

ALL. 4

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE - NAPOLI, 8-9 GIUGNO 2000

La semplificazione dei procedimenti abilitativi alla trasformazione urbanistica ed edilizia. La recente legislazione regionale nel quadro normativo nazionale.

A cura di Floriano Donnini

Premessa

L'interesse dell'argomento va oltre quello stretto degli addetti ai lavori. Infatti, nelle vicende della concessione, dell'autorizzazione e della denuncia di inizio di attività in materia edilizia, si possono ritrovare tutti i segni delle tendenze semplificatrici e liberalizzatrici degli ultimi dieci anni. Il principale di questi segni è il collocamento all'esterno della pubblica amministrazione di talune funzioni, in pratica sostitutive di quelle amministrative tradizionalmente necessarie nei procedimenti abilitativi. Ciò è verificabile particolarmente in taluni episodi di legislazione regionale, dove la denuncia di inizio di attività ha raggiunto un'estensione molto ampia, fino ad includere interventi anche molto complessi.

La legge urbanistica nazionale

Occorre necessariamente, sia pure per brevi linee, prendere le mosse da lontano, affinché sia possibile valutare la portata delle trasformazioni intervenute. Nella legge urbanistica nazionale (1150/42 e succ. mod., art. 31), le nuove costruzioni, gli ampliamenti, le modifiche, le demolizioni sono soggette al rilascio della cosiddetta "licenza di costruzione", ora "concessione edilizia" dopo la legge 10 del 1977. L'obbligo, già previsto nella legge del '42 per gli aggregati urbani, fu esteso a tutto il territorio comunale con la legge 765 del 1967. A questa legge si riconosce comunemente il merito di avere introdotto, negli strumenti urbanistici, i cosiddetti standards (di verde, di parcheggi etc.); nello stesso tempo, le si attribuisce la colpa di avere, nella sostanza, prorogato il regime derogatorio, rispetto a quello ordinario previsto dalla legge del 1942, che un decreto luogotenenziale del 1945 aveva introdotto per la ricostruzione post-bellica. In virtù di questo regime derogatorio, la ricostruzione e il c.d. "boom" economico avevano avuto, fra i molti e noti effetti positivi, anche quelli di un'espansione edilizia disordinata, da cui derivarono per gran parte le periferie oggi giudicate degne di "rottamazione".

Al contrario, la legge del 1942, anche con le successive modificazioni, aveva previsto, in un sistema di pianificazione piuttosto coerente, la formazione di elenchi dei comuni obbligati a redigere i piani regolatori generali; quelli esclusi dall'obbligo dovevano inserire nel regolamento edilizio un programma di fabbricazione (che si differenzia dal piano regolatore, fra l'altro, per il fatto di non considerare tutto il territorio comunale e di poter al massimo indicare le linee di espansione). In quel quadro normativo, le previsioni del Piano regolatore e dei piani particolareggiati o gli standard costruttivi *ex-lege* per le aree non pianificate, avrebbero dovuto rappresentare i criteri cui condizionare il rilascio della licenza; in sostanza la pubblica amministrazione doveva accertare la presenza, nel progetto costruttivo, di tutte le caratteristiche

edilizie, igienico-sanitarie, in molti casi estetiche richieste dalle norme, siano esse quelle di legge, quelle di piano, o di regolamento edilizio, con tutte le prescrizioni di dettaglio proprie di questi strumenti. L'articolo 31 accordava infatti al sindaco 60 giorni per esprimersi sulla domanda, salvo che non avesse richiesto documenti aggiuntivi: il termine decorreva nuovamente per intero, e il sindaco poteva chiedere nuovamente ulteriore documentazione. Una volta decorsi i sessanta giorni così calcolati senza emissione di alcun provvedimento, l'interessato aveva il diritto di ricorrere contro quello che la legge chiamava "silenzio-rifiuto", ma che era, nella sostanza, un cosiddetto "silenzio-inadempimento". Benché conforme a una visione della pubblica amministrazione in posizione di supremazia spiccata, le trasformazioni edilizie potevano essere ancora considerate, nel quadro della legislazione degli anni 60, come quelle che tradizionalmente si collegano ai cosiddetti "diritti in attesa di espansione", il procedimento di rilascio della licenza essendo quello volto ad accertare la sussistenza dei requisiti richiesti al fine della rimozione del limite all'esercizio dell'attività privata.

Si tratta di un quadro teorico, ricostruito sommariamente, che tuttavia si è rivelato ben scarsamente aderente alla realtà. Anche a non voler considerare che l'obbligo del piano regolatore per tutti i comuni si è esteso con molta lentezza, un punto sostanziale è in genere mancato, la pianificazione di dettaglio (il piano particolareggiato), se non dietro iniziativa privata. Le lottizzazioni convenzionate, appunto di iniziativa privata, sono gli esempi di pianificazione di dettaglio maggiormente rappresentativi. Il piano particolareggiato in senso proprio, quello così minutamente definito dalla legge 1150, spesso non è stato redatto; è così venuto meno il presupposto indispensabile affinché potesse esplicitarsi il concetto che l'attività edilizia, una volta accertato il rispetto delle norme che la regolano a seconda delle varie zone del territorio, è qualcosa di connaturato alla proprietà del suolo, dunque non più ulteriormente limitabile. La mancanza dei piani particolareggiati ha fatto sì che i vincoli stabiliti dal PRG siano stati spesso protratti anche oltre i primi cinque anni che la legge prevede in attesa della pianificazione di dettaglio, inibendo quindi del tutto e a tempo indeterminato l'attività costruttiva. Negli altri casi, con tali presupposti, gli spazi discrezionali che l'amministrazione riservava a se stessa finivano per essere assolutamente indefiniti, sia in relazione alla possibilità di interferire sul progetto attraverso le commissioni edilizie, aggravando spesso il procedimento con reiterate richieste di rielaborazioni e di ulteriore documentazione, sia in relazione al fatto che l'obbligo di avviare e di concludere il procedimento era posto solo in termini ordinatori, restando all'interessato la possibilità, come si è visto, di impugnare il "silenzio-rifiuto", ovvero di ricorrere al giudice, ma solo per vincere l'inerzia della pubblica amministrazione, non necessariamente per ottenere il titolo abilitativo.

La legge 10 del 1977

Con la legge 10 del 1977 il quadro si rafforza in senso vincolistico. Si afferma il principio che ogni trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio partecipa agli oneri che essa determina e che, a tal fine, è soggetta a “concessione”. Viene introdotto un nuovo strumento, il piano pluriennale di attuazione, quale mezzo di programmazione temporale delle realizzazioni urbanistiche. L'inclusione di un determinato immobile, con le previsioni urbanistiche ad esso relative, nel piano pluriennale di attuazione, comportava per il proprietario l'onere di richiedere la concessione edilizia entro il periodo considerato, pena l'assoggettamento ad esproprio. L'area poteva essere espropriata a prezzi agricoli, la stessa prevista per la costruzione di opere pubbliche, in base alla legge 865 del 1971, più volte modificata, cui la legge 10 aveva dato questa forza generalizzata nei confronti della proprietà dei suoli. Si sarebbe voluto, secondo talune interpretazioni, separare la proprietà del suolo dal diritto a costruire. Fu sostenuto per alcuni anni che dopo la legge 10 si poteva ormai escludere che alla proprietà del suolo fosse connaturato comunque uno *jus aedificandi*. E quella legge fu vista come il massimo di oscillazione della legislazione in senso vincolistico, in opposizione alla situazione derogatoria degli anni 50. Appartiene a quel periodo la legge 5 agosto 1978, n. 457 (*Norme per l'edilizia residenziale*), che contiene al suo interno la disciplina per il recupero del patrimonio edilizio e la classificazione dei diversi interventi a ciò necessari (art. 31). Fra gli interventi previsti dalla legge 457, quelli di manutenzione straordinaria (già soggetti a concessione non onerosa in forza dell'art. 9 della legge 10), furono assoggettati ad autorizzazione, conseguibile anche per silenzio-assenso decorsi novanta giorni dalla domanda (art. 48), realizzando un primo alleggerimento rispetto alla rigidità introdotta dalla legge 10 dell'anno precedente.

La sentenza della Corte costituzionale 5/80

Il deciso avvio di un'oscillazione in senso inverso, si fa comunemente risalire alla sentenza 5/80 della Corte costituzionale. Si afferma l'orientamento che il rilascio della concessione è, sostanzialmente, un atto dovuto, quando sono presenti tutte le condizioni previste dalle leggi e dai piani. Nella sentenza è detto fra l'altro che se è “*indubbiamente esatto che il sistema normativo attuato per disciplinare l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica Autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sul quando [...] della edificazione*” è altrettanto vero che “*l'edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto ad ottenere la concessione [...]. Da ciò deriva che il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà [...] anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro i limiti, anche temporali,*

*stabiliti dallo strumento urbanistico. [...] Ne consegue altresì che la concessione ad 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."*¹

Dell'inizio del rovesciamento della tendenza, si ha una prima presa d'atto legislativa con il D.L. 23 gennaio 1982, n. 9 (*Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti*), convertito in legge, con modificazioni, con L. 25 marzo 1982, n. 94. Intanto, alcune categorie di opere, fino al restauro e al risanamento conservativo, purché riguardanti abitazioni, venivano assoggettate ad autorizzazione edilizia e non più a concessione (art. 7). Si prevedeva poi, inizialmente in via transitoria fino al 31 dicembre 1984, il silenzio-assenso sulle domande di concessione per la costruzione di abitazioni, nel caso in cui il comune non avesse comunicato il provvedimento motivato di diniego entro 90 giorni. La norma, più volte prorogata, ora è superata dalle disposizioni contenute nel comma 60 dell'articolo 2 della legge n. 662/96 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*), con il quale è stato sostituito l'articolo 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493.

Un indizio, anche qui, dell'affermarsi del principio del rilascio della concessione come atto vincolato, si ha con l'art. 13 della L. 28 febbraio 1985, n. 47 (*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*). L'art. 13 contiene il principio dell' "accertamento di conformità": anche nei casi in cui si sia proceduto a trasformazioni edilizie o urbanistiche del territorio senza concessione, il vizio può essere sanato se l'intervento eseguito è conforme ai piani vigenti, o anche solo adottati, al momento della realizzazione. La sanzione, in questo caso, colpisce la mancanza del titolo, ma l'intervento, se conforme ai piani, è riconosciuto legittimo con atto rilasciato *ex-post* (concessione in sanatoria, da non confondere, tuttavia, con quella straordinaria e comunemente nota come "condono edilizio" per interventi eseguiti, anche in difformità dai piani, prima di date determinate).

Nel caso dell'art. 13 si rimane pur sempre nell'ambito di una determinata patologia, mentre, con l'art. 26, la stessa legge stabiliva che le opere interne, purché non in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti e conformi ai regolamenti edilizi, non erano più soggette né a concessione o ad autorizzazione, ma potevano essere eseguite direttamente, sempreché, contestualmente all'inizio dei lavori, il proprietario presentasse al sindaco una relazione, firmata da un professionista abilitato, contenente l'asseverazione delle opere da compiere e del rispetto di tutte le norme di sicurezza e igienico- sanitarie vigenti (vi era, naturalmente, l'esclusione da questo regime dei beni notificati ex-

¹ Corte Cost., Sent. 30 gennaio 1980, n.5, in *Cons. Stato* 1980,II, p. 55 e segg.

legge 1089/39 e 1497/39, unitamente alla prescrizione del rispetto delle originarie caratteristiche costruttive per gli immobili compresi nelle zone A del Piano regolatore).

La legislazione degli anni '90

In questo *excursus* cronologico è da notare, incidentalmente, che la legge L. 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*), mentre escludeva i procedimenti urbanistici dall'ambito di applicazione del Capo III (per quanto riguarda le forme di pubblicità e di comunicazione ai soggetti interessati, facendo salve le forme particolari previste dalla legge urbanistica), conteneva all'art. 19 un'esclusione espressa della denuncia di inizio di attività per le trasformazioni edilizie assoggettate all'obbligo di concessione edilizia. Questa esclusione si accompagnava a quella relativa alle autorizzazioni per interventi su beni notificati ai sensi della legislazione sulla protezione delle bellezze naturali (1497/39) e sugli edifici storici (1089/39), ora confluita nel D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della L. 8 ottobre 1997, n. 352*), quale indizio dell'oscillazione del legislatore fra spinte liberalizzatrici e resistenze motivate dai timori ricorrenti di aggressione al territorio

Varie vicende hanno poi caratterizzato e tormentato la materia: con la legge 4 dicembre 1993, n. 493 (*Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 5 ottobre 1993, n. 398, recante disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia*), si cominciarono a stabilire termini stretti per i responsabili del procedimento e responsabilità nel rilascio delle concessioni edilizie. Sul punto si sono poi accavallati una serie di decreti-legge di modifica, mai convertiti e a lungo reiterati, fino a che la disciplina si è consolidata con l'art. 2, comma 60, della L. 23 dicembre 1996, n. 662 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*). Il comma 60 sostituisce integralmente l'art. 4 del decreto legge 398/93.

Il procedimento di rilascio della concessione

La nuova disciplina prevede che entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda deve concludersi l'istruttoria ed essere redatta, da parte del responsabile del procedimento, una dettagliata relazione che contenga anche una valutazione sulla conformità del progetto alle prescrizioni urbanistiche e edilizie; entro i successivi sessanta giorni, il responsabile del procedimento formula la propria proposta all'autorità competente all'emanazione del

provvedimento (n.b.: i termini sono raddoppiati per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti). Deve anche essere acquisito, entro i sessanta giorni, il parere della commissione edilizia (il regolamento edilizio comunale può indicare in quali casi non è richiesto tale parere. Ma, ora, la commissione edilizia può anche non essere istituita ai sensi della legge L. 27 dicembre 1997, n. 449 "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", art. 41, comma 1). Entro quindici giorni dalla scadenza del termine di 60 giorni *"la concessione edilizia è rilasciata [...] qualora il progetto presentato non sia in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici ed edilizi e con le altre norme che regolano lo svolgimento dell'attività edilizia."* L'accertamento dell'insussistenza di contrasti con tutte le norme regolatrici dell'attività edilizia deve dunque necessariamente far luogo al rilascio della concessione. Nel caso in cui i termini per la decisione non siano rispettati, l'interessato può richiedere al comune di adempiere entro quindici giorni dal ricevimento della richiesta. In assenza di risposta, l'interessato può rivolgersi al presidente della Regione, il quale nomina, entro i successivi quindici giorni, un commissario *ad acta*, che nei successivi trenta giorni *"adotta il provvedimento, che ha i medesimi effetti della concessione edilizia"*². Emerge con chiarezza che la concessione è rilasciata se il progetto non contrasta con le norme di legge e di piano. L'eventuale diniego deve ovviamente essere motivato con riferimento alle norme che si giudicano incompatibili con l'intervento progettato, in modo che l'interessato sia posto in condizione di impugnare, se del caso, l'atto.

La denuncia d'inizio di attività

Dapprima esclusa dall'ambito edilizio, la denuncia di inizio di attività (già prevista dall'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e succ. mod.) vi è stata introdotta per la prima volta con il D.L. n. 88 del 27 marzo 1995, quindi sempre ribadita nei successivi decreti legge fino al definitivo accoglimento nella legge n. 662 del 1996.

Opere assoggettate e requisiti della denuncia

Con il comma 60 dell'articolo 2 della legge suddetta (che sostituisce l'articolo 4 del D.L. 5 ottobre 1993, 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, come modificato dal D.L. 25 marzo 1997, n. 67), la denuncia di inizio di attività è stata prevista per una serie di opere edilizie, e precisamente:

² La Regione Toscana, con legge 52/99, ha deferito il compito al difensore civico comunale o, in mancanza, al difensore civico regionale.

- 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, nelle zone omogenee A, non modificano la destinazione d'uso;
- f) impianti tecnologici che non si rendano indispensabili, sulla base di nuove disposizioni, a seguito della revisione o installazione di impianti tecnologici;
- 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.

In piccola parte si è dunque fatto riferimento alle categorie della legge 457/78 sul recupero del patrimonio edilizio esistente, in altre a opere spesso di difficile catalogazione e oggetto di contrastanti pronunce giurisprudenziali (recinzioni, muri di cinta, aree destinate ad attività sportive senza volumetrie), opere interne che riprendono, ma non del tutto, l'art. 26 della legge 47/85; eliminazione barriere architettoniche. Si tratta dunque di un criterio di individuazione misto, che in parte fa riferimento alle catalogazioni della legge 457, in parte sceglie, all'interno di tali categorie, fattispecie molto dettagliate.

Perché la denuncia di inizio di attività sia validamente presentata occorre che essa sia accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato, nonché dagli opportuni elaborati progettuali che asseverino la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici adottati o approvati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. 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 di cui al comma 11, l'amministrazione dà comunicazione al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

Limitazioni

La possibilità di effettuare le opere dietro sola denuncia di inizio di attività è variamente limitata, in relazione alla protezione dei beni ambientali e culturali. Occorre infatti che gli immobili interessati non siano assoggettati alle leggi di protezione degli edifici storici, delle bellezze naturali, delle aree naturali protette, della difesa del suolo o a disposizioni immediatamente operative dei piani paesistici, non siano comunque assoggettati dagli strumenti urbanistici a discipline espressamente volte alla tutela delle caratteristiche paesaggistiche, ambientali, storico-archeologiche, storico-artistiche, storico-architettoniche e storico-testimoniali; inoltre gli immobili interessati non devono essere oggetto di prescrizioni di vigenti strumenti di pianificazione, nonché di programmazione, immediatamente operative e le trasformazioni progettate non siano in contrasto con strumenti adottati.

Termine di sospensione e responsabilità del professionista

E' previsto un termine di sospensione per l'inizio dell'attività (la denuncia dev'essere presentata almeno venti giorni prima dell'inizio - comma 11); il professionista abilitato a firmare la denuncia assume la "qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del Codice Penale" (comma 11)³. Il certificato di collaudo finale, con attestazione della conformità dell'opera al progetto, è emesso dallo stesso professionista. In caso di dichiarazioni non veritiere, oltre alle sanzioni penali è prevista la segnalazione all'ordine professionale competente ai fini dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari (comma 11); entro il termine di inizio dell'attività (20 giorni dalla presentazione della denuncia) il sindaco notifica l'ordine di non eseguire le "previste trasformazioni" se riscontra l'assenza di una o più condizioni e, in caso di false attestazioni, informa contestualmente l'autorità giudiziaria e l'ordine professionale competente (comma 15).

Rapporti con le opere interne disciplinate dall'articolo 26 della L. 47/85 e con quelle soggette ad autorizzazione edilizia

La disciplina della denuncia di inizio di attività in materia edilizia si affianca, per quanto riguarda le opere interne, all'articolo 26 della legge 47/85 (*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*). Nella prassi

³ L'art. 359 dispone che esplicano un servizio di pubblica necessità le persone "che esercitano una professione forense o sanitaria o altre ... il cui esercizio sia per legge vietato senza una speciale abilitazione dallo Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi". L'art. 481 cod. pen. dispone invece che colui che esercita un servizio di pubblica necessità è punito, per false dichiarazioni contenute nei certificati da lui predisposti, con la pena della reclusione fino

sembra ormai darsi per scontato che la nuova disciplina non abbia abrogato l'articolo 26⁴, anche se taluni dubbi si sono posti in dottrina. Le conclusioni, non del tutto univoche, contengono l'auspicio che il legislatore possa chiarire i dubbi persistenti, anche se si ammette che il doppio regime delle opere interne possa giustificarsi⁵. La legge lombarda, come si vedrà più oltre, sceglie questa ipotesi, mentre quella toscana sceglie l'interpretazione abrogante.

Ulteriore problema che si è posto, è se le nuove norme sulla denuncia di inizio di attività si applichino con carattere di esclusività ad una serie di opere precedentemente assoggettate ad autorizzazione. Vi è discordanza terminologica fra il comma 7 e il comma 8 dell'articolo in esame. Nel comma 7 si prevede che gli interventi ivi elencati *“sono subordinati alla denuncia di inizio di attività”*. Nel comma 8 si parla invece della *“facoltà di cui al comma 7”*. Egualmente il comma 10

ad un anno e con la multa da lire centomila a un milione.

⁴ Il testo dell'articolo 26 è il seguente: “26. Opere interne. - Non sono soggette a concessione né ad autorizzazione le opere interne alle costruzioni che non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati o approvati e con i regolamenti edilizi vigenti, non comportino modifiche della sagoma, della costruzione, dei prospetti né aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, non modificano la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, per quanto riguarda gli immobili compresi nelle zone indicate alla lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, rispettino le originarie caratteristiche costruttive. Ai fini dell'applicazione del presente articolo non è considerato aumento delle superfici utili l'eliminazione o lo spostamento di pareti interne o di parti di esse.

“Nei casi di cui al comma precedente, contestualmente all'inizio dei lavori, il proprietario dell'unità immobiliare deve presentare al sindaco una relazione, a firma di un professionista abilitato alla progettazione, che asseveri le opere da compiersi e il rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti.

“Le sanzioni di cui al precedente articolo 10, ridotte di un terzo, si applicano anche nel caso di mancata presentazione della relazione di cui al precedente comma.

“Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano nel caso di immobili vincolati ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni ed integrazioni.

“Gli spazi di cui all'articolo 18 della legge 6 agosto 1967, n. 765, costituiscono pertinenze delle costruzioni, ai sensi e per gli effetti degli articoli 817, 818 e 819 del codice civile.”

⁵ Cfr. D. VIVA, *La concessione edilizia (legge 662/96 e legge 135/97), l'autorizzazione e la denuncia di inizio attività*, Milano, 1997. In particolare, alle pagine 51 e 52, l'autrice osserva: “*Quel che suscita perplessità e che consente l'interrogativo sulla permanenza o meno dell'articolo 26 della legge 47 consiste nel fatto che, mentre nei numerosi decreti legge che hanno introdotto la 'dia' è sempre stata fatta espressa abrogazione dell'articolo 26, nella legge 662 del 1996 [...] non è più stata effettuata alcuna esplicita abrogazione. Rimane quindi il dubbio che il legislatore abbia effettivamente inteso far sopravvivere entrambe le procedure, perché ha ommesso sia una pedissequa ripetizione nel nuovo articolo 4 della legge 493 delle ipotesi contemplate dall'articolo 26 (cosicché si sarebbe potuto concludere per un'abrogazione implicita) sia un'abrogazione esplicita, come era accaduto fino al D.L. 24 settembre 1996, n. 495. A questo si aggiunga il fatto che, sempre a termini del citato D.L. 67 (D.L. 25 marzo 1997, n. 67 – N.d.R.), sembra ammettersi che, tranne che nelle zone A di piano regolatore, mediante la 'dia' sia possibile modificare la destinazione d'uso, attività assolutamente impedita mediante la comunicazione ex articolo 26.*”

parla di *“opere per cui sia esercitata la facoltà di denuncia di inizio di attività di cui al comma 7.”* Dunque, aldilà del mancato coordinamento formale, sembra si sia voluto anche in questo caso non precludere la possibilità di avvalersi, oltre che del più snello istituto della denuncia di inizio attività (che però comporta determinate assunzioni di responsabilità nei confronti di un complesso di norme di carattere urbanistico spesso di difficile interpretazione), anche dell'ordinario procedimento di richiesta e rilascio delle autorizzazioni ai sensi della legislazione anteriore.

Adeguamento della legislazione regionale ai nuovi principi.

Il comma 18 dell'articolo in esame prevede che le regioni *“adevano le proprie normazioni ai principi contenuti nel presente articolo in tema di procedimento.”*

La legislazione regionale

Nella legislazione regionale successiva al comma 60 dell'articolo 2 della legge n. 662/96 si individuano due linee di tendenza:

1. la riproduzione, implicita o esplicita, dell'impostazione del nuovo articolo 4 del decreto legge 398: assoggettamento a denuncia di inizio di attività non di intere categorie di interventi come definiti dalla legge 457, ma di particolari tipi all'interno di essi (ma, nella sostanza, nessun intento innovativo rispetto alla legge nazionale);
2. l'ampliamento degli interventi che il nuovo articolo 4 del dl 398/1993 assoggetta a denuncia di inizio di attività. L'indicazione secondo cui *“le regioni adeguano la loro legislazione ai principi procedurali di cui al presente articolo”* sembra da interpretare nel senso che gli interventi assoggettabili a denuncia di inizio di attività, anche se precedentemente assoggettati a concessione o ad autorizzazione edilizia, sono almeno quelli elencati nell'art. 4; le Regioni, fermo il rispetto dei principi procedurali (tempi definiti e ragionevoli, compiti del responsabile del procedimento, poteri sostitutivi) potranno assoggettare a denuncia di inizio di attività ulteriori tipi di interventi, individuati per categorie (ad esempio quelle della legge 457/78, per quanto riguarda l'esistente) o per singole fattispecie.

Nonostante talune perplessità che sono state affacciate in relazione a indebite, possibili, modifiche della fattispecie penale da parte delle regioni (a quanto risulta, però, infondate), queste ultime in alcuni casi hanno scelto una via che sposta totalmente all'esterno dell'amministrazione i compiti di verifica della rispondenza dei progetti alle norme di piano (si intende essenzialmente il progettista abilitato). Ciò in quanto è stata privilegiata la strada della

massima apertura alle possibilità offerte dal nuovo regime, così da rendere, almeno sulla carta, sostanzialmente codificato il principio che vuole connaturato alla proprietà del suolo, anche il diritto ad edificare (la cui estensione è da determinare, ovviamente, caso per caso), rispetto al quale recede la potestà dell'amministrazione di accertare a priori l'esistenza dei presupposti per l'esercizio del diritto (e quindi per il rilascio del titolo abilitativo), ma l'intero processo è rimesso al richiedente, naturalmente assistito da un professionista abilitato, caricato di particolari responsabilità di carattere anche penale. Non si deve comunque dimenticare, a rendere meno assoluto quanto appena detto, che i lavori su denuncia di inizio di attività non possono cominciare prima di venti giorni dalla denuncia. In quel periodo il comune può motivatamente inibire l'intervento se lo riconosce privo delle condizioni richieste.

Si sono così avute, in Toscana e in Lombardia, due diverse interpretazioni delle possibilità offerte dal comma 60 dell'articolo 2 della legge n. 662/96 .

La Lombardia, con legge 19 novembre 1999, n. 22 (che reca un titolo poco rappresentativo del contenuto effettivo della legge: "*Recupero di immobili e nuovi parcheggi: norme urbanistico-edilizie per agevolare l'utilizzazione degli incentivi fiscali in Lombardia*"), ha consentito la possibilità di procedere con denuncia di inizio di attività per quasi tutti gli interventi edilizi.

La legge della Regione Toscana n. 52/1999

La Toscana, con la legge 14 ottobre 1999, n. 52 (*Norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce d'inizio delle attività edilizie - Disciplina dei controlli nelle zone soggette al rischio sismico - Disciplina del contributo di concessione - Sanzioni e vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia - Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 23 maggio 1994, n. 39 e modifica della Legge regionale 17 ottobre 1983, n. 69*) ha scelto una strada di maggiore articolazione. Differentemente dall'art. 4 del decreto legge 398 (comma 60 dell'articolo 2 della legge n. 662/96), la legge toscana ha fatto riferimento alle classificazioni della legge 457, ridefinite, in parte, per l'occasione; a tali classificazioni sono legati molti degli interventi che vengono assoggettati a denuncia di inizio dell'attività; si va, ovviamente, dagli interventi più lievi, come la manutenzione straordinaria, attraverso quelli del restauro e del risanamento conservativo (precedentemente assoggettati ad autorizzazione), fino alla categoria della ristrutturazione edilizia (precedentemente assoggettata a concessione), tuttavia variamente condizionati. L'autorizzazione permane infatti se gli immobili sono interessati da vincoli quali quelli sugli edifici storici e quelli delle bellezze naturali; oppure, in zona A, si modificano sagome e prospetti o si cambiano le

destinazioni d'uso; o ancora, il rilascio dell'autorizzazione sia imposto dagli strumenti urbanistici per immobili considerati di particolare pregio, oltre a quelli già espressamente vincolati. Parallelamente, la legge toscana si è anche preoccupata di elencare alcune specifiche fattispecie, che in parte riprendono l'elencazione del comma 60 dell'articolo 2 della legge n. 662/96, assoggettate a denuncia di inizio di attività.

Tutto quanto eccede gli interventi elencati dovrebbe dunque essere assoggettato a concessione edilizia: ristrutturazioni edilizie con aumento di superfici e volumi, nuove costruzioni, ristrutturazioni urbanistiche. Se questa sembra l'ipotesi normale, quel che appare il punto di estrema novità della legge toscana è che, invece, tutti gli interventi suddetti, a loro volta potranno essere compiuti su denuncia di inizio di attività se lo strumento urbanistico avrà caratteristiche tali da consentirli. In presenza di un piano di dettaglio⁶, il consiglio comunale potrà dichiarare la sussistenza di tali caratteristiche in modo da assoggettare a semplice denuncia anche interventi di grande complessità. E' quindi uno spazio aperto alla pianificazione comunale.

La legge lombarda

La Lombardia ha scelto una strada formalmente più semplice: la denuncia di inizio di attività è ammessa, oltre che per gli interventi elencati nell'art. 4 della legge nazionale (d.l. 398/93), per tutti gli interventi elencati nell'allegato A della deliberazione della Giunta Regionale n. 6/38573 del 25 settembre 1998, avente ad oggetto "*Criteria ed indirizzi generali per la predisposizione dei regolamenti edilizi comunali*". Si tratta di tutti gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, degli interventi modificativi ed integrativi del patrimonio edilizio esistente, degli interventi di ricostruzione edilizia, degli interventi di nuova edificazione. Due punti sono da rilevare.

1. Ovviamente, gli interventi che gli interessati possono attivare mediante denuncia di inizio di attività, devono essere conformi agli strumenti urbanistici comunali; la notazione sarebbe, appunto, ovvia, se non fosse che, in molti strumenti urbanistici, in determinate zone, le

⁶ L'art. 4, comma 1, lettera a), della legge regionale toscana 52/99 prevede che gli interventi normalmente eseguibili solo dietro rilascio della concessione edilizia, siano assoggettati a denuncia di inizio di attività "qualora siano specificamente disciplinati dai regolamenti urbanistici di cui all'articolo 28 della legge regionale 16 gennaio 1995, n. 5 (Norme per il governo del territorio), dai programmi integrati di intervento di cui all'articolo 29 della stessa legge regionale, dai piani attuativi, laddove tali strumenti contengano precise disposizioni planivolumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata" dal consiglio comunale, in sede di approvazione dei piani, o di ricognizione su quelli esistenti, previo parere della commissione edilizia, o, in sua mancanza, dell'ufficio comunale competente.

concessioni edilizie possono essere rilasciate solo previa approvazione della pianificazione di dettaglio. Se la situazione ha, come è presumibile, qualche simile riscontro negli strumenti urbanistici lombardi, fra gli elementi da prendere a riferimento per la valutazione di conformità dell'intervento alla strumentazione urbanistica, vi sarebbe anche quello della presenza o meno della pianificazione di dettaglio (in sostanza, l'onere di accertare se la pianificazione ha le caratteristiche necessarie a consentire un determinato intervento è tutto rimesso, nel caso della denuncia di inizio di attività, all'interessato; quello che in Toscana è fatto, a priori, dal Consiglio comunale, in Lombardia spetterebbe esclusivamente all'interessato. Naturalmente si prescinde qui dallo sfiorare l'enorme problematica sollevata da simili rinvii della pianificazione a strumenti ulteriori, problematica su cui la giurisprudenza costituzionale si è sempre più dimostrata "inflexibile", nel senso di affermare che vincoli del genere non possono durare più di cinque anni e non possono essere reiterati.)

2. Nella legge lombarda, la denuncia di inizio di attività è considerata una facoltà, a differenza che nella legge toscana, dove gli interventi assoggettati a denuncia di inizio di attività possono essere eseguiti solo attraverso questo strumento. Ciò vuol dire che, in Lombardia, permane un doppio sistema abilitativo: quello disciplinato dalle leggi statali vigenti in materia di concessioni, autorizzazioni edilizie e denuncia di d'inizio di attività; quello attraverso denuncia di inizio di attività in base alla legge regionale, attivabili a scelta dell'interessato.

La conferma che la Lombardia ha scelto una strada che lascia aperti una pluralità di strumenti, è data dalla previsione espressa che è attivabile anche la denuncia di cui all'art. 26 della legge 47/85, di cui si è parlato sopra. Nella legge toscana, questa possibilità non è richiamata; ciò perché l'interpretazione che si è voluto dare del comma 60 dell'articolo 2 della legge n. 662/96 è in senso abrogante della precedente disciplina in tema di opere interne. Al contrario, qua e là, anche nella legislazione nazionale, affiora un'interpretazione diversa circa la permanenza in vigore dello stesso art. 26. Dunque pluralità di strumenti attivabili nella legge lombarda, obbligo stretto – così almeno sembrerebbe – nella legge toscana.

Certo, spetterà poi ai comuni, in sede di regolamentazione locale (e la sede naturale è il regolamento edilizio), altre scelte che si ritengono proponibili, tanto più dopo l'ultima modifica all'art. 5 della legge 142⁷. E' indubbio che l'obbligo che ricade ora sui comuni si ferma al rispetto dei

⁷ Regolamenti.

1. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni (Comma così modificato dall'art. 1, comma 4, L. 3 agosto 1999, n. 265.)

principi stabiliti dalla legge, non più, come nella versione precedente dell'art. 5, al rispetto della legge *tout-court*. E' difficile immaginare, in un caso come quello in esame, quali ulteriori spazi siano disciplinabili da parte del comune, o meglio, quali siano i principi della legislazione, tenuto conto, almeno, che la legge toscana è estremamente dettagliata.

L'ipotesi emiliana

E' da citare, infine, una terza strada, questa prescelta dalla regione Emilia-Romagna, nella legge 24 marzo 2000, n. 20 (*Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*). Nell'art. 44 si rinvia ad una futura legge la disciplina dei titoli abilitativi, avvertendo che frattanto resta ferma la normativa vigente. Tuttavia, nell'articolo 31, si prevede che, in sede di approvazione del PUA (Piano urbanistico attuativo), il comune può "*attribuire all'atto deliberativo valore di concessione edilizia, per tutti o parte degli interventi previsti*" a condizione che sussistano tutte le altre condizioni. La disposizione ricalca in parte quella della Regione Toscana, ma l'effetto della delibera consiliare è più radicale in quanto da essa scaturirebbe il rilascio implicito della concessione edilizia. Il modello è quello tipico dell'approvazione di progetti di opere pubbliche o piani fatti con accordi di programma o simili, dove, in una serie di casi previsti da leggi speciali, l'approvazione del progetto o anche di un programma di interventi equivale a rilascio della concessione edilizia.

Conclusione

Quello dell'Emilia-Romagna, quello della Toscana e quello della Lombardia, sono esempi che mostrano come, paradossalmente, possa giungere a compimento il sistema ancora sostanzialmente valido della legge urbanistica nazionale, con grande incentivo alla pianificazione di dettaglio (di iniziativa pubblica o privata qui non importa), da cui scaturisce l'espansione del diritto ad edificare, in misure certo variabili e non senza naturalmente casi di compressione assoluta (si pensi alle discipline delle aree protette e ad altri vincoli che limitano in misura pressoché assoluta il diritto).

Questo vuol dire che il quadro normativo si sia fatto più chiaro?

Le scelte compiute (tolto l'esempio dell'Emilia-Romagna, con la sua particolarità), con una coerenza d'insieme, trasferiscono al professionista l'onere di verificare il rispetto di tutte le norme, con le responsabilità connesse e presumibilmente con il maggiore aggravio di costi che discende da un aumento della responsabilità. Da questo a dire che la semplificazione procedimentale sia l'effetto di una semplificazione della disciplina sostanziale, vi è uno spazio piuttosto largo e incerto. Proprio per venire incontro alle esigenze dei cittadini nel campo dell'abitazione, la legislazione degli anni

80⁸ aveva previsto l'obbligo, per i comuni con popolazione superiore a trentamila abitanti, di rilasciare, a domanda, un certificato contenente tutte le prescrizioni urbanistiche ed edilizie riguardanti determinati immobili. In conseguenza, la domanda di concessione nella quale il progettista avesse attestato la conformità al certificato, si sarebbe dovuto intendere accolta se entro novanta giorni non veniva comunicato il provvedimento motivato di diniego. Poiché, a quanto mi risulta, gli uffici comunali ricorrevano a formule piuttosto generiche e piene di riserve nel rilasciare simili attestazioni, l'istituto non sembra aver dato particolari risultati o vantaggi. Tutto il tentativo, che qui si è voluto percorrere, di trasferire al di fuori dell'amministrazione una serie di accertamenti cui consegue il concreto esplicitarsi delle attività edilizie, potrebbe dunque essere anche interpretato, non solo come episodio rilevantisimo del complessivo processo di semplificazione dei procedimenti amministrativi, ma anche come il correlativo della impossibilità per l'amministrazione di gestire nei tempi rapidi richiesti problematiche tanto complesse.

C'è naturalmente da augurarsi, al contrario, che l'amministrazione sia in grado di esercitare le necessarie fasi di controllo, auspicabilmente nei venti giorni precedenti l'avvio dei lavori, durante i quali gli stessi possono essere inibiti, e non solo successivamente, quando l'eventuale scostamento del progetto dalle norme può essere solo sanzionato.

⁸ Articolo 8 del D.L. 9/82.