

La nuova disciplina dell'attività edilizia, ovvero la liberalizzazione annunciata ma non realizzata

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. I titoli abilitativi dalle origini al Testo unico per l'edilizia. - 3. L'attuale quadro normativo. - 4. Alcune considerazioni preliminari. - 5. Un esempio di reale semplificazione. - 6. Conclusioni.

1. Premessa

Nell'ambito delle misure finalizzate a contrastare la crisi economica ed occupazionale sono state inserite norme volte alla semplificazione dei procedimenti amministrativi ed alla liberalizzazione delle attività economiche. Alcune di queste norme riguardano anche il settore edilizio, in continuità con precedenti provvedimenti assunti di recente, contenenti misure per il rilancio dell'economia attraverso incentivi alla ripresa dell'attività edilizia, fondati prevalentemente sul riconoscimento di incrementi volumetrici in deroga alle norme urbanistiche ed edilizie¹.

Nonostante tali provvedimenti, più volte aggiornati e modificati, non abbiano dato i risultati auspicati, in occasione del varo di ulteriori disposizioni urgenti per l'economia sono state inserite alcune modifiche all'ordinamento vigente in materia di attività edilizia, a partire dalla ridefinizione delle attività di edilizia libera², cioè non soggetta a titolo abilitativo bensì a «comunicazione di inizio lavori» (CIL), per pervenire infine ad un progetto di liberalizzazione³, con il quale si stabilisce che:

¹ R. Gallia, *La «questione delle abitazioni» nelle politiche regionali di sviluppo*, in questa «Rivista», XXIV, 2001, n. 1, pp. 275-302.

² Legge 22 maggio 2010, n. 73, di conversione del d.l. 25 marzo 2010, n. 40 «Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie ...» (in *G.U.* n. 120 del 25 maggio 2010), che all'art. 5 innova l'art. 6 «Attività edilizia libera» del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

³ Art. 5 «Costruzioni private» della legge 12 luglio 2011, n. 106, di conversione del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 «Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia», in *G.U.* n. 160 del 12 luglio 2011.

Per liberalizzare le costruzioni private sono apportate modificazioni alla disciplina vigente nei termini che seguono:

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 alla dichiarata semplificazione e liberalizzazione delle attività edilizie ed alla revisione dei titoli abilitativi.

2. I titoli abilitativi dalle origini al Testo unico per l'edilizia

Nell'ordinamento nazionale i titoli abilitativi edilizi rappresentano un istituto sostanzialmente recente e dalla vita piuttosto travagliata.

Al momento della formazione dello Stato unitario, i provvedimenti assunti per l'unificazione amministrativa del neo-costituito 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.

Pur presente nell'ordinamento francese di riferimento, la «autorizzazione a costruire» per lungo periodo non viene contemplata dall'ordinamento nazionale, nel quale verrà introdotta con riferi-

mento alle costruzioni in zona sismica (r.d.l. n. 640/1935), per poi essere accolta nella legge urbanistica nazionale (legge n. 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 n. 765/1967).

Nel tentativo di evitare che lo sviluppo delle città risulti profondamente condizionato dai soli interessi della proprietà immobiliare, la legge n. 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.

La legge n. 457/1978, che definisce le diverse tipologie degli interventi edilizi (manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica), introduce la «autorizzazione edilizia» per gli interventi di manutenzione straordinaria, con una procedura di silenzio-assenso che apre la strada all'automatismo per la realizzazione delle c.d. «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 n. 142/1990⁴ di riforma dell'ordinamento locale (comprendente anche la riforma della Pubblica amministrazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi), approdato quindi nella riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (legge costituzionale 3/2001).

Il contestuale processo di delegificazione, regolato dalla legge di semplificazione per l'anno 1998⁵, disciplina l'emanazione di testi

⁴ Legge 8 giugno 1990, n. 142 «Ordinamento delle autonomie locali», in *Supplemento ordinario* n. 42 alla G.U. n. 135 del 12 giugno 1990; abrogata a seguito dell'inserimento della materia nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, a norma dell'art. 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265», in *Supplemento ordinario* n. 162/L alla G.U. n. 227 del 28 settembre 2000.

⁵ Legge 8 marzo 1999, n. 50 «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998», in G.U. n. 56 del 9 marzo 1999.

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 T.U. abroga le relative norme oggetto di delegificazione, salvo esplicita indicazione delle disposizioni che restano comunque in vigore;

– le norme definite dal T.U. 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 attuate 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 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 (D.P.R., contenente le disposizioni regolamentari). La parte riguardante i titoli abilitativi viene repentinamente modificata dalla cd «legge-obiettivo»⁶.

Le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, avanzando l'ipotesi che, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, la materia «edilizia» possa essere oggetto di competenza esclusiva regionale, non coincidendo letteralmente con il «governo del territorio» (materia oggetto di legislazione concorrente), 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

⁶ Legge 21 dicembre 2001, n. 443 «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive», in *Supplemento ordinario* n. 279 alla *G.U.* n. 299 del 27 dicembre 2001.

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.

Le attività di «edilizia libera» vengono riferite 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 è registrato 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 (in particolare di manutenzione ordinaria) non soggette a titolo abilitativo.

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 T.U. 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, applicabile ad interventi sia soggetti al contributo di costruzione (DIA onerosa) sia esenti (DIA non onerosa). 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»⁷.

Infine tutti gli interventi che incidono sull'assetto del territorio, richiedendo quindi un esame discrezionale da parte della PA tramite 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 T.U. 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 regolamentari e/o amministrativi.

La giurisprudenza in materia di attività edilizia

«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'inalterabilità 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 penale, sentenza 13761/2007).

⁷ A seguito di questa sentenza, con l'art. 6, «Liberalizzazione in materia di segnalazione certificata di inizio attività, denuncia e dichiarazione di inizio attività. Ulteriori semplificazioni» della legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo» (in *G.U.* n. 216 del 16 settembre 2011), si stabilisce che «la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili», e contestualmente si dispone che gli eventuali controinteressati possano soltanto sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'Amministrazione e, in caso di inerzia, avverso il silenzio esperire «esclusivamente» l'azione volta all'accertamento delle nullità previste dalla legge (secondo quanto disciplinato dall'art. 31 del decreto legislativo n. 104/2010 in materia di processo amministrativo).

«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 45462/2008).

«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. 380/2001, 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 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 modifichino la sagoma o il volume del manufatto preesistente» (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza 3445/2009).

«A norma dell'art. 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 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 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, comma 1, lett. *d*), del T.U. 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 9894/2009).

«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 12478/2009).

«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 26566/2009).

«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).

3. *L'attuale quadro normativo*

Il quadro normativo delineato dal D.P.R. n. 380/2001 testo unico per l'edilizia, incentrato sulla presenza di due titoli abilitativi, uno a formazione tacita (la DIA) e uno a formazione espressa (il permesso di costruire), non è più valido. L'attuale quadro normativo è costituito da una pluralità di procedure per l'autorizzazione e il controllo dell'attività edilizia (riepilogate nell'allegata tabella), non riconducibili alla nozione di titolo abilitativo, frutto

di provvedimenti separati assunti successivamente all'adozione del T.U. edilizia, dei quali solo alcuni hanno inciso direttamente, con modifiche o innovazioni, sulla struttura del medesimo. A seguito di tali provvedimenti, pur assunti con l'obiettivo della semplificazione procedurale, risulta un quadro normativo piuttosto articolato nelle tipologie di interventi presi in considerazione e nelle conseguenti procedure, criticabile non solo per l'eccessiva frammentazione quanto piuttosto per la disarticolazione dei criteri posti alla base della definizione dell'attività edilizia e dei connessi titoli abilitativi (tab. 1).

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 attuate esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici», come disposto dall'art. 7 della citata legge n. 50/1999, che ne ha disciplinato l'emanazione.

Per quanto riguarda l'efficienza del procedimento, si stabilisce che l'inoltro degli atti e degli elaborati tecnici allo sportello unico per l'edilizia debba avvenire esclusivamente in modalità telematica, con riferimento al «modello unico per l'edilizia»⁸; anche in questa occasione viene attribuito un ruolo fondamentale al ricorso alle procedure informatiche, piuttosto che alla definizione dei contenuti di tali procedure, come già rilevato in occasione della definizione delle nuove procedure dello sportello unico delle attività produttive⁹. Al riguardo occorre inoltre ricordare come non tutti i Comuni abbiano ancora istituito lo sportello unico per l'edilizia; fenomeno che ha indotto la Corte di Cassazione ad 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

⁸ Introdotto dall'art. 34-*quinques* della legge 9 marzo 2006, n. 80 di conversione del d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, «Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione», in *G.U.* n. 59 dell'11 marzo 2006; disciplinato dal D.P.C.M. 6 maggio 2008 «Approvazione del "Modello unico digitale per l'edilizia"», in *G.U.* n. 164 del 15 luglio 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.

⁹ R. Gallia, *Semplificazione e riordino dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP)*, in questa «Rivista», XXIV, 2010, n. 4, pp. 1239-1252.

TAB. 1. I procedimenti di autorizzazione/verifica dell'attività edilizia

Intervento	Procedimento	Riferimento normativo
Manutenzione ordinaria		D.P.R. 380/2001 Art. 6 comma 1 lett. a)
Eliminazione barriere architettoniche (senza modifiche esterne)		D.P.R. 380/2001 Art. 6 comma 1 lett. b)
Ricerche geognostiche (all'esterno del centro abitato)		D.P.R. 380/2001 Art. 6 comma 1 lett. c)
Movimenti di terra e impianti idraulici di attività agricole e agro-silvo-pastorali		D.P.R. 380/2001 Art. 6 comma 1 lett. d)
Serre mobili stagionali		D.P.R. 380/2001 Art. 6 comma 1 lett. e)
Depositi GPL (capacità max mc 13)		D.lgs. 128/2006 Art. 17
Ricerca risorse geotermiche		D.lgs. 22/2010 Art. 15 comma 3
Manutenzione straordinaria (con limitazioni)	CIL (corredata da Relazione tecnica e Dati Impresa)	D.P.R. 380/2001 Art. 6 comma 2 lett. a)
Opere temporanee	CIL	D.P.R. 380/2001 Art. 6 comma 2 lett. b)
Finitura spazi esterni Intercapedini interrato Vasche raccolta acque Locali tombati	CIL	D.P.R. 380/2001 Art. 6 comma 2 lett. c)
Pannelli solari fotovoltaici	CIL	D.P.R. 380/2001 Art. 6 comma 2 lett. d)
Aree ludiche Arredo aree pertinenziali	CIL	D.P.R. 380/2001 Art. 6 comma 2 lett. e)
Impianti solari (termici e fotovoltaici) Impianti eolici	Comunicazione pre- ventiva	D.lgs. 115/2008 Art. 11 comma 3
Non compresi in attività libere e in attività soggette a permesso	DIA non onerosa	D.P.R. 380/2001 Art. 22 comma 1
Varianti a permessi rilasciati	DIA non onerosa	D.P.R. 380/2001 Art. 22 comma 2
Autorimesse e parcheggi pertinenziali	DIA non onerosa	Legge 122/1989 Art. 9 comma 2 (D.P.R. 380/2001 Art. 137 comma 3)
Interventi DIA non onerosa (con esclusioni)	SCIA	Legge 241/1990 - Art. 19
Nuova costruzione	Permesso di costruire	D.P.R. 380/2001 Art. 10 comma 1 lett. a)
Ristrutturazione urbanistica	Permesso di costruire	D.P.R. 380/2001 Art. 10 comma 1 lett. b)
Ristrutturazione edilizia (con modifiche) Variazione destinazione d'uso in zona A	Permesso di costruire	D.P.R. 380/2001 Art. 10 comma 1 lett. c)
Variazione destinazione d'uso fra categorie diverse	Permesso di costruire	Giurisprudenza
Ristrutturazione edilizia (con modifiche) Variazione destinazione d'uso in zona A	DIA onerosa (alternativa al permesso di costruire)	D.P.R. 380/2001 Art. 22 comma 3 lett. a)
Nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica in piani attuativi	DIA onerosa (alternativa al permesso di costruire)	D.P.R. 380/2001 Art. 22 comma 3 lett. b)
Nuova costruzione in piano generale con prescrizioni plano-volumetriche	DIA onerosa (alternativa al permesso di costruire)	D.P.R. 380/2001 Art. 22 comma 3 lett. c)

ed edilizia, in quanto la natura di norma regolamentare dell'art. 5 del D.P.R. n. 380/2001 (che lo disciplina) 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. 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.

Per quanto riguarda il mancato conseguimento di una reale semplificazione delle procedure, il contrasto più eclatante (fra quanto enunciato e quanto realizzato) è costituito dall'estensione agli interventi edilizi della «segnalazione certificata di inizio attività» (SCIA), regolamentata dall'art. 19 della legge n. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo¹⁰, al quale la citata legge n. 106/2011 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, mentre estende la SCIA «agli interventi edilizi precedentemente compiuti con denuncia di inizio attività» (da cui la definizione di «DIA a legittimazione immediata» attribuita dal Consiglio di Stato nella citata sentenza AP 15/2011), 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, presenta obblighi procedurali analoghi (ottenimento delle ulteriori autorizzazioni obbligatorie, produzione di una relazione tecnica e dichiarazione dei dati identificativi dell'impresa esecutrice). Pertanto permane

¹⁰ Legge 7 agosto 1990, n. 241, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», in *G.U.* n. 192 del 18 agosto 1990. L'art. 19, modificato dall'art. 48-*quater* della legge 30 luglio 2010, n. 122 (di conversione del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», in *G.U.* n. 176 del 30 luglio 2010), nel testo originario contemplava la «dichiarazione di inizio di attività», dedicata alle procedure amministrative per l'avvio e/o la cessazione dell'attività di impresa, distinta e separata – anche lessicalmente – dalla «denuncia» di inizio attività del T.U. edilizia.

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.

Volendo ricercare le differenziazioni ovvero le specificità, si può osservare come la DIA non onerosa (disciplinata dall'art. 22, comma 1 del T.U. edilizia) risulti 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 endo-procedimentale), con procedure di attuazione analoghe a quanto prescritto 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 norma risulta di problematica applicazione, in quanto il ricorso a questo istituto è legato alla asseverazione 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, unico istituto al quale risulta applicabile la nozione di titolo abilitativo a seguito delle innovazioni legislative di cui stiamo trattando, e soprattutto dopo che il Consiglio di Stato ha sentenziato che la DIA non costituisce titolo abilitativo.

Infine 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.

La trasformazione da silenzio-rifiuto in silenzio-assenso dell'eventuale inerzia da parte dell'Amministrazione nel rilascio del permesso di costruire, crea la palese necessità di coordinare il nuovo procedimento con quanto riferito alla DIA onerosa, procedimento applicabile in alternativa al permesso di costruire,

tenendo conto che l'innovazione più rilevante della nuova procedura consiste nel trasferimento dalla PA al progettista della responsabilità (sanzionabile penalmente) di 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 si configura, come già indicato dalla giurisprudenza, 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 CP 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 produttive¹¹.

4. *Alcune considerazioni preliminari*

Nella riorganizzazione della ripartizione dei poteri dello Stato, avviata ben prima della legge n. 42/2009 sul c.d. «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

¹¹ R. Gallia, *Semplificazione e riordino dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP)*, cit.

all'insieme dei provvedimenti regionali contenenti misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, in attuazione del cd «Piano casa»¹², 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 c.d. Piano casa, con risultati non particolarmente significativi.

Nei rapporti conflittuali tra la pianificazione urbanistica e la proprietà privata, la destinazione di aree edificabili a servizi e standard 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 piano¹³.

¹² R. Gallia, *La «questione delle abitazioni» nelle politiche regionali di sviluppo*, cit.

¹³ 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 rionali, 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 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

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).

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 distinte¹⁴.

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

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.; tipologie che possono agevolmente essere ricomprese nei servizi di quartiere oggetto della pianificazione urbanistica comunale.

¹⁴ 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 NTA del PRG 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 PA, in quanto l'intervento di cambio di destinazione d'uso realizzato, riconosciuto legittimo rispetto alle norme urbanistiche, potrebbe tuttavia non rispettare specifiche norme edilizie (nel caso specifico, con riferimento alle prescrizioni igienico-sanitarie o di tutela della sicurezza negli ambienti di lavoro).

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 attenzione neanche nella formazione dei tecnici, tenendo presente che nelle facoltà di architettura e di ingegneria risultano attivati diversi corsi di diritto (dell'urbanistica, dell'edilizia, dell'ambiente, dei lavori pubblici, ecc.) ma nessuno di normativa tecnica.

Le recenti innovazioni alla disciplina dell'attività edilizia, precedentemente illustrate, pongono 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 più recente (ancorché datato) provvedimento in materia¹⁵, 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 perché riferite, come illustrato in precedenza, ad un ordinamento (ormai superato) che affidava ai regolamenti edilizi comunali la regolamentazione ed il controllo dell'attività edilizia.

Da non sottovalutare, inoltre, l'attuale assenza di certezza nell'applicazione delle norme relative alla progettazione, installazione, collaudo ed esercizio degli impianti tecnologici all'interno degli edifici, disciplinate da un provvedimento amministrativo¹⁶; che non solo ha espunto la materia (originariamente dettata dalla legge n. 46/1990¹⁷) dal corpo del D.P.R. n. 380/2001 T.U. edilizia (innovazione di dubbia legittimità, come illustrato in precedenza)¹⁸,

¹⁵ D.m. Sanità 5 luglio 1975, «Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione», in *G.U.* n. 190 del 18 luglio 1975; integrato con successivo d.m. 9 giugno 1999 «Modificazioni in materia dell'altezza minima e dei requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione», in *G.U.* n. 148 del 26 giugno 1999.

¹⁶ 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», in *G.U.* n. 61 del 12 marzo 2008; aggiornato dal d.m. 19 maggio 2010, relativamente alla modulistica delle dichiarazioni di conformità.

¹⁷ Legge 5 marzo 1990, n. 46, «Norme per la sicurezza degli impianti», in *G.U.* n. 59 del 12 marzo 1990.

¹⁸ Il riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici, previsto dalla legge n. 248/2005 in materia tributaria e fiscale (con termini successivamente prorogati), è quindi approdato nella legge n. 17/2007 che nelle

ma ha anche dettato norme di provvisoria applicazione, in quanto, entro un termine inutilmente decorso nella generale indifferenza¹⁹, si sarebbe dovuto procedere al riordino ed alla semplificazione delle disposizioni in materia.

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 le innovazioni legislative (delle quali si è detto in precedenza) abbiano posto alcuni dettagliati limiti al libero esercizio dell'attività edilizia, ha affermato 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 settore²⁰.

disposizioni di delegazione legislativa ha previsto che, con l'entrata in vigore del d.m. di riordino, risultassero contestualmente abrogate sia le norme in materia di impianti inseriti nel T.U. edilizia (artt. 107-121) sia la previgente legge n. 46/1990, facendo così venire meno la fonte primaria che regola la materia.

¹⁹ L'art. 35, «Semplificazione della disciplina per l'installazione degli impianti all'interno degli edifici» della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» (*Supplemento Ordinario* n. 196 alla *G.U.* n. 195 del 21 agosto 2008), dispone che:

«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'art. 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 lett. 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 lett. a) e b)».

²⁰ 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'art. 6 del D.P.R. 380/2001 T.U. edilizia come modificato dal comma 2 dell'art. 5 della legge n. 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 art. 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

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.

5. *Un esempio di reale semplificazione*

In controtendenza rispetto al quadro non positivo precedentemente illustrato, ed esemplari per la propria chiarezza, appaiono i provvedimenti con i quali il Dipartimento dei VV.F. del Ministero dell'interno, in relazione alle innovazioni introdotte nella disciplina sia dell'edilizia sia delle autorizzazioni delle attività produttive, ha provveduto ad innovare i procedimenti di propria competenza.

Le norme e le procedure di prevenzione incendi sono state riorganizzate all'interno del decreto legislativo n. 139/2006²¹, che definisce la materia quale «funzione di preminente interesse pubblico diretta a conseguire, secondo criteri applicativi uniformi sul territorio nazionale, gli obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente».

A seguito delle innovazioni apportate ai procedimenti per le attività produttive ed ai procedimenti per le attività edilizie, i procedimenti relativi alle attività di prevenzione incendi sono stati riorganizzati con il D.P.R. n. 151/2011²²; che individua le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi e disciplina la verifica delle condizioni di sicurezza antincendio in attuazione del principio di proporzionalità e in relazione all'effettiva esigenza di tutela degli interessi pubblici. Le attività sottoposte ai controlli di

esclusi dall'applicazione del particolare regime di favore, definito dal vigente art. 6 del D.P.R. n. 380/2001 T.U. 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. Conclusioni che la Corte di Cassazione formalizza affermando il principio secondo il quale «la particolare disciplina dell'attività edilizia libera, contemplata dall'art. 6 D.P.R. n. 380/2001 come modificato dall'art. 5, comma 2 l. n. 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».

²¹ Decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, «Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'art. 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229», in *G.U.* n. 80 del 5 aprile 2006.

²² D.P.R. 1° agosto 2011, n. 151, «Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'art. 49, comma 4-*quater*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», in *G.U.* n. 221 del 22 settembre 2011.

prevenzione incendi vengono distinte in tre categorie (individuata in relazione alla dimensione dell'impresa, al settore di attività, alla esistenza di specifiche regole tecniche, alle esigenze di tutela della pubblica incolumità), distinguendo le attività alle quali si applica un procedimento automatizzato di accertamento dei requisiti ai fini della tutela antincendio, dagli 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). In sostanza, la prima categoria (che riguarda tutte le attività disciplinate da una specifica regola tecnica) non è soggetta né alla preventiva approvazione del progetto né al rilascio del certificato di prevenzione incendi (sostituito dalla presentazione di una SCIA), la seconda categoria è soggetta alla preventiva approvazione del progetto ma l'attività può iniziare a seguito della presentazione di una SCIA, la terza categoria riguarda le attività soggette sia alla preventiva approvazione del progetto sia al rilascio del certificato di prevenzione incendi a seguito degli accertamenti d'ufficio.

Pertanto, tramite la certezza dei procedimenti viene conseguita una loro reale semplificazione; delegando ai professionisti abilitati la certificazione dei requisiti delle attività disciplinate da una specifica regola tecnica, di certa utilizzazione secondo criteri applicati in maniera uniforme sul territorio nazionale, e non spogliando gli uffici né del potere di controllo né degli obblighi derivanti dalla responsabilità di attuare i procedimenti che richiedono un giudizio discrezionale.

6. Conclusioni

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 precedentemente evidenziati, provveda a precisare le norme, innovando le disposizioni all'interno del T.U. 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 non incidenti sul territorio e, quindi, non soggetti alla

verifica di compatibilità urbanistica, nonché le modalità per accertare la corretta applicazione delle norme tecniche di settore nella loro esecuzione;

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, chiarendo – in quest'ultimo caso – i tempi e le modalità per garantire la validità del titolo abilitativo.

Inoltre, per tutte le attività edilizie, risulta ineliminabile l'esercizio del dovere di verifica e controllo, da parte della PA, di quanto realizzato, sia al fine di garantire le condizioni di sicurezza dell'edificio, nei diversi aspetti che potrebbero essere ricondotti a sintesi nella procedura per il rilascio/aggiornamento del certificato di agibilità, sia per l'applicazione di un'equa fiscalità, in merito alla quale appare opportuno ricordare come l'attuale sistema di classificazione catastale risulti obsoleto e punitivo nei confronti di chi intraprenda iniziative di riqualificazione del costruito.

In ogni caso, l'attuazione di un processo di semplificazione e di liberalizzazione dell'attività edilizia, soprattutto se finalizzato a conseguire obiettivi di sviluppo (sia economico sia sociale) piuttosto che agevolare processi di valorizzazione immobiliare, deve prevedere la definizione di una procedura automatica 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 poste alla base della costituzione del c.d. «fascicolo del fabbricato».

Infine, ricordando come la disciplina dettata dal T.U. edilizia non trova applicazione nei confronti delle iniziative delle attività produttive (disciplinate dal D.P.R. n. 160/2010), pur coincidendo le norme di settore e la normativa tecnica, risulta indispensabile un coordinamento delle regole che sovrintendono all'attività edilizia sia civile sia produttiva, anche perché entrambe concorrono a definire e qualificare le politiche di sviluppo.