

TITOLI EDILIZI: LE TAPPE DEL PERCORSO NORMATIVO

Lo scopo degli autori di questo inserto è quello di ricostruire la storia dei titoli edilizi che si sono avvicendati dall'800 fino ai tempi nostri; un'occasione per risalire anche ai titoli in essere prima della Legge Urbanistica del 1942 che, in alcuni territori, come quello di Roma per esempio, erano previsti sulla base dei regolamenti edilizi che alcune amministrazioni avevano adottato.

La storia ripercorre le tappe del percorso normativo: a partire dalla Legge 2248 del 1865 al DPR 6 giugno 2001, n. 380 che racchiudeva in un solo testo l'intera materia che disciplina l'edilizia, dal decentramento alla semplificazione e snellimento delle procedure, dalla sanatoria edilizia alla trasformazione della licenza edilizia in concessione onerosa.

Un viaggio che registra periodi nei quali il variare delle norme ha uno scorrere "quieto", sia periodi caratterizzati da una "turbolenta" serie di riforme che ha interessato i procedimenti edilizi ed i titoli abilitativi, giustificata da pressanti esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure a causa dei costi economici correlati al fattore tempo, con attenzione particolare alle decisioni del Comune di Roma.

Concludendo con l'analisi del quadro legislativo attuale in cui il procedimento edilizio si avvale di una struttura chiara, nell'ambito della quale per le principali attività è definito il percorso attuativo riducendo il fenomeno negativo della personalizzazione e della disomogeneità interpretativa, anche se permangono criticità dalle quali possono scaturire responsabilità per i professionisti.

STORIA DEI TITOLI EDILIZI DALL'800 AD OGGI

Ricostruire la storia dei titoli edilizi dalla metà dell'Ottocento fino ai giorni nostri: con questo intento gli autori hanno intrapreso un viaggio nel tempo che alterna periodi nei quali il variare delle norme ha uno scorrere "quieto" ad altri caratterizzati da una turbolenta serie di riforme che ha interessato i procedimenti edilizi ed i titoli abilitativi, giustificate da pressanti esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure a causa dei costi economici correlati al fattore tempo. Dal decentramento alla semplificazione e snellimento delle procedure, dalla sanatoria alla trasformazione della licenza edilizia in concessione onerosa la storia ripercorre tutte le tappe fino all'entrata in vigore del DPR 6 giugno 2001, n. 380 che racchiudeva in un solo testo l'intera materia che disciplina l'edilizia e con essa i titoli autorizzativi: la speranza era che con il testo unico la normativa trovasse un periodo di stabilità, ma così non sarà, come si evince dal percorso normativo in questi anni del nuovo millennio che ha portato dalla CILA alla SCIA.

MARCO D'ALESIO, VITTORIO MEDDI

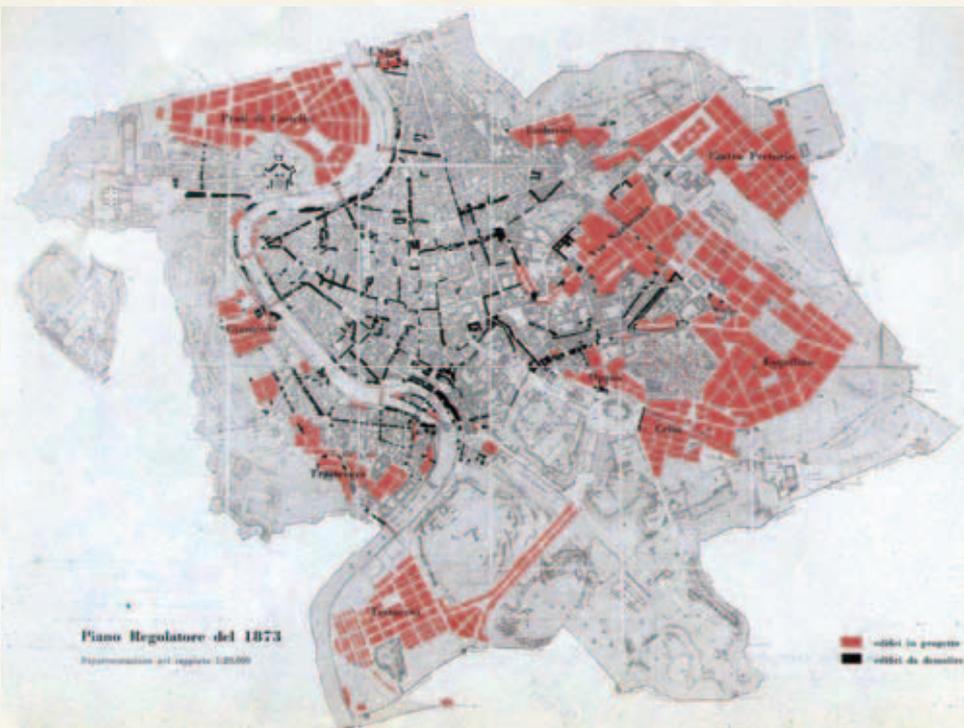
Abbiamo preso spunto per questo articolo da una relazione tenuta ad un convegno organizzato da alcuni distretti notarili del centro-sud: l'argomento era quello di ricostruire la storia dei titoli edilizi che si sono avvicinati fino ai tempi nostri; un'occasione ghiotta per risalire anche ai titoli in essere prima della Legge Urbanistica del 1942 che, in alcuni territori, come quello di Roma per esempio, erano previsti sulla base dei regolamenti edilizi che alcune amministrazioni avevano adottato. Trattandosi di un argomento illustrato ad una platea di notai nel testo sono contenuti anche dei riferimenti relativi alla commerciabilità degli immobili.

L'analisi effettuata ha inoltre messo in evidenza come nel primo periodo, individuabile tra il 1942 ed il 1967, riconducibile alla ricostruzione post-bellica, il variare delle norme ha uno scorrere "quieto", sostituito, nel periodo di sviluppo economico, da una "turbolenta" serie di riforme che ha interessato i procedimenti edilizi ed i titoli abilitativi, giustificati da pressanti esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure a causa dei costi economici correlati al fattore tempo.

Il "diluvio", simbolico, di norme ha una accelerazione, purtroppo, con il DPR 15 gennaio 1972, n. 8 recante "*Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e*

di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici". L'attuazione della norma costituzionale sul decentramento, attesa da circa trent'anni, genera il fenomeno negativo della "personalizzazione" dei procedimenti e il proliferare delle interpretazioni locali. Risultato: ingolfamento delle aule dei Tribunali amministrativi e primato negativo italiano per i tempi eccessivi di rilascio di un titolo abilitativo edilizio, ritenuto da diversi osservatori tra le cause dei mancati investimenti stranieri nel nostro Paese.

Per risalire alle origini dobbiamo partire dal periodo immediatamente successivo alla costituzione del Regno d'Italia; infatti la facoltà di dotarsi dei re-



Piano Regolatore di Roma del 1873

golamenti edilizi era prevista dalla Legge 2248 del 1865, emanata per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia che, all'art. 87 dell'allegato A, attribuiva appunto ai Consigli Comunali la facoltà di dotarsi di regolamenti, tra cui quello edilizio che, per espressa previsione normativa, doveva essere approvato dalla Delegazione Provinciale; quando è entrata in vigore la citata legge era stato da poco proclamato il Regno d'Italia, il 17 marzo 1861, ma a Roma regnava ancora il Papa Re con il suo potere temporale. La presa di Roma con la breccia di Porta Pia del 20 settembre 1870 segnerà la fine del potere temporale dei Papi: solo nel 1871 la Capitale del Regno viene trasferita da Firenze a Roma.

Con il Regio Decreto 12 febbraio 1911, recante "Approvazione del regolamento della legge comunale e provinciale" vengono indicate le materie di competenza del Regolamento Edilizio: anche sulla base di dette norme il Comune di Roma, con Deliberazione del 18 agosto 1934, n. 5262, approva il regolamento edilizio che, con pochissime modifiche, è tuttora vigente; questo regolamento sostituisce completamente quelli precedenti, del 1886 e del 1912. All'art. 1 – Opere edilizie, viene indicato che nel territorio del Comune di Roma non possono essere eseguite senza autorizzazione del sindaco le seguenti opere: "1) costruzione, restauro, riattamento, trasformazioni in genere e demolizioni anche parziali, sia interne che ester-

ne, di edifici e di muri di cinta; 2. scavi, rinterri e modificazioni al suolo pubblico o privato con opere e costruzioni sotterranee; 3. apertura al pubblico transito di strade private; 4. coloritura e decorazioni dei fabbricati e dei muri di cinta in genere, visibili all'esterno e anche all'interno per i fabbricati aventi carattere artistico; 5. apposizione di tende aggettanti sullo spazio pubblico; 6. collocazione di insegne di mostre e vetrine per botteghe, di tabelle o cartelli, di lumi, di cartelloni od oggetti a scopo di pubblicità e di qualunque altro oggetto che a qualsiasi scopo venga esposto o affisso all'esterno dei fabbricati. L'autorizzazione non è richiesta per i seguenti lavori sempre che non debbano essere eseguiti negli stabili dichiarati d'importante interesse: 1. demolizione o ricostruzione parziale o totale dei pavimenti; 2. coloriture interne; 3. impianti per servizi accessori, come illuminazione, riscaldamento, ventilazione, ascensori ed opere inerenti, salva l'osservanza delle disposizioni sancite da leggi o da altri regolamenti. Ogni opera, in cui le strutture di conglomerato cementizio semplice o armato abbiano funzioni essenzialmente statiche o comunque interessino l'incolumità delle persone, dovrà essere costruita in base ad un progetto esecutivo firmato da un ingegnere ovvero da un architetto, iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive attribuzioni ai sensi della legge sull'esercizio professionale".

Il 31 agosto 1942 entra in vigo-

re la già citata legge Urbanistica che prescrive, all'art. 31, il rilascio della licenza edilizia per una serie di interventi maggiori: infatti l'art. 31 recita "... *Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del Comune. Le determinazioni del podestà sulle domande di licenza di costruzione devono essere notificate all'interessato non oltre il sessantesimo giorno dalla ricezione delle domande stesse ...*". La Legge già allora fissava un termine entro il quale il procedimento amministrativo doveva concludersi, ma l'ambito di applicazione era appunto limitato "... *ai centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale e nelle le zone di espansione ...*".

Dobbiamo attendere le modifiche apportate dalla Legge 765/67 per arrivare all'obbligo del rilascio della licenza esteso all'intero territorio comunale: la licenza edilizia veniva quindi rilasciata dal sindaco entro il termine di giorni 60 dalla richiesta: trascorso tale termine il richiedente poteva impugnare il silenzio-rifiuto. La licenza era necessaria per eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere alla realizzazione di opere di urbanizzazione del terreno. La stessa norma prescriveva che "*gli atti di compravendita di terreni abusi-*

vamente lottizzati a scopo residenziale sono nulli ove da essi non risulti che l'acquirente era a conoscenza di una lottizzazione autorizzata".

Arriviamo all'inizio del 1977 quando entra in vigore la Legge 10/77, meglio conosciuta come "Legge Bucalossi" dal nome del deputato e medico, milanese di adozione, a cui si deve l'ispirazione che trasforma la licenza edilizia in concessione; non cambia solo la definizione: la differenza sostanziale è legata all'onerosità del provvedimento. Infatti, l'art. 1 prevede che qualsiasi trasformazione urbanistica o edilizia partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco.

L'art. 3 prevede che il rilascio della concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione. La concessione è rilasciata al proprietario dell'area o a chi abbia titolo per richiederla. Le caratteristiche della concessione sono che non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali ed è irrevocabile. Proprio in virtù dei poteri conferiti alle regioni con il DPR 15 gennaio 1972, n. 8 alle stesse regioni è attribuita la facoltà di stabilire forme e modalità d'esercizio dei poteri sostitutivi nel caso di mancato rilascio nei termini previsti per legge.

L'art. 9 prevede invece i casi di gratuità della concessione e stabilisce altresì che non

è richiesta per la manutenzione ordinaria.

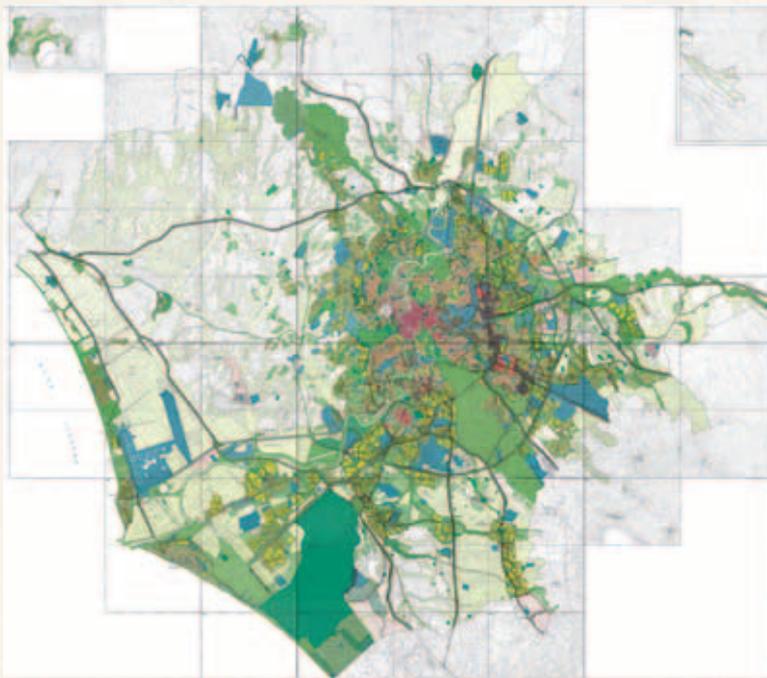
All'art. 15 è peraltro indicato che "*gli atti giuridici aventi per oggetto unità edilizie costruite in assenza di concessione sono nulli ove da essi non risulti che l'acquirente era a conoscenza della mancanza della concessione*".

Per qualche tempo una scuola di pensiero sostiene che il diritto ad edificare non è più insito nel diritto di proprietà: dobbiamo così attendere la sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 30 gennaio 1980, che peraltro aveva ad oggetto la determinazione dell'indennità di esproprio, per fare chiarezza sull'argomento. Nella sentenza si legge infatti che "... *invero, relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici alla edilizia residenziale privata, la edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che è trasferibile con la proprietà dell'area ed è irrevocabile, fatti salvi i casi di decadenza previsti dalla legge (art. 4 legge n. 10 del 1977). Da ciò deriva che il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portati e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro i limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici. Sussistendo le condizioni richieste, solo il proprietario o il titolare di altro diritto reale che*

legittimi a costruire può edificare, non essendo consentito dal sistema che altri possa, autoritativamente, essere a lui sostituito per la realizzazione dell'opera. Ne consegue altresì che la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché sotto questo profilo non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto, nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza ...".

L'anno successivo entra in vigore la Legge 457/1978 che, oltre a definire le tipologie degli interventi edilizi all'art. 31, istituisce, con l'art. 48, l'autorizzazione edilizia per gli interventi di manutenzione straordinaria la cui caratteristica principale è da ricondurre alla gratuità: inoltre, per gli interventi che non comportano il rilascio dell'immobile da parte del conduttore, l'istanza si intende accolta qualora il sindaco non si sia pronunciato nel termine di 90 giorni. La procedura non si applica agli immobili vincolati ai sensi delle Leggi 1089/39 e 1497/39, i cui principi sono ora contenuti nel decreto legislativo 42/2004.

Il legislatore insiste con la stagione di "semplificazione edilizia": nel 1982 entra in vigore la Legge 94/1982, meglio conosciuta come "Legge Nicolazzi" dal nome dell'allora Ministro dei Lavori Pubblici, che con l'art. 7 estende l'autorizzazione edilizia ad altre fattispecie,



Piano Regolatore di Roma del 1962

tra cui il restauro e risanamento conservativo, le pertinenze, demolizioni e ricostruzione; per detti interventi l'autorizzazione del sindaco si intende accolta trascorso il termine di 60 giorni. Il legislatore prende atto della inutilità di sottoporre a procedimento abilitativo le categorie di lavori i cui diritti trovano fondamento diretto e immediato nella legge (vedi articoli 17 legge 765/67, art. 4 legge 47/1985 e l'art. 9 DPR 380/2001), prive di risvolti di interesse generale da tutelare. Degno di rilievo è anche l'art. 8 che istituisce, fino al 31 dicembre 1984, il silenzio assenso sulla richiesta di concessione edilizia trascorso il termine di 90 giorni.

Tre anni dopo è la volta della prima legge sulla sanatoria edilizia: il 15 marzo 1985 entra in vigore la Legge 47/1985 che, in materia di provvedimenti edili-

zi, con l'art. 26 istituisce di fatto una nuova categoria di intervento, trasversale a quelle definite dall'art. 31 della Legge 457/78 e che riguarda le opere interne agli edifici, ora non più soggette a concessione o ad autorizzazione a condizione che non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici approvati o adottati e con i regolamenti edilizi vigenti, non modificano la sagoma né aumentano le superfici utili e il numero delle unità immobiliari, non modificano la destinazione d'uso, non rechino pregiudizio alla statica e rispettino, per gli immobili ricompresi nelle ZTO "A", le caratteristiche costruttive. La procedura prevede che, contestualmente all'inizio dei lavori, l'interessato presenti al sindaco una relazione asseverata da un professionista abilitato che attesti il rispetto delle norme di si-

curezza e delle norme igienico-sanitarie; anche in questo caso la procedura non si applica agli immobili vincolati ai sensi delle leggi 1089/39 e 1497/39. Siamo alla prima norma che consente di dare corso ai lavori sulla base di una dichiarazione di un professionista iscritto all'albo e quindi al "prologo" della CILA prevista poi all'articolo 6-bis e della SCIA indicata all'articolo 22 del DPR 380/01. Degni di rilievo sono anche l'art. 13 "Accertamento di conformità" che sulla base di precedenti giurisprudenziali introduce la sanatoria ordinaria degli abusi formali e l'art. 15 "Varianti in corso d'opera" che consente la realizzazione di opere minori senza il preventivo assenso comunale ma con l'obbligo di comunicare comunque prima della ultimazione lavori e, soprattutto l'affrancazione di dette opere dalle sanzioni penali.

L'ultimo decennio del secolo scorso si apre con l'entrata in vigore della Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme sul procedimento amministrativo" che istituisce una serie di strumenti per snellire alcune procedure, tra cui la Conferenza dei Servizi e la Denuncia di Inizio Attività che nel corso del tempo diventerà la Segnalazione Certificata di Inizio Attività. Con gli articoli 19 e 20 viene consolidato il principio del "silenzio-assenso" e le forme di consenso preventivo su istanze private. Il procedimento stenta a decollare nonostante la modifica apportata con l'articolo 2, comma 10 della Legge 537/93 che riscrive l'articolo

19 della Legge 241/90 nella direzione di un uso generalizzato della DIA in luogo del provvedimento espresso, con la sola esclusione delle Concessioni Edilizie e delle autorizzazioni previste dalla Legge 1089/1939 sui Beni Culturali, dalla Legge 1497/1939 sui Beni Paesaggistici e dalla Legge 431/1985 sui Beni Ambientali, ora tutte incluse nel decreto legislativo 42/2004.

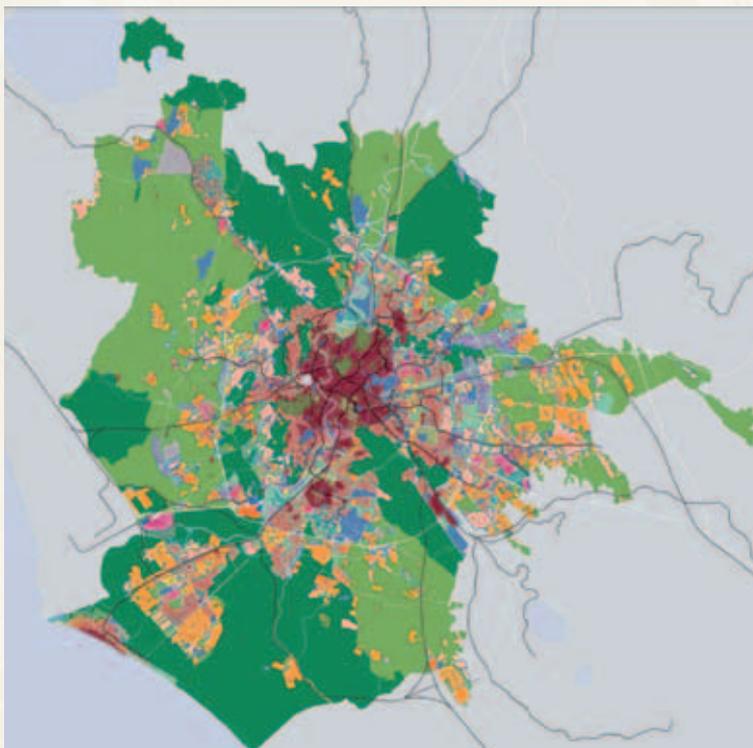
Per semplificare i procedimenti in materia edilizia il Governo adotta il Decreto Legge 5 ottobre 1993, n. 398, poi convertito con la Legge 4 dicembre 1993 n. 493 che, con l'art. 2, ritorna sul procedimento per il rilascio della concessione edilizia introducendo nella procedura alcuni criteri dettati dalla Legge 241/1990, tra cui il responsabile del procedimento e l'esame delle domande in ordine cronologico.

La norma prevede che al momento della presentazione della domanda venga comunicato il responsabile del procedimento che cura, entro 60 giorni, l'istruttoria acquisendo i pareri che il richiedente non ha l'onere di allegare e trasmette l'istanza alla Commissione Edilizia per il parere di competenza. Il termine può essere interrotto una sola volta per l'integrazione dei documenti e inizia a decorrere nuovamente per intero dalla relativa presentazione. Entro 15 giorni dalla scadenza il responsabile del procedimento formula una motivata proposta all'autorità competente ad emettere il provvedimento che è adottato nei 30 giorni successivi. Decorso tale termine è possibile

richiedere al sindaco di adempiere nei 30 giorni successivi e, decorso inutilmente anche tale termine, il responsabile del procedimento ed il soggetto competente rispondono per i danni arrecati dal loro comportamento inadempiente e l'interessato può inoltrare istanza al Presidente della Giunta Regionale il quale, nei 30 giorni successivi, nomina un commissario ad acta che adotta il provvedimento, nel termine perentorio di 60 giorni, che ha i medesimi effetti della concessione edilizia.

Nella seconda metà del 1994 una serie di Decreti Legge, 14 per la precisione e tutti non convertiti nel periodo di vigenza, aprono le porte alla seconda legge sul condono edilizio (art. 39 della Legge 724/1994) e modificano nuovamente il procedimento per il rilascio della concessione edilizia. Anche in questo caso interviene la Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 360/1996 vieta il reiterare dei cosiddetti "decreti fotocopia" i cui effetti sono comunque sanati dall'art. 2, comma 61 della Legge 662/1996 (61. *Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge 26 luglio 1994, n. 468, 27 settembre 1994, n. 551, 25 novembre 1994, n. 649, 26 gennaio 1995, n. 24, 27 marzo 1995, n. 88, 26 maggio 1995, n. 193, 26 luglio 1995, n. 310, 20 settembre 1995, n. 400, 25 novembre 1995, n. 498, 24 gennaio 1996, n. 30, 25 marzo 1996, n. 154, 25 maggio 1996,*

n. 285, 22 luglio 1996, n. 388, e 24 settembre 1996, n. 495). Il precedente comma 60 dell'art. 2 della Legge 662/96 modifica l'art. 4 della Legge 4 dicembre 1993, n. 493, introducendo anche il riferimento alla conferenza dei servizi e rimodulando i termini temporali per l'adozione dei provvedimenti. La norma prevede che nei 60 giorni successivi alla presentazione della domanda il responsabile del procedimento rediga una relazione sulla qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento: il termine può essere interrotto una sola volta, entro 15 giorni dalla presentazione dell'istanza, per ottenere integrazioni documentali, e decorre nuovamente per intero dalla presentazione della documentazione richiesta. Entro dieci giorni dalla scadenza del termine il responsabile del procedimento formula una motivata proposta all'autorità competente all'emanazione del provvedimento conclusivo. I termini previsti sono raddoppiati per i comuni con più di 100.000 abitanti. Si prescinde dal parere della commissione edilizia se la stessa non si esprime entro il termine di 60 giorni. La concessione è rilasciata entro il termine di 15 giorni dalla scadenza del termine di 60 giorni dalla presentazione dell'istanza. Decorso inutilmente il termine per l'emanazione del provvedimento conclusivo, l'interessato può richiedere all'autorità competente di adempiere entro quindici giorni dal ricevimento della richiesta. Decorso inutilmente anche questo termine l'interessato può richie-



Piano Regolatore di Roma del 2008

dere al Presidente della Regione un commissario ad acta che nel termine di 30 giorni adotta un provvedimento che ha gli effetti della concessione edilizia. Gli oneri finanziari relativi all'attività del commissario di cui al presente comma sono a carico del comune interessato.

Lo stesso articolo 2 della Legge 493/93 individua una serie di interventi soggetti a Denuncia di Inizio Attività. Gli interventi sono:

- a) opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo;
- b) opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti consistenti in rampe o ascensori esterni, ovvero in manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- c) recinzioni, muri di cinta e cancellate;
- d) aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetria;
- e) opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, non modifichino la destinazione d'uso;
- f) revisione o installazione di impianti tecnologici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti e realizzazione di

volumi tecnici che si rendano indispensabili, sulla base di nuove disposizioni;

- g) varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia e non alterino la sagoma e non violino le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia;
- h) parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato.

La Denuncia di Inizio Attività, che non si applica nel caso di immobili soggetti a tutela monumentale o paesaggistica, è presentata 20 giorni prima dell'inizio dei lavori ed è corredata dall'indicazione dell'impresa a cui si intende affidare i lavori, ha durata di tre anni e necessita della comunicazione di fine lavori.

Il progettista abilitato deve emettere inoltre un certificato di collaudo finale che attesti la conformità dell'opera al progetto presentato. Il progettista assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del codice penale. In caso di dichiarazioni non veritiere nella relazione asseverata, l'amministrazione ne dà comunicazione al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari. Le norme citate prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi comunali in materia di procedimento.

Siamo ormai al nuovo millennio che si apre con il DPR 6 giugno

2001, n. 380 "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*" pubblicato il 20 ottobre 2001, che entra in vigore il successivo 1° gennaio 2002 e rimane in vigore fino al 10 gennaio quando, per effetto della Legge 463/2001 viene prorogata l'entrata in vigore dapprima al 30 giugno 2002 e poi ancora procrastinata fino al 30 giugno 2003. Contestualmente al DPR 380/2001 viene pubblicata la Legge 21 dicembre 2001, n. 443, meglio nota come "*Legge Obiettivo*", che estende la Denuncia di Inizio Attività anche agli interventi fin qui soggetti a concessione edilizia. La norma prevede che in alternativa a concessioni e autorizzazioni edilizie, a scelta dell'interessato, possono essere realizzati, in base a semplice Denuncia di Inizio Attività, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 23 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, come sostituito dall'articolo 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni:

- a) gli interventi edilizi minori, di cui all'articolo 4, comma 7, del citato decreto-legge 23 ottobre 1993, n. 398;
- b) le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma. Ai fini del calcolo della volumetria non si tiene conto delle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;
- c) gli interventi ora sottoposti a

concessione, se sono specificamente disciplinati da piani attuativi che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti. Relativamente ai piani attuativi che sono stati approvati anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, l'atto di ricognizione dei piani di attuazione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

- d) i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c), ma recanti analoghe previsioni di dettaglio.

Il 30 giugno 2003 entra in vigore il già citato DPR 6 giugno 2001, n. 380 con l'intento di racchiudere, in un solo testo normativo, l'intera materia che disciplina l'edilizia e con essa i titoli autorizzativi: la speranza è che con il testo unico la normativa trovi un periodo di stabilità ma così non sarà; gli articoli del Codice, dal 2001 al 2016, subiranno diversi aggiornamenti motivati dalla esigenza di dare una

risposta alla crisi del settore che ha investito il Paese, evocando per i provvedimenti titoli di buono auspicio, come “*Cresci Italia*”, “*Sblocca Italia*”, ecc.

Il Testo Unico racchiude tutta l'evoluzione legislativa di fine '900, e ricostruisce il sistema del procedimento edilizio ancorandolo ai capisaldi di seguito indicati:

1. definizione interventi edilizi;
2. attività edilizia libera;
3. titoli abilitativi connessi ad attività soggetta a valutazione e assenso preventivo;
4. procedimenti connessi ad attività i cui diritti alla esecuzione trovano fondamento diretto e immediato nella legge.

La spinta al cambiamento è stata sostenuta sui mercati interni dalla Direttiva Europea 2006/123/CE, recepita con il decreto legislativo 59/2010 ed in particolare, per quello che ci interessa dagli articoli:

- 8 (definizioni) comma 1 lett. f) ... *non costituisce regime autorizzatorio la SCIA* ...;

- 14 (regimi autorizzatori) ... *regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale*, ...

Almeno temporaneamente la ricostruzione termina in adempimento alla previsione dell'articolo 5, della Legge 7 agosto 2015, n. 124, con la emanazione del Decreto Legislativo 25 novembre 2016, n. 222 recante “*Individuazione dei procedimenti oggetto di autorizza-*

zione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) silenzio assenso e comunicazione e definizione di regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti”. Il provvedimento, più noto come SCIA 2, interviene nuovamente sul Codice assestando gli articoli sul procedimento edilizio, e specificatamente all'articolo 6, enucleando i commi inerenti la CILA riportati nel nuovo articolo 6-bis, all'articolo 20 rinnovando il procedimento per il rilascio del Permesso di Costruire, all'articolo 22 enucleando il comma 3 inerente la SCIA in alternativa al permesso di costruire, disciplinata dall'articolo 23 che viene modificato.

Dopo l'ampia retrospettiva riferita alla storia dei titoli edilizi nel periodo che va dalla Legge 2248 del 1865 fino al DPR 6 giugno 2001, n. 380 “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*”, affrontiamo ora il percorso normativo in questi anni del nuovo millennio che ha portato dalla CILA alla SCIA.

Un passaggio apparentemente “fisiologico” che nella realtà scaturisce da un percorso legislativo di oltre mezzo secolo che, per le sue dinamiche, riporta alla mente l'ironica invettiva a Firenze, esempio di instabilità politica, che Dante nel VI canto del Purgatorio definisce “*somigliante a quella inferma che non può trovar posa in su le piume*”. La continua ricerca del provvedimento “adatto” sistematicamente surclassato dal successivo che, in molti casi, nel contenuto, ripete il pre-

cedente, rende più che mai calzante l'associazione.

Siamo in grado di declinare i punti salienti che devono supportare il procedimento edilizio.

Per esigenze di spazio non siamo in grado di pubblicare per intero gli articoli del Testo Unico che devono supportare il procedimento edilizio, ma li indichiamo sommariamente di seguito rinviandone la consultazione sul web.

Articolo 3

(Definizione degli interventi edilizi)

Articolo 6

(Attività edilizia libera)

Articolo 6-bis

(Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata)

Articolo 10

(Interventi subordinati a permesso di costruire)

Articolo 14

(Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici)

Articolo 22

(Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività)

Articolo 23

(Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire)

Articolo 28-bis

(Permesso di costruire convenzionato)

Articolo 36

(Accertamento di conformità - Permesso di costruire in sanatoria)

Art. 37 (L)

(Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità)

L'art. 3 ridefinisce gli interventi edilizi introducendo la definizione di "*interventi di nuova costruzione*" e gli "*interventi di ristrutturazione urbanistica*" in una sequenza scandita dalle lettere da a) ad f); l'individuazione della tipologia di intervento sarà la base per indicare il titolo edilizio, o la comunicazione da depositare, per dare corso alle opere. Gli interventi sono così definiti:

- a) "interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;
- b) "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria

sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico, purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso;

- c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso, purché con tali elementi compatibili nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;
- d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcu-

ni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente;

- e) «interventi di nuova costruzione», quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:
 - e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenti, quanto previsto alla lettera e.6);

- e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;
- e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;
- e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricevitori e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;
- e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore;
- e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;
- e.7) la realizzazione di depo-

siti di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;

- f) «interventi di ristrutturazione urbanistica», quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

Per quanto riguarda invece i regimi amministrativi vigenti, limitandoci a quelli ordinari, possono essere così riassunti:

1. Titoli abilitativi

(effetto soggetto a valutazione preventiva).

- Permesso di Costruire (art. 10 e seguenti);
- Segnalazione Certificata di Inizio Attività in alternativa al PdC (articolo 23);

2. Procedimenti

autodichiarazione di privato

- Segnalazione Certificata di Inizio Attività (art. 22) ad ef-

fetto immediato in assenza di vincoli;

- Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (art. 6-bis) ad effetto immediato in assenza di vincoli;
- Comunicazione di Inizio Lavori (art. 6 lett. e-bis)

3. Attività Edilizia Libera (art. 6)

Dal percorso di definizione categoria intervento/regime amministrativo/situazione vincoli, scaturisce la Tabella di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 contenente, nella Sezione II Edilizia, la ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi, composta da n. 90 attività, articolate come indicato nella tabella a fondo pagina.

Persegue l'obiettivo della semplificazione con l'introduzione della *modulistica unificata*, approvata dall'accordo Governo, Regioni ed Enti locali del 4 maggio 2017 in sede di Conferenza unificata, inerente i procedimenti CILA, SCIA, SCIA in alternativa al Permesso di Costruire e Permesso di Costruire.

Infine, con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 2 marzo 2018 la Ta-

ATTIVITÀ	REGIME AMM.VO	CONCENTRAZIONE REGIMI AMM.VI	RIFERIMENTI NORMATIVI
Reca la tipologia dei lavori, dalla manutenzione ordinaria alla nuova costruzione. Con specifica degli elementi costitutivi del singolo intervento previsti dalla legge	Ricomprensione in base alla natura intervento: Attività edilizia libera/ CILA/ SCIA/ Autorizzazione (intesa come P di C) / silenzio assenso ai sensi art. 20 DPR 380/01 o SCIA in alternativa al P di C	Evidenzia i casi in cui per la realizzazione dell'intervento siano necessari altri titoli di legittimazione, questi vanno acquisiti preventivamente attraverso lo sportello unico. (Vincoli)	DPR 380/01 articoli: 3 - 6 - 6-bis - 10 - 20 - 22 - 23 - 36 - 37; In presenza di vincoli: 42/2004 Paesistico - 64/74 sismico - 3267/23 idrogeologico - 152/2006 ambientale

bella di cui al Decreto Legislativo 222/2016 è stata integrata dal *Glossario edilizia Libera* composto da un elenco di 58 delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività di edilizia libera.

Con il quadro legislativo attuale il procedimento edilizio si avvale di una struttura chiara, nell'ambito della quale per le principali attività è definito il percorso attuativo riducendo il fenomeno negativo della personalizzazione e della disomogeneità interpretativa, anche se permangono criticità dalle quali possono scaturire responsabilità.

Liberalizzazione e semplificazione dell'attività edilizia nascondono le insidie dei vincoli; occorre sempre, anche quando non dovrebbe esser vincolata alla presentazione di alcuna pratica edilizia comunale verificare che:

- l'area non sia sottoposta a particolari limitazioni all'interno del Piano Regolatore comunale;
- l'area non rientri in quelle vincolate ai sensi del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, di cui al decreto legislativo 42/2004;
- Il manufatto rispetti la normativa settoriale antisismica;
- il manufatto rispetti la normativa settoriale idrogeologica;

A titolo esemplificativo, la realizzazione di opere minori, quali una *pergola* o *pergotenda* o un *muretto*, potrebbero non essere soggette alla presentazione obbligatoria di alcuna pratica

edilizia, ai sensi dell'articolo 6 e come indicato nell'elenco del Glossario, ma essere soggette alla verifica antisismica; oppure, se l'area ricadesse in una zona vincolata a livello paesaggistico e/o di tutela idrogeologica, alla richiesta di autorizzazione.

Lo stesso Testo Unico, all'articolo 1 comma 2, richiama il legame tra attività edilizia e vincoli con prevalenza delle disposizioni in materia di tutela dei beni culturali e ambientali contenute nel Decreto Legislativo 42/2004. Questa disposizione ci impone il richiamo all'innovativo DPR 13 febbraio 2017, n. 31 "*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*". Con questo provvedimento 31 categorie di opere minori sono state "esonerate" dall'obbligo di richiedere la preventiva autorizzazione dell'Ente preposto alla tutela del vincolo, anche se per alcune bisogna fare attenzione alla tipologia del vincolo.

Tornando propriamente ai titoli edilizi altre criticità provengono dagli interventi di ristrutturazione. Non si ravvisa, infatti, la ragione per la quale l'intervento di ristrutturazione di cui all'articolo 10 comma 1 lett. c), definita "*pesante*", non sia stato riportato nell'elenco articolo 3 (*Definizione degli interventi edilizi*). La doppia definizione non è conforme al riferimento agli interventi che comportano la modifica della sagoma di immobili sottoposti a vinco-

li ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42. Mentre, all'articolo 3 in zona vincolata, l'intervento che modifica la sagoma viene escluso dalla ristrutturazione, nella definizione di ristrutturazione di cui all'articolo 10 non compare la suddetta limitazione.

Sempre a causa della doppia definizione di ristrutturazione è possibile incorrere nell'errore di collocazione degli interventi che prevedono spostamento o nuove aperture sui prospetti. Il dubbio nasce dalla possibilità di giungere, attraverso la ristrutturazione, ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, come indicato nella definizione contenuta all'art. 3 e in quella contenuta all'art. 10, frase incisiva, inclusiva della variazione delle aperture. L'equivoco sul quale fanno leva diverse sentenze è dovuto dall'espresso riferimento a "*modifiche dei prospetti*" riportato nella definizione di ristrutturazione contenuta all'articolo 10.

Nonostante permangano degli aspetti critici, il giudizio sulla legislazione vigente è positivo poiché sono stati fatti passi in avanti verso la chiarezza. Con onestà intellettuale riteniamo che molti problemi derivino più che dalle norme dall'approccio degli operatori.

Molto più preoccupante appare l'andamento generale che vede già in corso il tavolo tecnico presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per la revisione del Codice. La *legislazione-inferma* troverà mai la posizione adatta al suo riposo?