvedimento amministrativo a formazione tacita, sia di atto privato in forza del quale il soggetto è abilitato allo svolgimento dell'attività direttamente dalla legge, la quale disciplina l'esercizio del diritto eliminando l'intermediazione del potere autorizzatorio della PA; creando così un contrasto giurisprudenziale, risolto dal Consiglio di Stato che in Adunanza plenaria (sentenza 15/2011) ha decretato che *«la denuncia di inizio attività non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge»*.

### La natura giuridica della DIA (e della SCIA)

#### Sent. C. Stato A.P. 29/07/2011, n. 15

5.2. Un primo profilo di debolezza strutturale della tesi del silenzio significativo con effetto autorizzatorio è dato dal rilievo che detta soluzione elimina ogni differenza sostanziale tra gli istituti della d.i.a. e del silenzio-assenso e, quindi, si pone in distonia rispetto al dato normativo che considera dette fattispecie diverse con riguardo sia all'ambito di applicazione che al meccanismo di perfezionamento. Infatti, la legge n. 241/1990, agli articoli 19 e 20, manifesta il chiaro intento di tenere distinte le due fattispecie, considerando la d.i.a. come modulo di liberalizzazione dell'attività privata non più soggetta ad autorizzazione ed il silenzio assenso quale modello procedimentale semplificato finalizzato al rilascio di un pur sempre indefettibile titolo autorizzatorio. Anche la disciplina recata dagli artt. 20 e segg. del testo unico sull'edilizia di cui al citato D.P.R. n. 380/2001, a seguito delle modifiche apportate dal decreto legge n. 70/2011, distingue il modello procedimentale del permesso di costruire che si perfeziona con il silenzio assenso ed i moduli (d.i.a. e s.c.i.a.) fondati sull'inoltro di un'informativa circa l'esercizio dell'attività edificatoria.

A sostegno dell'assunto depono, poi, la formulazione letterale del primo comma dell'art. 19 della legge n. 241/1990, che, seguendo un disegno che contrappone la d.i.a. al provvedimento amministrativo di stampo autorizzatorio, sostituisce, in una logica di eterogeneità, ogni autorizzazione comunque denominata (quando il rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti o presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio) con una dichiarazione del privato ad efficacia (in via immediata o differita) legittimante.

La principale caratteristica dell'istituto, di recente accentuata dall'introduzione di denunce ad efficacia legittimante immediata, risiede, quindi, nella sostituzione dei tradizionali modelli provvedimentali autorizzatori con un nuovo schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private consentite dalla legge in presenza dei presupposti fattuali e giuridici normativamente stabiliti (così già il parere 19 febbraio 1987, n. 7, reso dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato sul disegno di legge poi confluito nella legge n. 241/1990). L'attività dichiarata può, quindi, essere intrapresa senza il bisogno di un consenso dell'amministrazione, surrogato dall'assunzione di auto-responsabilità del privato, insito nella denuncia di inizio attività, costituente, a sua volta, atto soggettivamente ed oggettivamente privato (in questi termini, Cons. Stato. Sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717 e 15 aprile 2010, n. 2139; Sez. IV, 13 maggio 2010, n. 2919).

In questo assetto legislativo non c'è quindi spazio, sul piano concettuale e strutturale, per alcun potere preventivo di tipo ampliativo (autorizzatorio, concessorio e, in senso lato, di assenso), sostituito dall'attribuzione di un potere successivo di verifica della conformità a legge dell'attività denunciata mediante l'uso degli strumenti inibitori e repressivi.

Il denunciante è, infatti, titolare di una posizione soggettiva originaria, che rinviene il suo fondamento diretto ed immediato nella legge, sempre che ricorrano i presupposti normativi per l'esercizio dell'attività e purché la mancanza di tali presupposti non venga stigmatizzata dall'amministrazione con il potere di divieto da esercitare nel termine di legge, decorso il quale si consuma, in ragione dell'esigenza di certezza dei rapporti giuridici, il potere vincolato di controllo con esito inibitorio e viene in rilievo il discrezionale potere di autotutela.

È a questo punto chiaro che detta liberalizzazione dei settori economici in esame ha carattere solo parziale in quanto il principio di autoreponsabilità è temperato dalla persistenza del potere amministrativo di verifica dei presupposti richiesti dalla legge per lo svolgimento dell'attività denunciata. Trattasi, in sostanza, di attività ancora sottoposte ad un regime amministrativo, pur se con la significativa differenza che detto regime non prevede più un assenso preventivo di stampo autorizzatorio ma un controllo - a seconda dei casi successivo alla presentazione della d.i.a. o allo stesso inizio dell'attività dichiarata -, da esercitarsi entro un termine perentorio con l'attivazione ufficiosa di un doveroso procedimento teso alla verifica della sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per l'esercizio dell'attività dichiarata. Nella stessa prospettiva della sostituzione dell'assenso preventivo con la vigilanza a valle, l'ultimo periodo del primo comma dell'art. 19 stabilisce che i pareri e le verifiche a carattere preventivo di organi o enti sono sostituiti dalle certificazioni variamente denominate presentate dal privato, con salvezza delle verifiche successive da parte delle amministrazioni competenti.

Analizzando il fenomeno dall'angolazione del denunciante, si può affermare che costui è titolare di una posizione soggettiva di vantaggio immediatamente riconosciuta dall'ordinamento, che lo abilita a realizzare direttamente il proprio interesse, previa instaurazione di una relazione con la pubblica amministrazione, ossia un contatto amministrativo, mediante l'inoltro dell'informativa. Il privato è, poi, titolare di un interesse oppositivo a contrastare le determinazioni per effetto delle quali l'amministrazione, esercitando il potere inibitorio o di autotutela, incida negativamente sull'agere licere oggetto della denuncia. Per converso, il terzo pregiudicato dallo svolgimento dell'attività denunciata è titolare di una posizione qualificabile come interesse pretensivo all'esercizio del potere di verifica previsto dalla legge.

Infine tutti gli **interventi che incidono sull'assetto territoriale**, richiedendo quindi un esame discrezionale da parte della PA, con un procedimento che si conclude con il rilascio di un titolo preventivo ed espresso, sono assoggettati al rilascio del **permesso di costruire**, nel quale il TU edilizia fa confluire la previgente autorizzazione edilizia e la concessione edilizia, essendo ormai acquisito che lo *jus aedificandi* non può essere scorporato dal diritto di proprietà bensì regolamentato nel suo esercizio. Regolamentazione avvenuta prevalentemente ad opera della giurisprudenza piuttosto che ad opera di provvedimenti amministrativi e/o regolamentari.

### **Necessità del permesso di costruire - Massimario di Giurisprudenza**

*«Rientrano nella previsione delle norme urbanistiche e richiedono il permesso di costruire non solo i manufatti tradizionalmente compresi nelle attività murarie, ma anche le opere di qualsiasi genere, nel suolo o sul suolo, senza che abbia rilevanza giuridica il mezzo tecnico con cui si sia assicurata la stabilità del manufatto (infissione o appoggio al suolo), in quanto la stabilità non va confusa con l'immovibilità della struttura o con la perpetuità della funzione ad essa assegnata dal costruttore, ma si estrinseca nell'oggettiva destinazione dell'opera a soddisfare un bisogno non provvisorio, ossia nell'attitudine ad una destinazione che non abbia il carattere della precarietà, cioè non sia temporanea e contingente»* (Corte di Cassazione, sezione III, n. 13761/2007).

*«La realizzazione di un muro di sostegno, trattandosi di un manufatto edilizio fuori terra, può qualificarsi quale intervento di nuova costruzione che necessita del rilascio di un permesso di costruire, non potendosi la costruzione qualificare opera pertinenziale stante l'autonoma funzione da esso svolta (di sostegno) rispetto al manufatto principale. Il muro di recinzione ha funzione di delimitazione, protezione ed eventualmente migliorativa sul piano estetico del manufatto principale, mentre il muro di sostegno, oltre all'eventuale concomitante funzione di recinzione, ha specifica ed autonoma funzione di contenimento (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 1537/1998), richiedente struttura idonea alla prevenzione di dissesti idrogeologici e vieppiù necessitante del previo controllo delle competenti Autorità»* (TAR Campania Napoli, sezione VI, n. 6205/2007).

*«La realizzazione di un muro di recinzione necessita del permesso di costruire allorquando, avuto riguardo alla struttura e all'estensione dell'area relativa, questo sia tale da modificare l'assetto urbanistico del territorio, così rientrando nel novero degli interventi di nuova costruzione di cui all'art. 3, comma 1, lettera e) del D.P.R. 380/2001»* (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 4755/2008).

segue

«La realizzazione di una veranda, anche mediante chiusura a mezzo di installazione di pannelli di vetro su intelaiatura metallica od altri elementi costruttivi, non costituisce intervento di manutenzione straordinaria e di restauro, ma è opera soggetta già a concessione edilizia ed attualmente a permesso di costruire. ... In particolare, una veranda è da considerarsi, in senso tecnico-giuridico, un nuovo locale autonomamente utilizzabile e difetta normalmente del carattere di precarietà, trattandosi di opera destinata non a sopprimere ad esigenze temporanee e contingenti con la sua successiva rimozione, ma a durare nel tempo, ampliando così il godimento dell'immobile» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 23086/2008).

«La trasformazione di un sottotetto in mansarda costituisce mutamento della destinazione d'uso dell'immobile per il quale è necessario il rilascio del permesso di costruire e legittima l'emissione del provvedimento di sequestro preventivo. I c.d. "volumi tecnici" sono quelli esclusivamente adibiti alla sistemazione di impianti aventi un rapporto di strumentalità necessaria con l'utilizzo della costruzione e che non possono essere ubicati all'interno della parte abitativa (Cons. Stato, Sez. 5, 13/5/1997 n. 483).» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 37566/2008).

«Mentre per le opere di trasformazione di tipo fondiario non è normalmente richiesta la concessione, l'atto concessorio di tipo urbanistico è, invece, necessario allorché ci sia alterazione della morfologia del territorio in conseguenza di rilevanti opere di scavo, sbancamenti, livellamenti, finalizzati ad usi diversi da quelli agricoli», e a nulla vale il fatto che l'attività sia svolta in un'area soggetta o meno a vincolo paesaggistico. (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 45462/2008).

«L'apertura di una porta al posto di una preesistente finestra necessita del preventivo rilascio del permesso di costruire, non essendo sufficiente la mera denuncia d'inizio attività poiché si tratta d'intervento edilizio comportante una modifica dei prospetti, in quanto tale non qualificabile come ristrutturazione edilizia "minore"» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 834/2009).

«In ordine al mutamento di destinazione d'uso di un immobile attraverso la realizzazione di opere edilizie, si configura in ogni caso un'ipotesi di ristrutturazione edilizia (secondo la definizione fornita dal D.P.R. n. 380 del 2001, art. 3, comma 1, lett. d)), in quanto l'esecuzione dei lavori, anche se di modesta entità, porta pur sempre alla creazione di un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. L'intervento rimane assoggettato, al previo rilascio del permesso di costruire con pagamento del contributo di costruzione dovuto per la diversa destinazione. Fattispecie: modifica della destinazione d'uso di una serra in un deposito adibito a rimessa di velivoli» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 2877/2009).

«Per la modifica della destinazione d'uso, a parte il potere attribuito alle regioni di stabilire quali mutamenti debbano essere sottoposti al permesso di costruire e quali alla denuncia d'inizio attività, è comunque richiesto il permesso di costruire allorché il mutamento si riferisce ad immobili compresi nelle zone omogenee A) o comunque allorché comportino interventi che modificano la sagoma o il volume del manufatto preesistente» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 3445/2009).

«A norma dell'articolo 3 n. 5 del testo unico sull'edilizia si considera nuova costruzione per la quale è necessario il permesso di costruire anche l'installazione di manufatti leggeri prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni che siano utilizzati, come abitazioni, ambiente di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee. La temporaneità deve desumersi da elementi obiettivi e non dalle caratteristiche del manufatto o dall'intenzione soggettiva del costruttore» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 3475/2009).

«Le opere di scavo, di sbancamento e di livellamento del terreno, finalizzate ad usi diversi da quelli agricoli, in quanto incidono sul tessuto urbanistico del territorio, sono assoggettate a titolo abilitativo edilizio» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 8064/2009).

«Quanto al mutamento di destinazione di uso di un immobile attuato attraverso la realizzazione di opere edilizie, qualora esso venga realizzato dopo l'ultimazione del fabbricato e durante la sua esistenza, si configura in ogni caso un'ipotesi di ristrutturazione edilizia (art. 3, 1° comma, lett. d),

segue

del D.P.R. n. 380/2001), in quanto l'esecuzione dei lavori, anche se di entità modesta, porta pur sempre alla creazione di "un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente". L'intervento rimane assoggettato, pertanto, al previo rilascio del permesso di costruire con pagamento del contributo di costruzione dovuto per la diversa destinazione» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 9894/2009).

«La realizzazione di una tettoia in quanto opera di trasformazione urbanistica del territorio non rientrando nella categoria delle pertinenze è subordinata al rilascio della concessione edilizia ed attualmente del permesso di costruire. A differenza del pergolato che è una struttura aperta sia lateralmente che nella parte superiore, la tettoia, invero, può essere utilizzata anche come riparo ed aumenta quindi l'abitabilità dell'immobile» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 10534/2009).

«Costituiscono lavori edilizi necessitanti il preventivo rilascio del permesso di costruire non solo quelli per la realizzazione di manufatti che si elevano al di sopra del suolo, ma anche quelli in tutto o in parte interrati e che trasformano in modo durevole l'area impegnata dai lavori stessi, come nel caso di edificazione di una piscina» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 12478/2009).

«Una veranda è da considerarsi in senso tecnico giuridico un nuovo locale autonomamente utilizzabile e difetta normalmente del carattere di precarietà, trattandosi di opera destinata non a sopperire ad esigenze temporanee con la successiva rimozione, ma a durare nel tempo, ampliando così il godimento dell'immobile» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 14329/2009).

«La realizzazione di una veranda, anche mediante chiusura a mezzo di installazione di pannelli di vetro su intelaiatura metallica od altri elementi costruttivi, non costituisce intervento di manutenzione straordinaria e di restauro, ma è opera soggetta a permesso di costruire» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 42318/2009).

«Le opere interne ed in genere una diversa ripartizione interna degli ambienti non richiedono il permesso di costruire perché non aumentano il volume del fabbricato o la sua superficie. Tuttavia se, all'interno di un vano preesistente e lungo la sua altezza, si realizza un piano intermedio orizzontale (cosiddetto soppalco) non destinato a finalità esclusivamente estetiche, se cioè, per le dimensioni e caratteristiche dell'unità abitativa, si realizza un nuovo vano effettivamente abitabile, è necessario il permesso di costruire trattandosi di intervento potenzialmente idoneo ad incidere sul carico urbanistico» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 26566/2009).

Ai fini della necessità del preventivo rilascio del permesso di costruire, «non rileva il carattere stagionale del manufatto realizzato, atteso che il carattere stagionale non implica "precarietà" dell'opera, potendo essere la stessa destinata a soddisfare bisogni non provvisori attraverso la perpetuità della sua funzione. ... La natura precaria di un manufatto, ai fini della esenzione [dal permesso di costruire], non può essere desunta dalla temporaneità della destinazione soggettivamente data all'opera del costruttore, ma deve ricollegarsi all'intrinseca destinazione materiale di essa ad un uso precario e temporaneo per fini specifici, contingenti e limitati nel tempo, con conseguente e sollecita eliminazione, non essendo sufficiente che si tratti di un manufatto smontabile e non infisso al suolo» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 39074/2009).

«La prescrizione dell'obbligo di munirsi del permesso di costruire persegue le finalità di controllo del territorio e di corretto uso dello stesso ai fini urbanistici e edilizi, sicché sono assoggettati al regime di permesso di costruire gli interventi che incidono sull'assetto del territorio. Pertanto, è irrilevante che i manufatti non siano costruiti in muratura oppure che abbiano modesta consistenza o che non comportino incremento del carico insediativo, se idonei a modificare lo stato dei luoghi» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 4881/2010).

«Per la realizzazione di un muro di contenimento è necessario il permesso di costruire, in quanto si tratta di un manufatto che si eleva al di sopra del suolo ed è destinato a trasformare durevolmente l'area impegnata, come tale va considerato intervento di nuova costruzione» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza 15370/2010).

segue

«Deve riconoscersi il carattere di nuovo permesso di costruire ad un provvedimento che, nonostante la qualificazione formale di variante, autorizzi invece la realizzazione di un manufatto completamente diverso da quello originario» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza 24236/2010).

«Anche per la realizzazione di una piscina occorre il permesso di costruire, e ciò perché costituiscono lavori edilizi che richiedono il preventivo rilascio del permesso di costruire non solo quelle opere che si elevano al di sopra del suolo, ma anche quelle in tutto o in parte interrato, che trasformano in modo durevole l'area impegnata dai lavori stessi, senza discriminare sulla entità del manufatto realizzato (come nel caso della realizzazione di una piscina)» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza 25631/2010).

«Deve essere assentito mediante permesso di costruire, un parcheggio interrato anche se realizzato con vincolo di pertinenzialità da perfezionare in un momento successivo alla costruzione. Inoltre, il rilascio del permesso di costruire è subordinato al rispetto della normativa vincolistica gravante sull'area. Sicché, è illegittimo il permesso di costruire, rilasciato in contrasto del vincolo gravante sull'area» (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 4801/2010).

«La realizzazione di una tettoia di copertura di un terrazzo di una abitazione non può qualificarsi quale intervento di manutenzione straordinaria, né configurarsi come pertinenza, atteso che, costituendo parte integrante dell'edificio ne costituisce ampliamento, con conseguente integrabilità, in difetto del preventivo rilascio del permesso di costruire, del reato di cui all'art. 44, d.P.R. 380/01» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza 27264/2010).

«Per la costruzione o l'allargamento o la modificazione di una strada, anche qualora l'allargamento o la modificazione avvengano su una precedente pista o strada, è necessario il permesso di costruire, trattandosi di una trasformazione edilizia del territorio. Inoltre, quando la costruzione o l'allargamento o la modificazione di una strada avvengono in zona paesisticamente vincolata, occorre, oltre che il permesso di costruire, anche l'autorizzazione paesistica, poiché viene posta in essere una trasformazione ambientale, che rende indispensabile l'intervento e la valutazione delle autorità preposte al controllo del paesaggio sotto i diversi profili urbanistico e paesaggistico ambientale» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza 39186/2010).

«Nel concetto di costruzione rientra ogni intervento edilizio, che abbia rilevanza urbanistica, in quanto incide sull'assetto del territorio ed aumenta il c.d. carico urbanistico, ivi compresi i locali interrati, cioè sottostanti il livello stradale, e seminterrati, funzionalmente asserviti, che devono essere computati a fini volumetrici e per i quali è necessario il permesso a costruire con il rispetto degli indici e degli standard urbanistici» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza 1522/2011).

## IL QUADRO ATTUALE

Come si evince dal quadro sinottico dei titoli abilitativi attualmente vigenti in edilizia consultabile alla fine di questo paragrafo, frutto di provvedimenti separati assunti dopo il 2001, dei quali solo alcuni hanno inciso direttamente, con modifiche o innovazioni, sulla struttura del T.U. edilizia, risulta una situazione piuttosto articolata nelle tipologie di interventi presi in considerazione, non criticabile per l'eccessiva frammentazione quanto piuttosto per la disarticolazione dei criteri posti alla base della propria formazione, come cercheremo di evidenziare nel seguito dell'esposizione.

Innanzitutto, dal punto di vista della semplificazione normativa, occorre rilevare come risulti gravemente eluso il principio in base al quale le norme definite da un Testo Unico non possano essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, garantendo che «i successivi interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici», come disposto dall'articolo 7 della citata legge 50/1999, che ne ha disciplinato l'emanazione.

In tal senso il contrasto più eclatante è costituito proprio dall'estensione agli interventi edilizi della **segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**, regolamentata dall'articolo 19 della legge 241/1990 in materia di procedimento amministrativo, al quale la legge 106/2011 (di conversione del

DL 70/2011) ha apportato le modifiche necessarie a precisare che le disposizioni ivi dettate si *applicano* alle denunce di inizio attività disciplinate dal T.U. edilizia, salvo nei casi in cui risultino alternative al permesso di costruire (e quindi limitatamente ai casi di DIA non onerosa), facendo salve le norme regionali in materia e le procedure autorizzative nelle aree soggette a tutela paesaggistica ed ambientale.

La norma in esame, estendendo la SCIA «*agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività*», non provvede contestualmente né ad abrogare la DIA né tantomeno a sostituire e/o coordinare la **comunicazione inizio lavori (CIL)** per le opere di manutenzione straordinaria, che, nonostante risulti inserita tra le attività di edilizia libera (a seguito della modifica apportata all'articolo 6 del T.U. edilizia dall'articolo 5 della legge 73/2010, di conversione del D.L. 40/2010), presenta obblighi procedurali analoghi (ottenimento delle ulteriori autorizzazioni obbligatorie, produzione di una relazione tecnica e dichiarazione dei dati identificativi dell'impresa esecutrice). Pertanto permane l'alternativa su tre procedure che, con leggere differenziazioni, presiedono contestualmente alla esecuzione delle medesime tipologie di interventi di manutenzione straordinaria; i quali, riguardando prevalentemente le opere interne della singola unità immobiliare, si dovrebbe presumere risultino di maggior interesse per il cittadino, che dovrebbe essere l'utente finale del processo di semplificazione e di liberalizzazione. In particolare, la DIA non onerosa (disciplinata dall'articolo 22 comma 1 del T.U. edilizia) risulta applicabile per esclusione a tutte le opere non ricomprese nell'attività edilizia libera né soggette a permesso di costruire, previo ottenimento (ove necessario) delle autorizzazioni paesaggistiche ed ambientali (che, è bene ricordare, costituiscono un procedimento autonomo e non un atto endoprocedimentale), con le procedure di attuazione già previste per il permesso di costruire (comunicazione inizio e fine lavori, aggiornamento catastale, aggiornamento agibilità), dal quale si differenzia - nell'applicazione pratica - esclusivamente per le responsabilità in capo alla proprietà ed al tecnico per le dichiarazioni rese (ferme restando le sostanziali differenze di natura giuridica).

Procedura analoga presenta la CIL, anche se la relativa norma risulta descritta in maniera problematica, la cui produzione è legata alla affermazione che «*la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo*» per l'esecuzione dell'intervento; limitazione interpretabile con esclusivo riferimento al permesso di costruire, soprattutto dopo che il Consiglio di Stato ha sentenziato che la DIA non costituisce titolo abilitativo.

La SCIA, applicabile agli interventi edilizi già sottoposti a DIA, in base alla lettura testuale della norma non risulterebbe applicabile per gli interventi soggetti al rispetto della normativa settoriale per la tutela sismica, ambientale, paesaggistica e culturale. Nulla inoltre si dice rispetto agli aspetti procedurali che seguono la segnalazione, riferibili - in particolare - agli adempimenti catastali e per l'agibilità degli immobili.

Infine la trasformazione da silenzio-rifiuto in silenzio-assenso dell'eventuale inerzia da parte dell'Amministrazione nel rilascio del **permesso di costruire**, introdotta dal D.L. 70/2011, crea la palese necessità di coordinare il nuovo procedimento con quanto riferito alla DIA onerosa applicabile in alternativa al permesso di costruire, tenendo conto che l'innovazione più rilevante della nuova procedura consiste nella responsabilità attribuita al progettista, sanzionabile penalmente, nell'asseverare «*la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico discrezionali, alle norme relative all'efficienza energetica*». L'attribuzione di responsabilità al progettista, come già indicato dalla giurisprudenza, si configura quale delega di potestà pubblica al soggetto qualificato, per cui «*in tale contesto assume valore decisivo la circostanza che al progettista abilitato venga attribuita la qualità di "persona esercente un servizio di pubblica necessità", ai sensi degli artt. 359 e 481 c.p. e relative responsabilità*» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza 1818/2009). Tale attribuzione di responsabilità, in una situazione di normale certezza nel merito degli adempimenti, non dovrebbe creare particolari problemi, risultando una scelta condivisibile; tuttavia anche nel caso dell'edilizia civile risultano valide le osservazioni critiche, relative alla chiarezza ed alla certezza delle norme tecniche di settore, già avanzate in relazione alle procedure di autorizzazione per le attività produttive (vedi commento al D.P.R. 160/2010 in BLT 11/2010).

Infine, modificando l'articolo 5 del T.U. edilizia relativo allo sportello unico per l'edilizia, si stabilisce che l'inoltro degli atti e degli elaborati tecnici debba avvenire esclusivamente in modalità telematica, con riferimento al «*modello unico per l'edilizia*». Al riguardo occorre ricordare che non tutti i Comuni hanno ancora istituito lo sportello unico per l'edilizia, fatto in merito al quale la Corte di Cassazione ha avuto modo di osservare (sentenza 19315/2011) come la sua mancata istituzione risulti del tutto indifferente

per quanto riguarda il conseguimento dei titoli abilitativi e la definizione delle pratiche inerenti la disciplina urbanistica ed edilizia, in quanto la natura di norma regolamentare dell'articolo 5 del D.P.R. 380/2001 ed il riferimento dello sportello unico alla legislazione concorrente del «governo del territorio» determinano, quali eventuali conseguenze, la possibilità per le Regioni di disciplinarlo con proprie leggi o addirittura sopprimerlo e, per i Comuni, di definirne autonomamente la gestione e l'organizzazione. Inoltre, per quanto riguarda il modello unico digitale per l'edilizia, introdotto dall'articolo 34-*quinques* della legge 80/2006 e definito dal D.P.C.M. 6 maggio 2008, ha trovato una prima sperimentale applicazione con riferimento agli atti catastali, con una procedura distinta e separata dal rilascio dei titoli abilitativi e dal controllo dell'attività successiva.

▼ **TABELLA:** Quadro sinottico dei titoli abilitativi attualmente vigenti in edilizia.

INTERVENTI	PROCEDIMENTO	RIFERIMENTO NORMATIVO
Manutenzione ordinaria		D.P.R. 380/2001
Eliminazione barriere architettoniche (senza modifiche esterne)		D.P.R. 380/2001
Ricerche geognostiche		D.P.R. 380/2001
Movimenti di terra e impianti idraulici		D.P.R. 380/2001
Serre mobili stagionali		D.P.R. 380/2001
Depositi GPL (capacità max mc 13)		D. Leg.vo 128/2006 - Articolo 17
Ricerca risorse geotermiche		D. Leg.vo 22/2010
Manutenzione straordinaria (con limitazioni)	CIL Relazione tecnica	D.P.R. 380/2001 Articolo 6 comma 2 lettera a)
Opere temporanee	CIL	D.P.R. 380/2001
Finitura spazi esterni	CIL	D.P.R. 380/2001 Articolo 6 comma 2 lettera c)
Intercapedini interrato		
Vasche raccolta acque		
Pannelli solari fotovoltaici	CIL	D.P.R. 380/2001
Aree ludiche	CIL	D.P.R. 380/2001
Impianti solari (termici e fotovoltaici) Impianti eolici	Comunicazione preventiva	D. Leg.vo 115/2008
Non compresi in attività libere	DIA non onerosa	D.P.R. 380/2001
Varianti a permessi rilasciati	DIA non onerosa	D.P.R. 380/2001
Autorimesse e parcheggi pertinenziali	DIA non onerosa	Legge 122/1989 - Articolo 9 comma 2
Interventi DIA non onerosa	SCIA	Legge 241/1990 - Articolo 19
Nuova costruzione	Permesso di costruire	D.P.R. 380/2001
Ristrutturazione urbanistica	Permesso di costruire	D.P.R. 380/2001
Ristrutturazione edilizia (con modifiche)	Permesso di costruire	D.P.R. 380/2001
Variazione destinazione d'uso fra categorie diverse	Permesso di costruire	Giurisprudenza
Ristrutturazione edilizia (con modifiche)	DIA onerosa (alternativa al permesso di costruire)	D.P.R. 380/2001
Nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica in piani attuativi	DIA onerosa (alternativa al permesso di costruire)	D.P.R. 380/2001
Nuova costruzione in piano generale con prescrizioni piano-volumetriche	DIA onerosa (alternativa al permesso di costruire)	D.P.R. 380/2001

## CONSIDERAZIONI

La Corte Costituzionale ha avuto modo di ricordare che l'edilizia, insieme all'urbanistica, fa parte del «governo del territorio», materia concorrente nella quale lo Stato esercita compiti di indirizzo dettando i principi che le Regioni attuano con le norme di dettaglio. Appare quindi controverso che in una legge nazionale vengano dettate norme di dettaglio, regolamentando istituti - quali lo Sportello unico per l'edilizia - che le Regioni potrebbero legittimamente sopprimere.

Nella riorganizzazione della ripartizione dei poteri dello Stato, avviata ben prima della legge 42/2009 sul cd «federalismo fiscale», agli enti territoriali è affidata la responsabilità di governare l'assetto e l'utilizzazione del territorio per conseguire il duplice e contestuale fine di fornire servizi ai cittadini e creare un ambiente favorevole per lo sviluppo economico. Appare quindi indispensabile che la semplificazione e la liberalizzazione degli interventi edilizi, per un loro effettivo conseguimento, sia organizzata in una idonea sede di concertazione tra Governo nazionale, Regioni ed Enti locali, dove l'aspetto sostanziale dei reciproci impegni prevalga sugli aspetti formali, come tristemente constatabile con riferimento all'insieme dei provvedimenti regionali contenenti misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, in attuazione del cd «Piano casa» oggetto dell'Intesa sottoscritta il 1° aprile 2009, che avrebbe dovuto provvedere anche alla semplificazione delle procedure urbanistiche ed edilizie.

All'urbanistica oggi si chiede di governare non tanto l'espansione dell'abitato, quanto piuttosto la riqualificazione dell'esistente, regolando la densificazione delle aree già urbanizzate e la concentrazione della nuova edificazione, al fine di contrastare l'eccessiva antropizzazione del territorio. La liberalizzazione dell'attività edilizia viene affidata anche agli interventi di riqualificazione delle aree urbane, annunciati con la ridondante definizione di «*legge nazionale quadro per la riqualificazione incentivata delle aree urbane*», incentrata sulla misura premiale della volumetria aggiuntiva, già prevista dal cd Piano casa, con risultati non particolarmente significativi.

Nei rapporti conflittuali tra la pianificazione urbanistica e la proprietà privata, la destinazione a servizi di aree edificabili si avvia a non rappresentare più un problema centrale, visto l'orientamento della giurisprudenza, sia amministrativa sia civile, che, richiamando la giurisprudenza costituzionale (sentenza 179/1999), ha dichiarato che la destinazione di un'area a «*costruzioni pubbliche d'importanza locale a servizio delle residenze*» non comporta l'inedificabilità assoluta, quindi non costituisce un vincolo di natura espropriativa bensì un vincolo di natura conformativa della proprietà privata alle previsioni di piano. Rimane invece insoluto e disatteso, nonostante i richiami della giurisprudenza, il vincolo di inedificabilità - non previsto dalla legge ma costituito di fatto - rappresentato dalle aree soggette a piani attuativi, da adottare e mai adottati, conseguente alla mancanza di un limite temporale per la loro adozione; problema evidenziato da tempo da una copiosa giurisprudenza, che avrebbe potuto essere affrontato nei provvedimenti assunti dalle Regioni in attuazione del cd Piano casa, al quale hanno provveduto solo la Regione Friuli Venezia Giulia (che, con riferimento alle zone di completamento, ha regolamentato la soglia di edificato oltre la quale procedere direttamente al rilascio di titoli abilitativi) e la Regione Emilia Romagna (che ha decretato la non obbligatorietà dello strumento urbanistico attuativo nelle zone di completamento, senza specificarne le condizioni).

### Vincoli espropriativi e vincoli conformativi nella pianificazione urbanistica comunale

La sezione civile della Corte di Appello di Roma, con la sentenza n. 2521 del 6 giugno 2011, richiamando la giurisprudenza costituzionale (sentenza 179/1999) in materia di reiterazione dei vincoli espropriativi, ha dichiarato che la destinazione di un'area a «*costruzioni pubbliche d'importanza locale a servizio delle residenze quali: asili nido, scuole dell'obbligo, edifici per il culto, mercati riornali, centri sociali, unità sanitarie locali, assistenziali, culturali, amministrative*», atteso che tale vincolo non comporta l'inedificabilità assoluta, non costituisce un **vincolo di natura espropriativa** della proprietà privata bensì un **vincolo di natura conformativa** della proprietà privata alle previsioni di piano.

In precedenza numerose sentenze, sia della giustizia amministrativa sia della giustizia civile, sono arrivate alla medesima conclusione, con riferimento costante alla sentenza 179/1999 della Corte Costituzionale; la quale, in riferimento alla reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio, ha dichiarato indispensabile indennizzare lo «*svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati, ..., comportanti inedificabilità assoluta, qualora non siano stati*

segue

*discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore dello Stato e delle Regioni», affermando contestualmente che, viceversa, «sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene».*

Per identificare le destinazioni a carattere conformativo, nella medesima sentenza la Corte Costituzionale fa riferimento, a titolo esemplificativo, a parcheggi, impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie, ecc., che possono agevolmente essere ricompresi nei servizi di quartiere oggetto della pianificazione urbanistica comunale. La sentenza attualmente in esame fa rientrare in tale categoria, oltre ai parcheggi (opere di urbanizzazione primaria), tutte le tipologie di opere di urbanizzazione secondaria elencate nel comma 8 dell'articolo 16 del D.P.R. 380/2001 T.U. edilizia.

Viene invece sollecitata l'armonizzazione, all'interno delle legislazioni regionali, delle norme relative al mutamento delle destinazioni d'uso, con l'ambigua formula *«purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari»*, mentre risulta necessario definire le modalità per il cambio di destinazione d'uso degli immobili e delle aree in riferimento alla definizione della loro compatibilità sia urbanistica sia edilizia, che la giurisprudenza individua come fattispecie distinte.

#### **Compatibilità urbanistica e compatibilità edilizia nel cambio di destinazione d'uso**

Il Consiglio di Stato, con la sentenza 3420 del 28 maggio 2010, riformando la precedente pronuncia del TAR, nel dichiarare legittima la trasformazione in superfici di vendita di locali destinati a magazzino del medesimo complesso immobiliare (in quanto le N.T.A. del P.R.G. equiparano le due destinazioni d'uso e quindi non si configura una modifica al carico urbanistico), contestualmente, con riferimento al fatto che *«non era stata chiesta né ottenuta alcuna autorizzazione igienico-sanitaria per un mutamento di destinazione d'uso»*, dichiara che tale elemento non costituisce ostacolo alla legittimità dell'intervento dal punto di vista urbanistico, in quanto *«le prescrizioni igienico-sanitarie o di tutela della sicurezza negli ambienti di lavoro [risultano] operanti su di un piano differenziato»*.

Problema che, nelle conclusioni, viene rinviato ad ulteriori atti della P.A., in quanto l'intervento di cambio di destinazione d'uso realizzato, riconosciuto legittimo rispetto alle norme urbanistiche, potrebbe tuttavia non rispettare specifiche norme edilizie (in questo caso, con riferimento alle prescrizioni igienico-sanitarie o di tutela della sicurezza negli ambienti di lavoro).

Il costante riferimento, nella aggiornata regolazione degli interventi edilizi, alle *«normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia»*, impone di richiamare l'attenzione sugli aspetti legati alla normativa tecnica; a partire dal rilievo che con il termine *«norme tecniche delle costruzioni»* normalmente si fa riferimento, in via pressoché esclusiva, alla sicurezza statica dei fabbricati e alle tecniche di calcolo e dimensionamento delle strutture, evidenziando una generale scarsa attenzione per il complesso mondo delle norme e delle regole tecniche, che non trova spazio neanche nella formazione dei tecnici, tenendo presente che nelle facoltà di architettura e di ingegneria sono attivati diversi corsi di diritto (dell'urbanistica, dell'edilizia, dell'ambiente, dei lavori pubblici, ecc.) ma nessuno di normativa tecnica.

La regolamentazione precedentemente illustrata pone una particolare attenzione, fra le normative di settore, alle norme *«igienico-sanitarie nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico discrezionali»*, con riferimento, sicuramente, alla consapevolezza della loro mancata definizione. Al riguardo è opportuno ricordare che il D.M. Sanità 5 luglio 1975 *«Requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione»* (integrato con successivo D.M. 9 giugno 1999), nello stabilire i requisiti minimi e i parametri di illuminazione e di ventilazione dei locali di abitazione e dei servizi igienici, modifica le istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 in materia di regolamenti locali sull'igiene del suolo e dell'abitato, provvedimento formalmente ancora in vigore anche se le norme ivi dettate risultano sicuramente non adeguate dopo oltre un secolo di innovazioni tecnologiche e di modifiche all'assetto delle città.

Da non sottovalutare, inoltre, l'attuale assenza di certezza nell'applicazione delle norme relative alla progettazione, installazione, collaudo ed esercizio degli impianti tecnologici degli edifici, disciplinate dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 gennaio 2008 n. 37 «Regolamento recante il riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici» (aggiornato dal D.M. 19 maggio 2010, relativamente alla modulistica delle dichiarazioni di conformità). Non solo con la loro entrata in vigore la normativa relativa agli impianti all'interno degli edifici è stata espunta dal corpo del DPR 380/2001 TU edilizia, facendo rivivere la disciplina dettata dalla legge 46/1990 (applicando, così, un concetto bizzarro di aggiornamento), ma rappresentano anche norme di provvisoria applicazione, in quanto, entro un termine (disposto dall'articolo 35 della legge 133/2008) inutilmente decorso nella generale indifferenza, si sarebbe dovuto provvedere al riordino ed alla semplificazione delle disposizioni in materia, comprendendo anche la definizione di un reale sistema di verifiche e la revisione della disciplina sanzionatoria (come disposto dall'articolo 35 della legge 133/2008).

### **L'esigenza di aggiornare le norme tecniche degli impianti**

#### **Legge 133/2008**

Art. 35. - *Semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici*

1. Entro il 31 dicembre 2008 il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, emana uno o più decreti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, volti a disciplinare:

- a) il complesso delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici prevedendo semplificazioni di adempimenti per i proprietari di abitazioni ad uso privato e per le imprese;
- b) la definizione di un reale sistema di verifiche di impianti di cui alla lettera a) con l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti garantendo una effettiva sicurezza;
- c) la revisione della disciplina sanzionatoria in caso di violazioni di obblighi stabiliti dai provvedimenti previsti alle lettere a) e b).

La puntuale applicazione delle norme di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia riguarda anche le procedure per realizzare gli interventi non soggetti a permesso di costruire e le attività edilizie libere; per le quali ultime la Corte di Cassazione, osservando come la modifica dell'articolo 6 del D.P.R. 380/01 apportata dall'articolo 5 della legge 73/2010 abbia posto alcuni dettagliati limiti al libero esercizio dell'attività edilizia, ha recentemente affermato (sentenza 19316/2011) che la particolare disciplina dell'attività edilizia libera non risulta applicabile agli interventi in contrasto con le disposizioni degli strumenti urbanistici comunali ed in violazione delle disposizioni dettate dalle normative di settore.

#### **I limiti all'attività edilizia libera**

La III sezione penale della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 19316 del 27 aprile 2011, con riferimento alla disciplina dell'attività edilizia libera, definita dall'articolo 6 del D.P.R. 380/2001 (TU edilizia) come modificato dal comma secondo dell'articolo 5 della legge 73/2010, ha ricordato come, prima dell'intervenuta modifica, tale disciplina riguardasse alcune tipologie di opere ritenute di nessun impatto sull'assetto territoriale e, come tali, non soggette ad alcun titolo abilitativo. L'intervento legislativo del 2010, che ha riscritto l'intero articolo 6, nel modificare la tipologia degli interventi e quindi la loro natura, pone alcuni limiti al libero esercizio dell'attività edilizia, indicati in modo dettagliato nel testo attualmente in vigore; il quale specifica, infatti, che vengono fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e non si prescinde dal rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, elencate in una casistica (norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico- sanitarie, disposizioni relative all'efficienza energetica nonché quelle contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio) che deve ritenersi esemplificativa piuttosto che tassativa, con la conseguenza che deve ritenersi richiesto il rispetto di tutta la normativa di settore, ancorché non menzionata, che abbia comunque rilevanza nell'ambito dell'attività edilizia.

Tale osservazione porta alla conclusione che dovranno pertanto essere esclusi dall'applicazione del particolare regime di favore definito dal vigente articolo 6 del D.P.R. 380/2001 (TU edilizia) tutti gli interventi eseguiti in contrasto con le disposizioni precettive degli strumenti urbanistici comunali ed in violazione delle altre disposizioni dettate dalla normativa di settore.

*segue*

Conclusioni che la Corte di Cassazione formalizza affermando il principio secondo il quale la particolare disciplina dell'attività edilizia libera, contemplata dall'articolo 6 D.P.R. 380/01 come modificato dall'articolo 5, comma secondo Legge 73/2010, non è applicabile agli interventi che, pur rientrando nelle categorie menzionate da tale disposizione, siano in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Ci si chiede quindi con quale certezza i professionisti possano procedere ad asseverare la compatibilità degli interventi con le norme di settore, e, soprattutto, come i cittadini che ritengono di essere legittimati ad intraprendere un intervento di edilizia libera possano essere consapevoli delle norme di settore da osservare. In controtendenza rispetto al quadro non positivo precedentemente illustrato, ed esemplare per la propria chiarezza, appaiono invece i provvedimenti con i quali il Dipartimento dei VV.F. del Ministero dell'interno, in relazione alle innovazioni introdotte nella disciplina edilizia e per le autorizzazioni delle attività produttive, ha provveduto a definire i requisiti della documentazione tecnico-amministrativa da trasmettere in modalità telematica (lettera circolare 21 marzo 2011 protocollo n. 7227) e gli interventi per i quali risulta ammissibile applicare il procedimento automatizzato di accertamento dei requisiti ai fini della tutela antincendio (lettera circolare 24 marzo 2011 protocollo n. 3791); chiarendo, in merito a quest'ultimo aspetto, che non possono rientrare nel procedimento automatizzato gli interventi riferibili ad attività che presuppongono un giudizio discrezionale degli organi di controllo (puntualmente indicate nelle attività che non sono oggetto di specifiche regole tecniche di prevenzione incendi ovvero presentano una particolare complessità tecnica, ai procedimenti che fanno riferimento all'ingegneria della sicurezza antincendio, ai procedimenti in deroga) ed elencando contestualmente quindici tipologie di attività alle quali è consentito applicare il procedimento automatizzato, comprendenti anche le strutture ricettive, le strutture scolastiche, le strutture sanitarie, i locali per esposizione e vendita, le autorimesse, gli edifici civili e gli ascensori (vedi BLT 7-8/2011).

In conclusione, appare opportuno pretendere, al fine di una reale (e non solo annunciata) semplificazione e liberalizzazione dell'attività edilizia, che il Legislatore, sia nazionale sia regionale, oltre ad intervenire obbligatoriamente sugli aspetti della regolamentazione urbanistica e della normativa tecnica di settore, per risolvere e superare i problemi procedurali precedentemente evidenziati, provveda a precisare le norme, innovando le disposizioni all'interno del TU edilizia, che deve rimanere il riferimento unitario in materia. In particolare risulta indispensabile chiarire:

- a) quali siano gli interventi riferibili ad attività di edilizia libera in quanto sicuramente non incidenti sul territorio, non soggetti quindi alla relativa verifica di compatibilità urbanistica (evitando quindi situazioni, tipo quella del comune di Roma che, per rifare un bagno all'interno di un appartamento, richiede di documentare non solo il nuovo PRG ma anche il precedente), e come accertare, per la loro esecuzione, la corretta applicazione delle norme tecniche di settore;
- b) quali siano gli interventi per i quali l'interessato risulti legittimato a comunicare l'intenzione di intraprendere l'attività edilizia, definendo una procedura unica, all'interno della quale deve risultare chiaro quali siano le ulteriori necessarie autorizzazioni derivanti da atti endoprocedimentali e quali derivanti da procedimenti autonomi;
- c) quali siano gli interventi soggetti al rilascio di un titolo abilitativo, sia esso espresso ovvero formato per silenzio-assenso.

Infine, per tutte le attività edilizie, sarebbe opportuno definire una procedura automatica di verifica e controllo di quanto realizzato, che aggiorni in tempo reale i dati sull'agibilità dell'immobile e le risultanze catastali; procedura da costruire in maniera tale che non rappresenti un inutile aggravio per i cittadini e per le imprese, motivo per il quale nel recente passato sono state demolite le previsioni alla base della costituzione del fascicolo fabbricato.

#### Fonti correlate

D.L. 13/05/2011, n. 70	[BLT n. 7-8/2011]	[Banca Dati Online]
D.L. 31/05/2010, n. 78	[BLT n. 9/2011]	[Banca Dati Online]
D.L. 25/03/2010, n. 40	[BLT n. 6/2011]	[Banca Dati Online]
D.P.R. 06/06/2001, n. 380	[BLT n. 7-8/2011, Suppl. (*)]	[Banca Dati Online]
L. 07/08/1990, n. 241		[Banca Dati Online]

(\*) *Supplemento inviato agli Abbonati alla «Formula completa con Omaggio Edilizia»*