

**RODOLFO MURRA**

**Il testo unico sull'edilizia:  
commento a prima lettura**

---

Estratto dalla Rassegna mensile  
«I Tribunali Amministrativi Regionali»  
N. 9 - Settembre 2001

---

EDIZIONI ITALEDI - ROMA

## IL TESTO UNICO SULL'EDILIZIA: COMMENTO A PRIMA LETTURA

1.- *Premessa.* — Tra gli ultimi atti assunti dal Gabinetto Amato figura il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia», approvato l'8 giugno 2001, (ma pubblicato con molto ritardo nella Gazzetta ufficiale del 20 ottobre) che entrerà in vigore a decorrere dall'1 gennaio 2002. La fonte del potere attribuito al Governo per l'emanazione del citato Testo unico è costituita, come si rammenterà, dall'art. 7 della c.d. Bassanini *quater* (L. 8 marzo 1999 n. 50, così come modificato dall'art. 1 L. 24 novembre 2000 n. 340), che nell'affidare all'Esecutivo il compito di riordinare il panorama normativo vigente in determinate materie (e tra queste figuravano anche quelle dell'urbanistica e delle espropriazioni), suggeriva l'uso dello strumento del Testo unico attraverso il quale procedere appunto al riassetto delle numerose disposizioni legislative e regolamentari sparse qua e là nell'ordinamento giuridico. Il Testo unico oggi varato, per quanto attiene alla struttura, presenta quindi una commistione di norme legislative e regolamentari, le prime attenendo alla disciplina sostanziale della materia dell'edilizia, le seconde afferendo invece agli elementi che caratterizzano gli aspetti procedurali. Si tratta, tutto sommato, di un testo normativo che non innova granché, giacché lo scopo del potere conferito al Governo era, tutto sommato, limitato all'individuazione delle norme vigenti e di quelle abrogate, al coordinamento della disciplina da adottare nel concreto ed alla delegificazione di quelle norme relative esclusivamente ai profili procedurali e di assetto meramente organizzativo.

La «stagione dei Testi unici», che ha caratterizzato l'ultima parte della scorsa legislatura, come espressione della spinta alla semplificazione ed alla delegificazione, si contraddistingue infatti per l'emanazione di Testi unici privi, sostanzialmente, del carattere di forte innovatività, e che invece presentano natura c.d. mista, comprendendo in un unico contesto, e con le opportune differenziazioni, le disposizioni legislative e quelle regolamentari, con una certa tendenza a non incidere eccessivamente sulle prime se non quando si tratti di mutarne il rango per la loro caratteristica di dettar regole di tipo esclusivamente procedimentale (Testi unici definiti compilativi o meramente ricognitivi). Tra i Testi unici di recentissima emanazione si rammentano quello recante norme in tema di documentazione amministrativa (D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445) e quello concernente la materia del pubblico impiego (D.P.R. 30 marzo 2001 n. 165): entrambi caratterizzati dalla natura mista e preceduti, nella relativa pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, da un testo A, costituito dal decreto legislativo contenente norme di caratura legislativa, e da un testo B, rappresentato da un decreto presidenziale, contenente norme di rango regolamentare. Di questi giorni, poi, è l'avvenuta pubblicazione del Testo unico sull'espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327), che risulta approvato dal Consiglio dei ministri finanche più recentemente del Testo unico dell'edilizia ma pubblicato ben due mesi prima sulla Gazzetta ufficiale (del 16 agosto 2001).

Anche il Testo unico dell'edilizia, nel prefiggersi essenzialmente lo scopo di declassare le norme primarie afferenti gli aspetti organizzativi e procedurali,

presenta nel suo ampio contesto disposizioni legislative di contenuto sostanziale, norme primarie delegificate in norme secondarie e, infine, disposizioni che già in precedenza erano (e restano) di natura regolamentare. Va osservato che queste ultime presentano la speciale caratteristica della derogabilità sancita dall'art. 1 comma 4 lett. a) legge n. 340 del 2000, cit., che ha espressamente previsto che, nelle materie di cui all'art. 117 comma 1 Cost. (com'è quella in esame), i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando le Regioni non provvederanno a disciplinare autonomamente la materia stessa.

Se è pur vero, quindi, che il Testo unico dell'edilizia appare improntato alla modesta esigenza di riordinare più che a quella di innovare, non può negarsi tuttavia che qualche novità sia stata apportata nella materia. Va peraltro sottolineata una sottile caratteristica del nuovo lavoro governativo (cui almeno si deve il plauso di aver seguito molti dei suggerimenti espressi dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato nel relativo parere del 29 marzo 2001), che si sostanzia nel voler dare un nuovo ruolo alla materia dell'edilizia, vista non più come subalterna a quella dell'urbanistica, ma come disciplina autonoma e di pari importanza.

Compito del presente lavoro è dunque quello di segnalare gli elementi normativi nuovi recati nel settore dal Testo unico, con l'avvertenza che si tratta di osservazioni svolte assolutamente "a caldo", senza pretesa di completezza: è anche per il loro carattere di considerazioni a prima lettura che i rilievi che seguiranno sono privi di note di richiami a dottrina ed a giurisprudenza.

2. - *La struttura del Testo unico.* — Il Testo unico si compone di 138 articoli (solo 16 di carattere regolamentare, e tra questi 12 aventi esclusivamente tale carattere), suddivisi in tre Parti. La prima Parte è dedicata all'Attività edilizia, la seconda (estremamente massiccia, peraltro) alla Normativa tecnica, la terza alle Disposizioni finali. La prima Parte, quella cioè più rilevante sotto il profilo giuridico anche se non la più corposa (51 articoli), è suddivisa in Titoli, a loro volta distinti in Capi e quindi in Sezioni (l'articolazione in Capi è presente anche nelle altre due Parti). Tale prima Parte presenta quattro Titoli (disposizioni generali; titoli abilitativi; agibilità degli edifici; vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni), articolati in complessivi otto Capi. La seconda Parte, priva di Titoli, è peraltro quella che comprende il maggior numero di articoli (84), e presenta sei Capi (si va dalle norme sulle tipologie costruttive, all'eliminazione delle barriere architettoniche, alla normativa antisismica, a quella sulla sicurezza degli impianti nonché alle disposizioni sul contenimento del consumo energetico). L'ultima Parte, formata da soli tre articoli, è dedicata all'elencazione delle norme abrogate e di quelle che restano in vigore (assolvendo così ad un preciso criterio direttivo contenuto nella delega), nonché all'indicazione della data di entrata in vigore del Testo unico medesimo.

3. - *I titoli abilitativi.* — Il Testo unico ha apportato, su questo versante, due significative novità, una di ordine sostanziale ed una di ordine formale. La prima è costituita dall'eliminazione, dall'ordinamento giuridico, della figura dell'autorizzazione edilizia che era stata introdotta dalla L. 5 agosto 1978 n. 457 per gli interventi di manutenzione straordinaria e che successivamente era stata estesa ad altri tipi di attività edilizia (cfr., *in primis*, l'art. 9 D.L. 23 gennaio 1982 n. 9). La seconda novità è rappresentata dal mutamento del nome della concessione edilizia: d'ora in poi il provvedimento che abilita all'edificazione di opere maggiori si chiamerà «permesso di costruire». A prescindere dalla derivazione francese della nuova nozione, sull'adozione della quale si era comunque sviluppato un dibattito in seno al Consiglio di Stato in sede di redazione del parere, il mutamento del termine «concessione» fa venir meno l'antica *querelle* sulla natura giuridica del ti-

tolo abilitativo, che era insorta all'indomani dell'entrata in vigore della c.d. legge Bucalossi ma che, obiettivamente, veniva ridimensionata già dall'emanazione della celebre «sentenza Sandulli» (la n. 5 del 30 gennaio 1980), la quale aveva smascherato l'improprietà, sotto il profilo giuridico, del termine medesimo.

Oggi, dunque, rimangono solo due i titoli in forza dei quali è possibile trasformare il territorio sotto il profilo edilizio: il permesso di costruire e la denuncia di inizio di attività. Si tratta di una scelta che avevano già unilateralmente effettuato alcuni grandi Comuni, che nella loro legislazione hanno inteso sopprimere l'autorizzazione, individuare nel titolo concessorio un provvedimento eccezionale e nella denuncia di inizio attività un atto costituente «la regola» per gli interventi minori. L'art. 3 del Testo unico enuclea i vari tipi di intervento edilizio, distinguendo tra le usuali categorie di «manutenzione» (ordinaria e straordinaria), «restauro e risanamento conservativo», «ristrutturazione edilizia» (in quest'ultimo concetto, con piena recezione dell'insegnamento giurisprudenziale, si fa rientrare anche il caso della demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico) e, infine, di «ristrutturazione urbanistica». La norma contiene, peraltro, un profilo inedito, là dove (lett. e) si sofferma a definire in cosa consistano gli interventi di «nuova costruzione», distinguendo ben sette tipologie diverse: si segnalano, tra queste, le opere di urbanizzazione realizzate non direttamente dal Comune, l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di telecomunicazione, l'utilizzo di manufatti leggeri (anche prefabbricati, ovvero di *roulottes*, *campers* e simili) quali abitazioni, depositi, ambienti di lavoro, magazzini, nel caso in cui tale utilizzo sia diretto a soddisfare esigenze durature, la realizzazione di depositi di merci ove comportino l'esecuzione di lavori che trasformino il suolo.

È l'art. 10 del Testo unico, il «cuore» del provvedimento, a prevedere quali siano gli interventi subordinati a permesso di costruire, in quanto idonei a trasformare dal punto di vista edilizio-urbanistico il relativo territorio. In primo luogo sono soggette a permesso le nuove costruzioni, cioè quei sette tipi di intervento individuati dal citato art. 3 lett. e); anche gli interventi di ristrutturazione urbanistica (cioè quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante in insieme sistematico di interventi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale) vanno soggetti a permesso di costruire; così come, infine, alle opere di ristrutturazione edilizia, ma limitatamente a quelle che comportino aumento di unità immobiliari (e quindi in tal caso si tratta di un ampliamento di edifici esistenti, ai sensi dell'art. 3 lett. e), modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, oppure (ma solo, in questo caso, per gli immobili compresi nei centri storici) che comportino mutamenti nella destinazione d'uso. L'elenco degli interventi che danno vita a «nuova costruzione», seppure costituisce l'esito di uno sforzo encomiabile per tentare di ritagliare un'area omogenea entro la quale rendere impossibile l'operatività della denuncia di inizio attività, non è di certo — nè poteva esserlo — esaustivo nè idoneo ad evitare interpretazioni «di comodo». Un parcheggio interrato, pertinenza di un edificio e da realizzare all'interno del lotto edificato, costituisce opera soggetta a permesso? Per rispondere al quesito, ai sensi del punto e.6 dell'art. 3, occorrerebbe verificare la destinazione data al fondo dagli strumenti urbanistici, il grado di zonizzazione del comprensorio ed il pregio ambientale e paesaggistico dell'area, nonché il volume da realizzare in relazione a quello del volume del fabbricato principale. La risposta, quindi, non si può fornire su due piedi. Ancora: un barcone collocato sulle acque di un fiume, ma stabilmente e definitivamente ancorato alla riva (tanto da fungere da luogo fisso di ristorazione), può esser definito (*ex* punto e.5 del citato art. 3) «manufatto diretto a soddisfare esigenze durature nel tempo» e, come tale, bisognoso di

permesso di costruire? Ma gli esempi possono essere infiniti, tenuto conto che la realtà effettiva è più fantasiosa di qualsiasi immaginazione. Ancora una volta sarà la giurisprudenza amministrativa a stabilire quali sono, nel concreto, quelle opere che, stavolta alla luce dell'art. 10 del Testo unico, possano essere realizzate con semplice denuncia ovvero debbano previamente ottenere il permesso di costruire. Tuttavia si deve osservare che la formulazione della norma poteva essere più felice: invero, se il comma 1 esordisce con la locuzione che lega la necessità del permesso all'idoneità dell'intervento a trasformare il territorio («costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono assoggettati a permesso di costruire»), va da sé che il rammentato criterio della tassatività rischia di esser eluso.

La disposizione contiene una norma di estrema importanza in tema di decentramento di funzioni: si stabilisce, infatti, che le Regioni hanno il potere di stabilire con propria legge quali mutamenti di immobili esistenti (connessi o meno a trasformazioni fisiche) debbano essere subordinati a permesso di costruire ovvero a denuncia di inizio di attività. La norma, peraltro, riproduce l'ultimo comma del «celebre» art. 25 L. 28 febbraio 1985 n. 47, siccome sostituito dall'art. 2 comma sessantesimo legge n. 662 del 1996 (disposizione in generale rimasta inattuata) ed ha riguardo, com'è noto, soprattutto ai cambi di destinazione d'uso. È ovvio che in attesa della eventuale regolamentazione regionale il mutamento della destinazione d'uso rimane disciplinato dal citato art. 10 del Testo unico, che per i fabbricati ricadenti nei centri storici (zone omogenee A) richiede il previo rilascio del permesso di costruire (stesso titolo è richiesto, peraltro, nel caso in cui il mutamento consegua ad una variante *ex art. 22* comma 2 T.U.), atteso che l'unico cambio di destinazione, effettuato con opere edilizie, consentito con denuncia di inizio attività è quello realizzato con interventi di ristrutturazione edilizia al di fuori dei menzionati centri storici. Va segnalato che il Testo unico omette di disciplinare il c.d. mutamento di destinazione d'uso di tipo funzionale, cioè quello realizzato senza interventi edilizi: in assenza di una regolamentazione (anche pregressa) da parte della Regione, dinanzi ad un caso siffatto la giurisprudenza ha ritenuto che il cambio di destinazione diventa giuridicamente rilevante se è configurabile un passaggio tra due categorie funzionalmente autonome e diverse sotto il profilo urbanistico, la cui rispettiva individuazione comporta un differente carico urbanistico.

È poi possibile che le Regioni individuino altri casi in cui sia necessario ottenere il permesso di costruire: tale previsione, da effettuare ancora con legge, deve riguardare quegli interventi che, in relazione all'incidenza sullo specifico territorio e sul carico urbanistico, debbano essere assentiti previamente. Sembra di poter affermare che l'unico campo di intervento del legislatore regionale sia rappresentato, sotto questo particolare profilo, dall'ipotesi della ristrutturazione edilizia che comporti mutamento di destinazione d'uso in edificio esterno al centro storico: qui è verosimile ritenere che alcune Regioni possano assoggettare l'intervento al permesso di costruire, quando invece il Testo unico consente di effettuarlo con la d.i.a.

Infine, è da intendersi attività edilizia libera (art. 6 T.U.), non assoggettata ad alcun controllo, salva la diversa disciplina regionale e ferma restando l'applicazione di normative settoriali che regolamentino la relativa fattispecie, quella che riguarda: la manutenzione ordinaria (riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie a mantenere in efficienza od integrare gli impianti tecnologici esistenti); l'eliminazione delle barriere architettoniche che non comporti la realizzazione di rampe o ascensori esterni, ovvero che non determini alterazione della sagoma dell'edificio; opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo, in aree esterne al centro edificato.

Da segnalare, in ultimo, che l'art. 9 del Testo unico disciplina l'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica, sostanzialmente unificando in un'unica disposizione le fin qui distinte ipotesi di mancanza di strumento urbanistico generale (in tal caso sono consentiti interventi di manutenzione e risanamento nei centri abitati, purchè limitati ad una sola unità immobiliare, e nuove costruzioni al di fuori dell'abitato nei limiti dell'indice di 0,03 mc./mq.; per gli insediamenti produttivi, comunque, l'indice è diverso) e di assenza di strumento attuativo.

4. - *Il Permesso di costruire e la denuncia di attività.* — Rispetto alla normativa fino ad ora vigente, che prevedeva l'operatività dell'istituto della denuncia in un tassativo numero di interventi c.d. minori, il Testo unico mostra una chiara inversione di tendenza, indicando in modo preciso i soli casi in cui è necessario il permesso di costruire e lasciando al campo della d.i.a. tutto il resto.

a) Le novità maggiori, sotto il profilo della concreta disciplina cui sono oggi assoggettati i due titoli, riguardano prevalentemente il regime della denuncia, essendo modificato assai poco per quel che riguarda il permesso di costruire. Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 11 del T.U., è rilasciato al proprietario dell'immobile od a «chi abbia titolo per richiederlo», con formula che riprende la definizione recata dall'art. 4 comma 1 della legge Bucalossi e che è stata a lungo scrutinata dalla giurisprudenza amministrativa. Il Testo unico specifica che il rilascio del provvedimento è di competenza del dirigente (e, ovviamente, non più del Sindaco) o del responsabile del relativo ufficio comunale: si tratta di una sottolineatura della quale — stante la normativa vigente in tema di esercizio di poteri nell'ambito degli Enti locali — non si avvertiva di certo la necessità ma che non poteva essere omessa stante il carattere sistematico che è riconosciuto al Testo unico. Rimangono due le «particolari» forme di permesso di costruire, diverse da quella per così dire ordinaria: il permesso in deroga e il permesso in sanatoria. Per quanto riguarda il primo, disciplinato dall'art. 14 del T.U., si conferma che il titolo in deroga alla previsione degli strumenti urbanistici può essere rilasciato esclusivamente per la costruzione di edifici pubblici o di interesse pubblico. Non è più necessaria un'apposita disposizione negli strumenti di pianificazione essendo oggi sufficiente la mera deliberazione consiliare, che comunque deve rispettare le disposizioni dettate in tema di vincoli, igiene, sanità e sicurezza (riguardando, la deroga, i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra fabbricati, ecc.). Resta inteso che dovrà comunque osservarsi il disposto degli *standards* di cui al D.M. n. 1444 del 1968 (limitatamente agli artt. 7-9), ma non è più richiesto il nulla osta regionale. La norma impone che dell'avvio del procedimento debba esser data comunicazione a tutti gli interessati. Il permesso in sanatoria è oggi disciplinato dall'art. 36 del Testo unico, che riproduce sostanzialmente la disciplina già recata dall'art. 13 della legge n. 47 del 1985: entro i termini ivi indicati e comunque prima dell'irrogazione delle sanzioni edilizie, chi ha realizzato un manufatto in assenza di permesso ma che è sostanzialmente compatibile con gli strumenti di pianificazione urbanistica può chiedere il rilascio del provvedimento a sanatoria. Occorre, come al solito, il c.d. doppio accertamento della conformità dell'opera (ovvero, sanabilità del manufatto sia al momento della realizzazione e sia al momento della presentazione dell'istanza): sulla richiesta l'Amministrazione si pronuncia entro sessanta giorni, decorsi inutilmente i quali l'istanza si intende respinta. Colui che ottiene il permesso in sanatoria dovrà corrispondere il doppio del contributo di costruzione dovuto.

L'art. 20 reca la disciplina del procedimento di rilascio del permesso di costruire (applicabile anche ai casi di permesso in deroga). Uno dei problemi che

suscitava l'art. 4 comma 1 D.L. n. 398 del 1993 — testo normativo che, prima d'ora, disciplinava la materia *de qua* — era relativo all'individuazione dell'ufficio tenuto alla comunicazione del responsabile del procedimento in favore dell'interessato. Oggi, che il Testo unico introduce un nuovo organismo, consistente nello Sportello unico dell'edilizia, la questione dovrebbe essere risolta. La comunicazione del responsabile deve avvenire entro dieci giorni dalla ricezione dell'istanza, quindi assicurando una certa contestualità che peraltro non è più così rigorosa come prima (dando la possibilità al dirigente preposto di individuare eventualmente volta a volta diversi responsabili). È sempre lo Sportello unico che, ai sensi del comma 7, provvede a notificare all'interessato il provvedimento finale adottato dal dirigente o, come detto, dal responsabile dell'ufficio (la notifica va effettuata entro quindici giorni dalla formulazione della proposta di provvedimento o dall'esito della eventuale conferenza dei servizi). Il Comune ha a disposizione sessanta giorni per pronunciarsi sull'istanza di rilascio (meglio, entro tale termine il responsabile del procedimento deve formulare la propria proposta di provvedimento al dirigente e l'atto finale dovrà essere notificato al richiedente, come detto, nei quindici giorni successivi): in questo lasso di tempo il responsabile del procedimento deve curare l'intera istruttoria acquisendo — avvalendosi dello Sportello unico — tutti i pareri necessari (ivi compresi quelli della Asl e dei Vigili del fuoco, se indispensabili). Il termine di sessanta giorni può essere interrotto, per una sola volta (e comunque nei primi quindici giorni decorrenti dalla presentazione della domanda), ma esclusivamente per una motivata esigenza di integrazione documentale (il termine finale è comunque raddoppiato *de iure* nei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, e può esser raddoppiato anche nei Comuni con minor numero di abitanti nel caso di progetti «particolarmente complessi», previa motivata risoluzione del responsabile del procedimento). Il Testo unico precisa, peraltro, che i documenti richiesti, e che si ha la necessità di acquisire, non debbono essere già nella disponibilità del Comune precedente ovvero non possano essere ottenuti autonomamente. Rimane invariata la disciplina del silenzio: decorso inutilmente il termine concesso alla P.A. senza alcuna pronuncia, l'istanza si intende rigettata ed il permesso negato. Ferma restando la facoltà di impugnare il silenzio rifiuto, l'interessato può decidere di attivare i poteri sostitutivi regionali, ma solo dopo che, con apposita istanza notificata o spedita per raccomandata, abbia chiesto al dirigente od al responsabile dell'ufficio — per il tramite dello Sportello unico — di pronunciarsi sulla domanda di rilascio entro quindici giorni. Decorso, infatti, anche questo ulteriore termine e perdurando il silenzio del Comune l'interessato può chiedere alla Regione la nomina di un commissario *ad acta* che dovrà provvedere entro sessanta giorni dalla nomina. Anche qui scatta l'istituto del silenzio-rifiuto poiché in caso di inattività anche della Regione la domanda di intervento sostitutivo s'intende rifiutata. Interessante la nuova attribuzione di funzioni in favore del responsabile del procedimento il quale, qualora ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare modifiche di «lieve entità», può richiedere all'interessato di interloquire su tale esigenza, entro dieci giorni. La richiesta di modifiche determina la sospensione del procedimento per il termine concesso all'interessato: costui, se aderisce, è tenuto ad integrare la documentazione nei successivi quindici giorni.

Due ultime notazioni a proposito del procedimento in esame. È possibile che sia necessario, durante l'istruttoria, acquisire atti di assenso di amministrazioni diverse dalla Asl e dai Vigili del fuoco: in tal caso il responsabile del procedimento convoca apposita conferenza dei servizi. Il Testo unico non specifica, in tale ipotesi, che tempi abbia a disposizione la conferenza per adottare la propria risoluzione (la quale, in tal caso, tiene luogo della proposta che, nei casi «ordi-

nari», il responsabile del procedimento è tenuto a formulare al dirigente); ma il termine finale per adottare il provvedimento conclusivo dovrebbe continuare a rimanere il medesimo.

Infine, ma non per ultimo, altra innovazione di non poco rilievo contenuta nel Testo unico è data dalla eventualità che i Comuni possano decidere di non istituire la Commissione edilizia. Invero, ai sensi dell'art. 4 comma 2 si lascia che siano i regolamenti comunali a prevedere se istituire o meno la Commissione: in caso affermativo il regolamento dovrà anche indicare necessariamente quali siano gli interventi da sottoporre al preventivo parere di tale organo consultivo (del quale, dunque, il nuovo ordinamento ha suonato il *de profundis*).

b) Come già osservato in apertura del paragrafo, oggi l'ordinamento individua casi tassativi nei quali è necessario ottenere previamente il permesso di costruire, riservando alla denuncia di inizio di attività tutti gli altri interventi, non riconducibili all'elenco contenuto nell'art. 10 del Testo unico. Per la disciplina della d.i.a. appaiono sostanzialmente due le novità di spessore: la possibilità che con la denuncia si intervenga anche su immobili vincolati e l'elevazione da venti a trenta dei giorni che debbono trascorrere tra la presentazione della denuncia e l'inizio dei lavori. Sino ad ora, infatti, l'operatività dell'istituto coniato, in materia edilizia, dalla legge finanziaria del 1996, rimaneva esclusa nei casi di intervento da effettuarsi su immobili assoggettati a vincolo. Oggi, invece, se l'intervento oggetto di denuncia ricade su edificio o area sottoposti a vincolo la cui tutela non compete al Comune, l'Amministrazione precedente convoca una conferenza di servizi ai sensi della L. 7 agosto 1990 n. 241 ed in tal caso il termine di trenta giorni, per avviare i lavori, inizia a decorrere dall'esito della conferenza (con norma di evidente cautela, quindi, il Testo unico impedisce, di fatto, l'avvio di lavori non assentiti previamente dalla conferenza). Qualora la tutela del vincolo competa invece allo stesso Comune, anche come ente delegato, il termine di trenta giorni decorre dal rilascio di un atto di assenso (in mancanza del quale i lavori non possono quindi essere iniziati). Se l'esito della conferenza (nel primo caso) o la determinazione del Comune (nel secondo) sono negativi, la denuncia perde ogni effetto di legge.

La denuncia si deve presentare allo Sportello unico e deve essere accompagnata, al solito, da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli elaborati progettuali. Il termine massimo di efficacia della denuncia è di tre anni, decorsi inutilmente i quali per eseguire l'intervento occorre la presentazione di una nuova denuncia. Il Comune, come detto, ha oggi trenta giorni per verificare la compatibilità dell'intervento denunciato con gli strumenti urbanistici vigenti (adottati o approvati), con i regolamenti edilizi e con le norme di sicurezza ed igienico-sanitarie. Nel caso in cui sia ravvisata l'assenza delle condizioni di legge, il dirigente od il responsabile dell'ufficio notifica all'interessato il motivato ordine di non dare avvio ai lavori (informando l'Autorità giudiziaria ed il competente Consiglio dell'ordine nel caso in cui il professionista abilitato abbia effettuato false attestazioni nella relazione asseverata). Il «rigetto» della denuncia non impedisce la presentazione di una nuova d.i.a. stavolta conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.

Il Testo unico introduce la possibilità, prima d'ora non contemplata, di assoggettare ad oneri alcuni tipi di lavori eseguibili mediante d.i.a.: l'individuazione del relativo novero di interventi, però, è rimessa alla legislazione regionale, la quale dovrà definire criteri e parametri per la concreta determinazione delle somme da versare.

Una volta concluso l'intervento edilizio, il progettista od un tecnico abilitato è tenuto a rilasciare un certificato di collaudo finale dell'opera, da presentare allo Sportello unico e che serve ad asseverare la conformità di ciò che è stato eseguito rispetto a quello che si era denunciato di effettuare.



Come si vedrà tra poco, quando si tratterà della tematica delle sanzioni, il Testo unico ha introdotto anche il principio della presentazione, a sanatoria, della denuncia di inizio di attività, istituto di obiettiva incompatibilità ontologica con il regime delle denunce ma che, nella pratica, era comunque invalso da tempo.

Si rammenta che, in base all'opzione che il Testo unico ha effettuato, secondo la quale il permesso di costruire deve essere richiesto in casi tassativi ed in tutte le altre ipotesi residuali trova applicazione la d.i.a., le Regioni possono solo ampliare il novero degli interventi assoggettati a permesso e non restringerlo. Ove la Regione classifichi un intervento come assoggettato a permesso, ma tale opera non rientri tra quelle contemplate nell'elenco tassativo dell'art. 10 del Testo unico (sostanzialmente facendo migrare un intervento dalla categoria della d.i.a. a quella del permesso), la violazione della normativa regionale non comporta l'applicazione delle sanzioni edilizie di natura penale.

Sostanzialmente oggi, alla luce delle previsioni del Testo unico, con la d.i.a. possono essere eseguiti interventi che rientrano nelle seguenti categorie tipologiche: manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, opere di eliminazione di barriere architettoniche che comportano la realizzazione di rampe ed ascensori esterni, recinzioni, muri di cinta e cancellate, tutte le opere interne che non alterino volumi e sagome (resta il discorso, sopra accennato, del mutamento dell'uso), installazione e revisione di impianti tecnologici e di volumi tecnici, parcheggi interrati di pertinenza dell'edificio, realizzazione di costruzioni precarie e temporanee, ogni altra opera che, pur comportando l'esecuzione di lavori edilizi, non abbia come conseguenza la trasformazione permanente del suolo inedificato o del territorio comunque considerato.

5.- *Le sanzioni.* — La materia delle sanzioni previste a carico di chi contravviene la normativa esce praticamente immutata dalla sistemazione dovuta al nuovo Testo unico, il quale dedica un'intero capo (il terzo, del titolo quarto) alla relativa disciplina (per un totale di ben 19 articoli). L'unica novità significativa, almeno da un punto di vista meramente formale, è che il Testo unico specifica la competenza all'irrogazione delle sanzioni, individuando il relativo soggetto, in linea con la normativa di riferimento degli Enti locali, nel dirigente o nel responsabile dell'ufficio. È auspicabile, quindi, che si eliminino definitivamente quei motivi di gravame, ancor oggi abbondantemente sciorinati nei ricorsi giurisdizionali, attraverso i quali l'interessato si duole del fatto che la misura repressiva non sia stata adottata dal Sindaco!

Come detto, resta quindi nel Testo unico l'intero novero di sanzioni che già la legge n. 47 del 1985 aveva contemplato: sanzioni demolitorie, pecuniarie e penali. Le prime, certamente quelle più importanti anche vista la loro idoneità a fungere da deterrente, continuano ad applicarsi alle opere eseguite in assenza di permesso di costruire quando tale titolo è necessario, alle opere eseguite in totale difformità dal permesso medesimo ed a quelle in parziale difformità ma che presentino variazioni essenziali. A quest'ultimo proposito l'art. 32 del Testo unico, riproducendo l'art. 8 della legge n. 47, definisce in cosa consistono le variazioni essenziali. L'impianto normativo odierno recepisce un pacifico orientamento giurisprudenziale, a mente del quale destinatario dell'ordine di demolizione non deve essere solo il responsabile dell'abuso ma anche il proprietario dell'immobile (art. 31 comma 2).

Con norma di rango legislativo (art. 40) il Testo unico si occupa dei poteri sostitutivi della Regione in tema di demolizione di opere abusive (o di sospensione di lavori abusivi). L'intervento surrogatorio potrà disporre sospensione (che può durare al massimo tre mesi) e demolizione, in caso di inerzia comuna-

le, ma la relativa determinazione dovrà essere adottata entro cinque anni dalla dichiarazione di agibilità dell'intervento.

Le sanzioni pecuniarie trovano applicazione nei casi di ristrutturazione abusiva, quando non sia possibile (entro un «congruo» termine, dice la nuova disposizione dell'art. 33 comma 1) il ripristino dello stato originario dei luoghi (sanzione pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile), nell'ipotesi di interventi eseguiti in parziale difformità del permesso (anche qui, sempre che la demolizione non sia possibile), nel caso di permesso ottenuto a sanatoria (qui la sanzione è a titolo di oblazione) e, infine, nella inedita fattispecie delle opere eseguite in assenza od in difformità della denuncia di inizio di attività. Come accennato poc'anzi, infatti, l'art. 37 del Testo unico ha concesso la possibilità di ottenere la sanatoria, tramite il c.d. accertamento di conformità, anche in quei casi in cui sin dall'origine era sufficiente una mera d.i.a. (in tale caso la determinazione dell'entità della sanzione varia a seconda che i lavori riguardino immobili vincolati o meno, ovvero ricadenti nel centro storico). La denuncia può anche essere effettuata, seppur tardivamente, ma quando l'intervento è ancora in corso di esecuzione: in tal caso la misura della sanzione è fissa (stabilita in un milione di lire).

Altro esempio di irrogazione di sanzione pecuniaria si ha, sempre che l'opera non sia demolibile, nel caso di intervento eseguito sulla base di un titolo successivamente annullato.

Invariato appare anche il sistema sanzionatorio penale, che riproduce l'impianto derivante, in gran misura, dalla legge n. 47 del 1985, con alcune marginali modifiche imposte soprattutto dalle innovazioni normative nel frattempo intervenute. Resta un reato anche la lottizzazione abusiva, alla quale si applica pure la confisca dei terreni e delle opere abusivamente ivi costruite, con acquisizione automatica e gratuita nel patrimonio comunale alla mera pubblicazione della sentenza penale (in questo caso non necessariamente di condanna, posto che è sufficiente l'accertamento della lottizzazione abusiva, fermo restando che il processo si potrebbe concludere con una sentenza di proscioglimento, ad esempio per intervenuta amnistia, prescrizione, morte del reo).

Anche nel Testo unico sono presenti quelle sanzioni accessorie, sia quelle relative alla nullità degli atti giuridici relativi alla circolazione di opere abusive e sia quelle irrogabili ai notai, che mirano a creare un clima di deterrenza intorno al fenomeno, purtroppo ancora diffuso, dell'abusivismo (nell'ambito di tale obiettivo si inquadra anche l'art. 48 che, riproducendo l'art. 45 della legge n. 47 del 1985, è volto ad impedire che le aziende erogatrici di pubblici servizi somministrino le loro forniture in favore di immobili abusivi).

6. - *Il certificato di agibilità.* — Gli artt. 24 e 25 del Testo unico si occupano del certificato di agibilità delle costruzioni e, in gran parte, riproducono e sistemano il testo normativo sino ad ora vigente (parte del quale appare assai vetusto, essendo risalente al 1934). Il certificato di agibilità è documento che obbligatoriamente deve esser richiesto dal titolare del permesso di costruire o da chi ha presentato la d.i.a. (la mancata richiesta comporta l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da centocinquantomila a novecentomila lire). Il certificato attesta l'idoneità dell'edificio rispetto alla sicurezza, all'igiene, alla salubrità ed al risparmio energetico. L'obbligo di richiesta vige per tutte le nuove costruzioni (desumibili dall'elenco di cui all'art. 3), per le ristrutturazioni e sopraelevazioni (totali o parziali), nonchè per ogni opera che vada ad incidere sulle caratteristiche (sopra viste) il cui rispetto il documento è chiamato ad asseverare.

Il procedimento per ottenere il rilascio del certificato è stato ritoccato. Innanzitutto è piuttosto breve il termine (quindici giorni dall'ultimazione dei lavo-

ri di finitura) entro il quale va presentata la domanda allo Sportello unico. La domanda deve essere accompagnata da tre distinti documenti: richiesta di accatastamento (che sarà lo stesso Sportello unico a trasmettere all'ufficio del catasto), dichiarazione che l'opera è conforme al progetto approvato, dichiarazione dell'impresa installatrice degli impianti tecnologici a servizio delle abitazioni sulla regolarità e conformità degli stessi. Il certificato è rilasciato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio entro trenta giorni dalla ricezione della domanda (termine che può essere interrotto per una sola volta ed esclusivamente per integrazioni documentali), verificate una serie di condizioni (regolarità degli allegati; esistenza del certificato di collaudo statico; rispetto della normativa antisismica e di quella relativa al superamento delle barriere architettoniche). Se decorre inutilmente tale termine il certificato si intende rilasciato (si ricorre quindi al silenzio assenso) nel caso sia stato acquisito il parere della Asl; se, però, si tratta di edifici destinati a residenza ovvero se la verifica in ordine al rispetto delle norme igienico-sanitarie non comporti valutazioni tecnico discrezionali (art. 20 comma 1), tale parere può essere sostituito da una autodichiarazione: in tal caso il termine per far legittimamente formare il silenzio assenso è di sessanta giorni.

Desta qualche perplessità la disposizione che consente al titolare del permesso di costruire (che ben può essere un cittadino qualsiasi, privo di cognizioni tecniche elevate) di autodichiarare che l'opera concretamente eseguita è perfettamente conforme al progetto presentato: attestazione che dovrebbe invece competere esclusivamente al progettista e/o al costruttore.

RODOLFO MURRA