

## L'evoluzione della normativa in materia edilizia ed i titoli abilitativi

Attraverso la **lente settoriale della disciplina della materia urbanistica ed edilizia** si dispone di un importante strumento per studiare lo sviluppo del **complessivo ed articolato rapporto fra il cittadino/utente e la Pubblica Amministrazione**.

Si tratta di un rapporto che si è sviluppato in modo particolare, con fasi alterne ed in parte contraddittorie, **nell'arco temporale che va dai primi anni del novecento ai giorni nostri**.

Più in dettaglio si può analizzare, per mezzo di questa lente di ingrandimento, **il rapporto tra il proprietario di un immobile**, che intende intervenire su di esso per edificare ex novo o trasformare l'esistente, e l'Amministrazione, rappresentata prevalentemente **dall'Ente locale comunale** che, nel tentativo di esercitare **forme di controllo sul territorio e sull'edificato**, si è riservato il diritto - o meglio il compito - di autorizzare o meno quel determinato tipo di intervento.

Questo rapporto ed il conseguente **dibattito sia culturale che giuridico** che a tratti, quantomeno sul fronte del diritto edificatorio, ha sfiorato persino alcuni aspetti inerenti ai **presupposti stessi dello stato democratico**, ha raggiunto nel corso degli anni livelli piuttosto accesi, e ha visto **evolvere e mutare** in maniera anche sostanziale il rapporto **fra pubblico e privato**.

L'inizio di questa analisi coincide, per la nostra trattazione, con la promulgazione della **Legge Urbanistica Nazionale, la Legge 31/08/1942 n. 1150 che introduce l'obbligo generalizzato di acquisire un titolo che abiliti all'edificazione**. Ma sul tema della "necessità" di un titolo per l'edificazione non si devono trascurare precedenti di tutto rilievo.

**Prima della L.U.N.** il riferimento principale è costituito dal **Regio Decreto Legge n. 540 del 25 marzo 1935**, in cui, **all'art. 4, viene imposto l'obbligo** di richiedere al Podestà l'**autorizzazione** sia per realizzare nuove costruzioni, sia per modificare o ampliare quelle esistenti.

Nello stesso R.D. è anche prevista la **possibilità che il Podestà eserciti funzioni di controllo** ed attui iniziative repressive: *"qualora i lavori iniziati in base ad autorizzazione non siano condotti secondo le norme stabilite dal regolamento edilizio comunale"*. In questo caso l'attività edilizia viene sospesa, e **le opere possono essere demolite** "a spese del contraffettore".



La perentorietà dell'affermazione e gli ampi poteri conferiti al Podestà per obbligare al rispetto della legge, in una società in cui la gerarchia godeva di un oggettivo rispetto, ci fanno immaginare una efficacia della quale non abbiamo notizie ma della quale si è certamente persa traccia negli anni successivi quando si è sviluppato, con la virulenza che tutti conosciamo, il fenomeno incontrollato dell'**abusivismo** che avremo occasione analizzare più avanti.

In queste prime formulazioni sono già chiaramente presenti gli elementi che costituiranno il riferimento per la definizione dei rapporti tra Amministrazione e cittadino negli anni seguenti.

**Ruoli, compiti ed obblighi; sanzioni e regole di riferimento.** Primo tra tutti il **Regolamento Edilizio** comunale le cui buone regole dovranno costituire il “canovaccio” da seguire per la corretta esecuzione e la successiva legittimazione giuridica dell'opera realizzata.

La legge urbanistica nazionale fisserà, in una struttura organica, non solo l'intero sistema delle regole e dei rapporti ma anche la **gerarchia delle fonti del diritto ad edificare e dei suoi presupposti urbanistici.**

Questa la formulazione originaria del testo della L.U.N.

*“Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il Piano Regolatore comunale anche dentro le zone di espansione.....deve chiedere apposita licenza al Podestà del Comune”.*

**Poche righe, nella loro estrema sintesi, chiare.**

Determinanti tuttavia per quella che è la ragione principale di questo studio: comprendere quale sia stata l'evoluzione, negli ultimi 60 anni in relazione ai processi di trasformazione del territorio, del rapporto tra gli utenti e la Pubblica Amministrazione Rappresentata in origine dal Podestà e successivamente dal Sindaco.

Una norma, l'art. 31, all'interno di una legge, la 1150/42, **scritta in tempo di guerra**, mentre nel mondo e sui fronti di guerra europei si organizzava la controffensiva all'aggressione nazi-fascista che dopo la battaglia delle Midway (primavera 1942) e con la svolta della titanica battaglia di Stalingrado (novembre '42- gennaio '43) avrebbe aperto le porte alla sconfitta delle forze dell'Asse. Una legge, tuttavia, che ancora oggi ci mostra la sua **nitida organicità**, una rigorosa semplicità ed una indubbia rispondenza all'obiettivo voluto dal legislatore.



**Concepire una norma-** come avremo modo di verificare durante le lezioni del corso - non è impresa facile. Tanto meno scriverla in modo che **sia chiara e di facile comprensione** anche ai non addetti ai lavori; ammesso che a questi ultimi le norme siano chiare, il che non sempre si verifica. Altrettanto non è facile affrontare in un testo sintetico ed in modo omogeneo l'intera materia urbanistica ed edilizia.

Eppure quella legge, che non a caso viene individuata nei testi specialistici con la definizione di legge urbanistica fondamentale (o L.U.N. – legge urbanistica nazionale) , vi riuscì benissimo.

Ritorniamo in più occasioni a trattare aspetti sia generali che di dettaglio della L. 1150/42; ciò che mi interessa, in questa lezione è sottolineare che con la formulazione dell'art. 31, **per la prima volta** in modo organico, viene introdotto **a livello nazionale e quindi generalizzato, l'obbligo** di richiedere all'Autorità amministrativa comunale una **“licenza”** , per poter legittimamente procedere alle trasformazioni edilizie nelle varie fattispecie.

Non si trattava, come abbiamo già accennato, di un'innovazione assoluta; ancora prima del Regio Decreto Legge n. 640/1935 altre disposizioni prevedevano tale obbligo. In particolare quelle contenute nei **Regolamenti Edilizi comunali; almeno nelle città più importanti**.

Il **Regolamento Generale Edilizio di Roma**, approvato dal Consiglio Comunale nel periodo compreso tra il Novembre 1909 ed il Gennaio 1912, prevedeva infatti all'art.1 tale obbligo.

La formulazione testuale del **R.E. del 1912** non si discosta granché da quella della Legge nazionale del 1942 : *“Chiunque voglia eseguire nuove costruzioni, restauri o trasformazioni di fabbricati esistenti, tanto nelle loro parti interne quanto nelle esterne, come pure scavi, rinterrì e demolizioni nel territorio del Comune compreso nel Piano regolatore, deve riportarne preventiva autorizzazione, nei riguardi edilizi, della Autorità comunale.”*

Questa notazione è interessante non solo per notare che tutti i tipi di trasformazioni erano assoggettati all'obbligo di “riportare” preventiva autorizzazione ma anche per un aspetto che avremo occasione di trattare dettagliatamente in altra parte di questo testo: quello del ruolo di avanguardia, nella materia edilizia ed urbanistica, frequentemente assunto dalla Capitale.



Con la Legge 1150/42 viene dunque sancito **il rapporto di subordinazione**, nei confronti dell'Amministrazione, da parte di chiunque intenda edificare o trasformare l'edificato ed il territorio.

Su quel “**chiunque**”, anzi, il R.E. di Roma riporta una nota di chiarimento che è utile rammentare: *“L'obbligo di richiedere preventivamente l'autorizzazione è generale per tutti. Tutti sono dovuti pertanto all'osservanza delle norme del regolamento. Interessante in proposito la sentenza della Corte d'Appello di Roma, 9 agosto 1927 –Ministero P.I. – Zevi, nella quale è appunto riconosciuto che le disposizioni dei Regolamenti Comunali Edilizi, relativi all'altezza e alle distanze degli edifici ed all'ampiezza dei cortili, sono applicabili anche agli edifici destinati ad uso pubblico... omissis”*

**All'Amministrazione pubblica viene quindi assegnato**, prima dai regolamenti comunali poi in forma organica dalla L.U.N., **il compito di controllo preventivo** e di **verifica dell'attività edilizia**, tanto privata quanto pubblica, sia in relazione ai singoli interventi che alla pianificazione urbanistica di cui la stessa legge definisce gerarchie e procedure.

L'art. 31, inoltre, per quanto attiene ai rapporti tra cittadino ed Amministrazione **stabilisce un termine entro il quale l'Amministrazione**, qui rappresentata dal Podestà, **deve notificare** al richiedente le **proprie determinazioni** sulla domanda ed individua una precisa responsabilità, congiunta, del committente e dell'assuntore dei lavori per l'eventuale inosservanza delle norme generali, dei regolamenti e delle modalità esecutive fissate nella licenza di costruzione. Queste due figure che si assumono per legge una parte della responsabilità sugli interventi edilizi, si fanno carico *“di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza edilizia”*.

La **responsabilità** che la legge attribuisce a queste figure è quindi **limitata alla fase di realizzazione** dell'opera, al rispetto degli obblighi fissati nel titolo rilasciato dall'Amministrazione ed alla buona esecuzione dei lavori. Mentre **il compito di controllare**, o meglio verificare, che l'intervento progettato sia conforme agli strumenti di pianificazione preordinati, **spetta alla Pubblica Amministrazione**.

Il successivo **art. 32 affida al Podestà** - ovviamente per tramite degli uffici - **compiti di vigilanza**, per assicurare il rispetto tanto delle norme, dei regolamenti e delle prescrizioni del Piano Regolatore



Generale - ove esistente - quanto delle modalità esecutive fissate nella licenza di costruzione. Stabilisce, conseguentemente, le attività repressive da porre in essere in caso di violazioni accertate.

Viene inoltre affidata al **Regolamento edilizio** che, in alcuni casi sembra assumere le caratteristiche del **manuale** illustrando in dettaglio i singoli passaggi, la definizione della “**procedura**” ovvero la strada che devono percorrere i funzionari preposti all’istruttoria in virtù di disposizioni normative. Anche se il più delle volte si tratta di semplice prassi o consuetudine. Esso stabilisce la documentazione a corredo della domanda ed il modo in cui rappresentare il progetto.

E’ interessante notare come l’informazione fornita dal Regolamento su cosa fare, come farlo e con quali settori dell’Amministrazione dovesse essere fatto, risulta di una precisione certissima. Ciò **nonostante** fosse evidente che tanto il Regolamento quanto le Leggi in materia, all’epoca, si rivolgessero, come potremo vedere appresso, ad una ristretta base di professionisti, in genere ben preparata alla professione dalla scuola. Per il favorevole rapporto numerico tra docenti e studenti ma soprattutto per la sua connotazione fortemente elitaria.

Tuttavia, come ha avuto modo di precisare in un suo articolo l’Avvocato Prof. Salvatore Bellomia consulente del Comune di Roma, non dobbiamo trascurare che all’epoca il Regolamento si riferiva, prevalentemente, al cittadino più che al professionista. Quella **chiarezza** quasi divulgativa era quindi **una necessità** più che una volontà. Ma forse era il risultato di una semplicità nei rapporti sociali e di un abito mentale che per affermare la distinzione dei ruoli non aveva bisogno di alcun ermetismo pseudo disciplinare. Una chiarezza ed una informazione - quella che oggi definiamo “**trasparenza**” - che, tuttavia, non avremmo ritrovato più, fino ai giorni nostri.

L’impressione che si ricava, di primo acchito, è quindi che vi fosse la **concreta volontà** di organizzare, strutturare e **fornire un vero e proprio servizio agli utenti**, siano essi professionisti, proprietari o imprenditori.

L’instaurarsi codificato di un rapporto tra Amministrazione ed utente viene quindi sancito ed esplicitato direttamente dalla legge che definisce chiaramente procedure, rapporti ed obblighi reciproci.

Emerge chiaramente dalla lettura testuale l’affidamento all’Amministrazione di un compito sia di controllo che di assistenza, oserei dire di sostegno, considerata appunto la volontà didascalica di alcune parti delle regole dettate.



In realtà, all'epoca, l'**utenza** che si sarebbe misurata con le leggi in materia sia edilizia che urbanistica, era rappresentata da **una elite di professionisti** generalmente ben preparati; da **un'imprenditoria** indubbiamente desiderosa di realizzare il massimo profitto ma ben **organizzata e competente**; da una **proprietà fondiaria** agguerrita ma protetta dalla quasi totale assenza di concorrenza considerata la prevalenza, perlomeno nell'investimento dei capitali, del latifondo sulla piccola proprietà.

Sul fronte opposto, quello del "**prodotto**" offerto dalla P.A., si rileva che la materia con cui confrontarsi era relativamente semplice, le norme poche e chiare, gli strumenti urbanistici - quando esistenti - di lettura immediata, di facile applicabilità e raramente soggetti ad effettive necessità interpretative ( a tale proposito si possono analizzare le caratteristiche tecniche dei piani urbanistici degli anni '30 ed in particolare il PRG di Roma del 1931 – Si suggerisce la lettura di "Roma, città e piani" di Italo Insolera ).

Sul medesimo fronte ed altrettanto importante, registriamo la presenza di una **struttura organizzativa** della **P.A.** rigidamente e gerarchicamente organizzata, formata da funzionari – ai vari livelli – dotati di un'eccellente formazione di base, con una forte **consapevolezza** della propria appartenenza ad una condizione altrettanto elitaria dei professionisti. Se non per la provenienza dal medesimo strato sociale quantomeno per la formazione acquisita alla medesima scuola. La conseguenza di tale consapevolezza nei comportamenti "istituzionali" era, in genere, uno **spiccato spirito di servizio ed un elevato senso della Stato**.

A queste due realtà, in parte simili, nonostante le profonde diversità sul piano della motivazione e della provenienza, si rivolgeva la Legge Urbanistica Fondamentale. Ad esse attribuiva compiti precisi e per esse fissava ruoli ben determinati e distinti. Proprio in virtù della L.U.N. tale rapporto diviene infatti più chiaro e definito.

Da quella codificazione organica di obblighi e procedure è discesa la storia del controverso rapporto tra cittadino e P.A. nella materia edilizia.

La "licenza" diventa quindi lo strumento di controllo sul progetto secondo i dettami della pianificazione generale.

**Il legame istituito** tra il **progetto** edilizio e la **pianificazione** urbanistica è del tutto evidente se si pensa che nelle parti di territorio dove sono assenti gli strumenti di pianificazione - non per carenza ma perché ritenuti superflui dal pianificatore - **non viene richiesta l'acquisizione di alcun titolo edilizio**.



Nella legge è presente anche il primo **referimento ai tempi “certi”** entro i quali doveva essere rilasciata la licenza, che vengono indicati in **sessanta giorni**. Torneremo nel corso delle lezioni su questo argomento dei tempi prefissati per l'Amministrazione perché nell'evolversi della normativa in merito vi saranno profonde trasformazioni con alcuni “**scossoni**” di particolare rilevanza.

Con la successiva Legge 6/08/1967 n. 765, quindi ben 25 anni dopo, gli elementi innovativi introdotti dalla L.U.N. vengono ulteriormente precisati ed estesi.

Con l'**art. 10** viene integralmente riscritto l'**art. 31 della L. 1150** ampliando l'ambito degli interventi per i quali era prescritta la licenza; *“chiunque intenda, nell'ambito del territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti, ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al Sindaco.”*

L'elemento di maggiore rilevanza è l'estensione del controllo sul territorio e sull'attività edilizia **all'intero territorio comunale**, quindi generalizzato prescindendo dalla presenza o meno di uno strumento regolatore.

La legge 1150/42 prevedeva un controllo con la finalità esclusiva di verificare che l'attività edilizia privata fosse conforme alle prescrizioni fissate per l'edificazione nelle aree comprese nella delimitazione del centro abitato (definito con deliberazione del Consiglio comunale) oppure nelle zone di espansione, nel caso fosse esistente un Piano Regolatore Generale, ed alle prescrizioni contenute nei regolamenti edilizi comunali e nel titolo rilasciato.

Con la nuova formulazione introdotta dalla legge 765/67 invece, l'Amministrazione si fa carico di **verificare che tutti gli interventi** e non solo quelli ricadenti in aree per le quali venivano stabiliti indici e regole, siano conformi ai regolamenti edilizi, di igiene e alle norme tecniche di attuazione dei piani regolatori.

Tale verifica interviene per mezzo del procedimento che avrà come conclusione il rilascio od il diniego della licenza.

Con questo provvedimento l'obbligo di richiedere il consenso dell'Amministrazione comunale diviene regola generalizzata.

Nel testo, così riformato, si individuano altri elementi che appartengono alla nuova impostazione che, nella sostanza, sono ancora presenti nell'ordinamento attuale:



- la precisazione che il rilascio della licenza è **subordinato**, in ogni caso, **all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria** o alla previsione da parte del Comune della loro realizzazione nel triennio successivo **oppure**, in alternativa, all'impegno dei privati a realizzarle contestualmente alle costruzioni;
- la conferma del termine di 60 giorni entro cui il Sindaco deve determinarsi sulla domanda, eventualmente decorrente dal completamento della documentazione qualora ne venga richiesta l'integrazione ed il diritto del richiedente di ricorrere contro l'eventuale "silenzio rifiuto" dell'Amministrazione;
- l'obbligo della **pubblicità del rilascio** della licenza;
- la facoltà di **chiunque di prendere visione** della licenza e degli atti progettuali e di proporre un'eventuale impugnativa dinanzi al tribunale amministrativo;
- la **durata della validità del titolo** (un anno per iniziare i lavori);
- la **decadenza**, al subentrare di nuove disposizioni urbanistiche con essa contrastanti, nel caso in cui non si sia dato inizio ai lavori o non vi sia stato il completamento delle opere progettate entro il triennio dalla data d'inizio,;
- **le responsabilità** del committente, del progettista e del direttore dei lavori per l'eventuale inosservanza tanto delle leggi nazionali che dei regolamenti e delle prescrizioni inserite nel titolo rilasciato.

Un insieme di novità che incidono in modo rilevante sulla sfera del diritto e dal rapporto sia tra cittadini che tra questi e l'Amministrazione.

**Le leggi sono sempre figlie del loro tempo**, anche questa non fa eccezione.

La 765/67 è in qualche modo "**figlia**" di una crescente coscienza sociale che rivendica - siamo alle soglie del fatidico '68 - non solo uno sviluppo ordinato ma sollecita anche la necessità di raccordare lo sviluppo della città ai necessari ed indispensabili servizi. Al momento la legge si preoccupa di stabilire che vengano assicurati i servizi essenziali, le urbanizzazioni primarie e da lì a poco, **con il D.I. 1444/68**, anche quei servizi che possano assicurare condizioni minimali di vivibilità sociale: i cosiddetti "**standard minimi**" urbanistici. Dei quali nel recente periodo, con quella che considero una indubbia leggerezza, si sta mettendo in discussione l'utilità.

Si fa contestualmente spazio una nuova visione, maggiormente trasparente, dell'operato dell'Amministrazione attraverso la **pubblicità** della licenza e la possibilità da parte di chiunque, di





prendere visione degli atti e di ricorrere contro il rilascio della stessa ove ne ravvisi il contrasto con leggi, regolamenti o prescrizioni.

E' il primo passo per l'avvio di un rapporto di "collaborazione", di indubbio valore democratico, tra cittadino comune ed Amministrazione che si svilupperà, con alterne vicende, negli anni successivi e la cui validità è confermata, nei nostri giorni, dall'intero corpo normativo che riguarda la trasparenza degli atti amministrativi.

Per i cittadini utenti si apre anche la prospettiva di una forma di tutela nei confronti delle possibili inefficienze delle Amministrazioni comunali, introducendo la possibilità del ricorso contro il silenzio inadempiante, finalmente e **chiaramente definito** - non avrebbe potuto essere diversamente - "**silenzio rifiuto**".

Con la **Legge 28/01/1977 n.10**, che personalmente ritengo possa essere considerato il migliore prodotto legislativo del dopoguerra in questa materia, comunemente nota con il nome del ministro dei LL.PP. dell'epoca, Bucalossi, si **introduce per la prima volta il principio della onerosità** del titolo che abilita alla edificazione ed alla trasformazione del territorio.

Infatti chiunque intenda costruire, o trasformare in modo rilevante l'esistente, è tenuto a concorrere, almeno in parte, agli oneri che gravano sulla collettività per dotare dei servizi essenziali il territorio oggetto di trasformazione.

Servizi di **urbanizzazione primaria** (strade, parcheggi, fognature, reti di distribuzione idrica elettrica e gas, illuminazione pubblica, verde attrezzato) e **secondaria** (servizi scolastici, mercati, servizi pubblici in genere, religiosi, sportivi, sociali, culturali, sanitari, verde attrezzato) così come definiti dall'art.4 della L. 29/9/64 n. 847.

Contemporaneamente, con questa legge la "**concessione**" prende il posto della "licenza" edilizia.

Non si trattava solo di una mera modifica nominale; alla nuova terminologia introdotta corrisponde in effetti la volontà di affermare il principio della distinzione tra la proprietà del suolo e lo "**jus aedificandi**", il diritto ad edificare, che non appartiene automaticamente alla proprietà ma può essere esercitato solo ed in quanto viene rilasciato il titolo che autorizza l'edificazione.

Avremo modo di esaminare, sotto il profilo del diritto amministrativo, anche la natura



dell'autorizzazione. Lo faremo in modo sommario, come si addice ad un testo di questa natura.

Considerato, tuttavia, che questa trattazione vuole far condividere alcune conoscenze agli studenti delle facoltà di architettura, e non si rivolge agli esperti della materia giuridica, è utile esemplificare le differenze, giuridico amministrative, tra i diversi titoli abilitativi.

Cercherò di essere il più chiaro ed il più sintetico possibile, compatibilmente con la disciplina cui ci rivolgiamo, per distinguere per grandi linee le differenze tra licenza e concessione.

La **concessione**, secondo la dottrina tradizionale del diritto amministrativo, rappresenta il provvedimento amministrativo con cui la P.A. *“conferisce ex novo posizioni giuridiche attive al destinatario, ampliandone così la sfera giuridica”* (Sandulli). Ciò in quanto essa, diversamente dall'autorizzazione che incontreremo più avanti e con la quale ha alcune affinità, essendo entrambi provvedimenti ampliativi della sfera soggettiva, non si limita a rimuovere un limite di una posizione soggettiva preesistente ma attribuisce o trasferisce posizioni o facoltà nuove al privato. Come dire, insomma, che è la concessione rilasciata dalla P.A. **a generare il diritto dell'individuo ad edificare**. Diritto che quindi non sussisteva per il semplice fatto di essere proprietario del fondo. Molto diverso **dall'autorizzazione** che costituisce invece lo strumento attraverso il quale si ottiene la rimozione dell'ostacolo che impediva l'esercizio di un diritto già esistente.

Le licenze costituiscono una delle più discusse categorie di provvedimenti amministrativi che operano su diritti e doveri.

La dottrina dominante riconduce tutte le licenze alla figura dell'autorizzazione, considerandole dei **“provvedimenti permissivi”** in quanto, mirando alla rimozione di un limite legale che si frappone all'esercizio di un'attività inerente ad un diritto soggettivo, ne rendono possibile l'esercizio.

E' del tutto evidente, quindi, che anche il termine utilizzato vuole rendere esplicita la innovativa visione che caratterizza la legge “Bucalossi” nella quale il diritto del privato, proprietario delle aree e futuro costruttore, sussiste solo al verificarsi di determinate condizioni che vengono valutate dalla P.A. concedente sia in termini di programmazione sia in relazione alla partecipazione del richiedente agli oneri che gravano sulla collettività in relazione agli interventi edilizi.

Questo “punto di vista” è chiarito fin dall'art. 1 nel quale viene specificato che *“ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione di opere è subordinata a concessione da parte del Sindaco”*

Si tratta di due innovazioni di grande rilievo, tanto sociale quanto politico, con importanti risvolti



sul piano giuridico.

Frutto delle lotte sociali degli anni '70 e di una cultura urbanistica che trovò, nel dibattito culturale favorito dalle nuove idee di società esse che propugnavano, fertile terreno su cui crescere e svilupparsi, quella legge affermava due principi fondamentali del rapporto tra proprietà e collettività:

- 1- Lo sviluppo e lo sfruttamento edilizio del territorio **appartiene alla collettività** che ne regola la pianificazione e ne governa i processi di trasformazione rimuovendo l'ostacolo all'esercizio del diritto di edificare attraverso la concessione.
- 2- La trasformazione del territorio nelle sue varie forme, dalla nuova edificazione alla trasformazione dell'esistente, ha **una valenza onerosa per la collettività**. Una parte di questo onere deve essere a carico della proprietà che interviene nelle trasformazioni.

E' un principio semplice, verrebbe da dire semplicemente democratico, oggi condiviso da tutti, imprenditori edili inclusi. All'epoca scatenò tanto le ire della grande proprietà fondiaria che temeva di vedere assottigliati i margini del proprio utile parassitario quanto quelle dei costruttori edili che digerivano a fatica l'imposizione di quello che consideravano un balzello, mentre avanzava una delle più serie crisi dell'edilizia legale, minacciata in maniera consistente dallo sviluppo incontrollato dell'abusivismo edilizio.

Oltre alla gravità del fenomeno dilagante dell'abusivismo edilizio che, com'è naturale, prenderà ad aggredire vaste aree del territorio periferico nel quale non erano ovviamente previste opere di urbanizzazione di alcun tipo e per le quali non si sarebbe incassato un centesimo di contributo, **tre fattori**, come evidenzia Walter Tocci nel suo libro "Roma che ne facciamo", **incideranno** pesantemente, su scala nazionale ed in particolare nell'area romana, nel **vanificare gli effetti** della partecipazione dei privati all'onere sostenuto dalla collettività, auspicati dalla legge:

- 1- il ritardo con cui il Ministero dei LL.PP. pose mano agli aggiornamenti del costo medio di costruzione, rimasto fisso a 150.000 £/mq per lungo tempo mentre il costo effettivo di realizzazione aumentava in 10 anni del 300%. Tocci ha stimato che la proprietà fondiaria fino al 1990 *"ha risparmiato su scala nazionale una cifra stimata in circa 9.000 miliardi, di cui 466 miliardi relativi all'area romana"*. In cifre aggiornate ad oggi 399 milioni di euro.
- 2- L'impossibilità o meglio l'incapacità e forse la precisa volontà di non intervenire nel governare i processi di terziarizzazione delle città. Mi riferisco alle trasformazioni in uffici degli immobili destinati, inizialmente, a funzioni produttive. Attraverso una furberia e

sistematica forzatura delle procedure utilizzando interpretazioni normative al limite della legalità. *“vere e proprie truffe alle casse comunali...si è consentito di realizzare normali uffici nelle zone destinate ad insediamenti produttivi dove non si pagano gli oneri di concessione [in realtà l’art.10 della legge, al primo comma, prevede un contributo pari all’incidenza delle sole opere di urbanizzazione] Se i proprietari avessero realizzato gli stessi uffici nelle zone previste dal Piano Regolatore avrebbero invece dovuto pagare 30.000 lire per ogni metro cubo. L’affare riguardava una cubatura complessiva di **7,5 milioni di metri cubi** e di conseguenza una mancata entrata nelle casse comunali di **225 miliardi (pari a 164 milioni di euro n.d.r)**”;*

- 3- L’incapacità di intervenire sui fattori strutturali **della rendita fondiaria** *“La rendita fondiaria ha compiuto una vera e propria rapina ai danni delle pubbliche finanze. Il capitale fisso edilizio sviluppato negli anni ’80 è pari in totale a **47,7 milioni di metri cubi**; ricordiamo che si era stimato in un milione a metro cubo il rendimento del terziario; se anche ammettessimo un rendimento dieci volte inferiore per gli altri usi, si avrebbe una **rendita complessiva di circa 10.000 miliardi**. A fronte di questi guadagni i proprietari hanno versato al Comune, al momento del rilascio delle autorizzazioni a costruire, gli oneri concessori previsti dalla legge...in lire al 1990: 225 miliardi, è una quantità del tutto trascurabile”*

E’ una riflessione che aiuta a comprendere che, seppur modificato e migliorato, il rapporto tra gli oneri sostenuti dalla collettività e la contribuzione dei privati il risultato è ancora **pesantemente a sfavore dell’interesse pubblico**.

Un altro elemento fortemente innovativo, introdotto della legge 10/77, risiede nella circostanza che i proventi degli oneri concessori sono destinati (art.12) prevalentemente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento dei centri storici, all’acquisizione delle aree per la realizzazione dei Programmi pluriennali di attuazione.

La legge intende così stabilire **una diretta connessione** tra le somme che l’Amministrazione incamera dai privati - i proventi derivanti appunto dagli oneri concessori - e l’attuazione degli strumenti urbanistici generali. E’ una chiara **volontà programmatica** che anticipa di molti anni l’obbligo per i Comuni previsto dalla legge di programmare i propri investimenti per la realizzazione di infrastrutture sul territorio e di raccordare ad essi lo sviluppo del territorio che sarà attuato attraverso gli interventi edilizi di iniziativa privata.



La legge prevede, anzi, una forte limitazione per l'attività privata allorché al 4° comma, del medesimo **articolo 12**, prevede che nei comuni obbligati alla formazione del P.P.A., la concessione edilizia possa essere rilasciata **solo per gli interventi ricadenti nelle aree incluse nel Programma Poliennale o per le opere** per le quali la concessione è a titolo gratuito ai sensi del citato art. 9. In attesa dell'approvazione del P.P.A. la concessione edilizia, fatta sempre eccezione per quelle esentate dal contributo, può essere rilasciata solo su aree dotate di opere di urbanizzazione o per le quali esista l'impegno dei privati a realizzarle.

Di più, e per alcuni versi incredibile, la legge prevede che i privati che non si attivino per realizzare le costruzioni nel periodo di previsione del P.P.A., stabilito tra tre e cinque anni, (in modo quindi di concorrere alla copertura delle spese per attuare la previsione di sviluppo della programmazione pubblica) **possano essere espropriati**.

Rigorosamente logico, assolutamente corretto e razionale nelle intenzioni, condivisibile da chiunque intenda che uno sviluppo ordinato del territorio non possa esistere senza una adeguata programmazione e senza una connessione strettissima tra sviluppo attuato dai privati ed investimenti pubblici nelle infrastrutture di supporto e nelle urbanizzazioni primarie e secondarie.

Tuttavia, come avverte un vecchio detto **“la strada per l'inferno è lastricata di buone intenzioni...”** ed in questa materia la storia patria è spesso paragonabile ad una vera e propria autostrada verso incredibili fallimenti delle migliori intenzioni.

**Il Programma non decollerà mai** come un effettivo ed efficace strumento della pianificazione degli interventi pubblici in relazione all'espansione programmata. Si paleserà **anzi**, nel breve volgere di un quinquennio, come un ulteriore strumento di contrattazione tra imprenditori edili, proprietà immobiliare ed amministratori. Attraverso di esso infatti verrà deciso **quali aree potranno svilupparsi e quali no**. In attesa dell'approvazione dei Programmi, gli unici interventi possibili sono, come già detto, quelli in aree urbanizzate o in aree di cui è prevista l'urbanizzazione da parte dei proprietari. Ma di programmazione degli investimenti pubblici se ne vedrà ben poca.

In alcune città ciò produrrà due effetti negativi: a) si svilupperà **una contrattazione feroce**, per via degli interessi in gioco, tra amministratori pubblici e proprietari di aree di cui è prevista l'attuazione mediante lo strumento della lottizzazione convenzionata. Quelle aree cioè dove, attraverso lo strumento della convenzione urbanistica, si prevede la realizzazione delle opere di urbanizzazione a carico dei privati, di norma rappresentati da un Consorzio. La lotta si concentrerà sui tempi e sulle



priorità delle lottizzazioni da avviare; b) su una serie di aree di completamento, escluse dal P.P.A., si apriranno faticosi contenziosi per certificarne sia la condizione di “**interclusione**” sia la sussistenza e la **sufficienza delle opere di urbanizzazione** primaria. Queste sono infatti le due condizioni che consentono di non dover sottostare alla programmazione del P.P.A. Della secondaria neanche a parlarne, anche grazie a sentenze dei TAR tutte piegate sulle ombelicali logiche giuridiche e completamente avulse da qualunque ragionamento di natura urbanistica. La colpa, ovviamente, non è certo dei TAR, che svolgono il loro lavoro di settore in forma sostanzialmente asettica, ma della debolezza della pianificazione urbanistica, e delle **complesse e faticose procedure** che ad essa si accompagnano, spesso incapace di dare risposte adeguate ai problemi che si presentano di volta in volta.

L'adozione del P.P.A., nei comuni dove il rigore amministrativo e la capacità di programmazione sono deboli, aprirà il fronte ad **un indegno mercato** che vanificherà gli aspetti programmatori pubblici a favore di quelli edificatori privati.

La legge tiene anche nella dovuta considerazione le differenze che sussistono tra le possibili **diverse categorie di trasformazione** ed individua oltre alla **concessione onerosa** tout court (per la quale è prevista la corresponsione integrale degli oneri, tanto per l'urbanizzazione – primaria e secondaria – quanto per il contributo relativo al costo di costruzione) **altre due categorie**: quella della **concessione a titolo gratuito** e quella della **concessione parzialmente onerosa**.

**Nell'art. 9** della legge è esplicitato l'elenco delle opere che possono essere esonerate dalla contribuzione. Esaminiamone alcune in dettaglio perché ciò ci offre l'occasione per qualche utile, seppur sintetico, commento.

Alla lettera **a)** troviamo le opere da realizzare nelle **zone agricole**, comprese le residenze, in funzione della **conduzione del fondo** e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale. Principio sano per un paese che voglia favorire il mantenimento di una vocazione agricola dei terreni e lo sviluppo di una moderna attività imprenditoriale in agricoltura. Per questa finalità risultano indispensabili tanto gli edifici produttivi quanto quelli destinati ad ospitare adeguatamente la manodopera, in relazione alle necessità dell'imprenditore agricolo. “A titolo principale” specifica la norma, ovvero sia colui per il quale prevalga, nella denuncia dei redditi, l'introito derivante dall'attività imprenditoriale in agricoltura.



Senonché alla fine degli anni '70 l'esodo dalle campagne si è già consumato e la fuga dall'attività agricola è un dato oggettivo. L'agricoltura languisce, abbandonata al suo destino dalla totale assenza di leggi di sostegno, i braccianti si sono trasformati nella forza lavoro delle fabbriche del nord e l'abusivismo ha divorato interi poderi; lottizzati e venduti in forma frazionata dai proprietari del latifondo urbano. E poi, quale imprenditore agricolo è più “ a titolo principale” dei **latifondisti**? I Vaselli, i Gerini, i Caroni ed i Torlonia; tanto per fare dei nomi noti. Universalmente considerati, in compagnia di altri meno noti ma non meno numerosi e responsabili, i giustizieri dell'ultimo residuo di attività agricola nell'agro romano.

Ma non è solo una storia di grande speculazione. L'opportunità di esenzione dal contributo offerta dalla legge favorisce anche chi, pur non essendo imprenditore agricolo a titolo principale, realizza manufatti destinati alla conduzione del fondo.

Nelle Norme tecniche di attuazione di molti PRG dei Comuni dell'area romana è contemplata la possibilità di realizzare, nelle aree agricole, di norma su fondi di un ettaro ma in alcuni casi anche di pezzatura inferiore, **manufatti agricoli per la conduzione dei fondi**, per la loro dimensione ridotta generalmente destinati a orti o vigneti. Si tratta dei cosiddetti “tinelli agricoli”. Questi manufatti, la cui realizzazione era consentita per quella specifica finalità, nella gran parte hanno subito il destino di essere trasformati in seconde case, di campagna. I Comuni sono stati inermi, ma più spesso inerti, di fronte a queste forme di abuso, di cui parleremo più diffusamente nella lezione specifica. Non solo per insipienza o per una certa connivenza molto diffusa nelle piccole comunità **ma anche a causa della classificazione del reato previsto dalla legge**. Esso rientra infatti nella categoria della **ristrutturazione**, per via del cambio d'uso e di alcune opere ad esso connesse, per il quale la possibilità di prevenzione è pressoché inesistente e l'efficacia della repressione modestissima.

E posso assicurare che in questo caso poco centrano i soliti vigili “corrotti” o i soliti uffici “conniventi”.

Di recente ho avuto occasione di associare questo tipo di abuso al reato di porto d'armi non autorizzato (ed al possibile conseguente reato di omicidio). Mi spiego meglio: è come se vi trovaste davanti ad una persona che, mentre conversate tranquillamente, poggia sul tavolo una serie di pezzi di metallo i quali, **presi singolarmente**, non hanno alcuna ragione di essere considerati pericolosi. Anche se alcuni di essi sembrano parti di una pistola... Man mano che il tizio monta i pezzi **non potete accusarlo** di nulla, anche se il sospetto è fortissimo. Quando l'ultimo pezzo è montato l'inserimento del caricatore è immediato e **poco potete fare di fronte all'arma** che sta ormai per sparare. Avreste potuto fermarlo prima ma...come vi sareste potuti permettere di processare



addirittura **le intenzioni** di questo bravuomo?

Se l'esempio non è chiaro renderà meglio l'idea l'esperienza vissuta.

Negli anni in cui ho diretto l'Ufficio tecnico di un piccolo comune della provincia romana mi è capitato spesso di imbattermi in simili abusi.

In occasione di un sopralluogo rilevai che un **“tinello” agricolo** era sostanzialmente divenuto, nel corso dei lavori, **una villetta**; con tanto di angolo cottura, telefono, videocitofono, pavimenti di cotto e...maioliche griffate nei servizi. Immediata contestazione, sospensione dei lavori ed avvio dei provvedimenti repressivi. Il titolare corse a lamentarsi dal Sindaco (nei piccoli centri il contatto con gli amministratori è diretto ed immediato) per impedirmi di procedere al sequestro del cantiere. La tesi sostenuta era che l'Ufficio era prevenuto. Cosa c'era di male ad avere il telefono in campagna ed il videocitofono per controllare l'accesso dei malintenzionati? Perché non si poteva porre in opera il cotto o le piastrelle di Valentino? Si trattava di rimasugli di magazzino regalati da amici e quindi più economiche e vantaggiose dei materiali, più poveri, usati di consueto? Insomma, era l'Ufficio che abusava del suo potere utilizzando l'odioso metodo del “processo alle intenzioni”. Siamo riusciti a spuntarla momentaneamente solo perché l'abusivo, nella sua certezza d'impunità, aveva sfrontatamente realizzato anche l'impianto di riscaldamento. Nel tinello un simile impianto non serve, **anzi è nocivo** per le lavorazioni connesse alla vinificazione. Ottenemmo semplicemente che smontasse quella parte di impianto) ma l'avrà poi smontata veramente o l'avrà nascosta sotto l'intonaco? Chissà. Fatto sta che oggi quell'abuso è lì, una bella mini villetta realizzata come molte altre che si sono avvalse della medesima procedura furbetta. Ed il Comune ha dovuto portare fognie, luce e gas, per dotare la zona dei servizi, doverosi dopo la “perimetrazione” del nucleo abusivo e la sanatoria edilizia. La prima di una lunga, triste e puntualmente ripetuta serie, con cadenza fissa, ormai decennale.

Un'ultima **riflessione sull'effetto degli abusi in zona agricola** sulle casse dell'erario: i **contributi concessori** vengono calcolati con un **sistema parametrico**; uno dei coefficienti è la **densità territoriale**. Il valore è inversamente proporzionale alla densità territoriale. Vale a dire che il contributo, nelle zone a bassa densità (tra queste vi sono indubbiamente le zone agricole) è più elevato, perché l'onere per urbanizzarle è più alto per la collettività.

E' facile capire quale danno abbia comportato per le finanze dei comuni l'urbanizzazione incontrollata (e gratuita) dell'agro. E' poco rilevante, non me ne vogliono gli amici dell'Unione Borgate, la circostanza che successivamente, **attraverso la sanatoria**, siano stati versati gli oneri concessori, in genere **in forma ridotta rispetto all'edilizia regolare.**

Finita la stagione dell'abusivismo di necessità un ottimo affare per chi abusa, anche sotto il profilo





economico.

Dovremmo infatti porre nel bilancio di valutazione la **rendita cosiddetta differenziale** incamerata da chi compie l'abuso. **Il terreno** reso edificabile è stato **acquistato a valori agricoli**, con un enorme risparmio iniziale rispetto al mercato dell'edilizia legittima e la rendita differenziale non viene considerata affatto nel contributo da versare al Comune. Né queste costruzioni entrano a far parte di un mercato parallelo dove il prezzo di vendita è inferiore a quello del mercato legittimo.

In conclusione, un chiaro esempio dell'effetto pratico negativo di una volontà legislativa del tutto **corretta e condivisibile**. L'esenzione dal contributo concessorio, voluta con assoluta buona fede dal legislatore, **favorirà involontariamente un'ulteriormente occasione di speculazione**.

Un altro caso di gratuità, che induce ad interessanti riflessioni, è quello previsto dalla lettera f) che riguarda *“**gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici**”*.

Anche qui siamo di fronte ad una norma non solo condivisibile ma, addirittura, ovvia. Non avrebbe molto senso, infatti, assoggettare al versamento del contributo la realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale realizzate, di norma, per soddisfare importanti esigenze della collettività.

Negli anni in cui venne promulgata la legge 10/77 questa norma era di facile lettura ed applicazione; i suoi presupposti erano chiari, gli effetti di utilità pubblica del tutto evidenti.

All'epoca, infatti, gli impianti, le attrezzature e le opere pubbliche di interesse generale erano ben individuabili e classificate: sedi di Ministeri o di uffici delle Istituzioni, caserme ed impianti militari, ospedali ed attrezzature sanitarie ecc. Altrettanto individuabili erano gli enti “istituzionalmente competenti”; in genere Aziende dello Stato: ENEL, SIP-TELECOM, ALITALIA, ITALGAS, RAI, per citarne solo alcuni.

Inoltre gli strumenti urbanistici individuavano, per la realizzazione di tali edifici, zone specifiche ad essi destinate: a Roma, ad esempio, **le aree individuate dal PRG con la sigla M/1**, servizi pubblici generali.

Tuttavia, anche per questa categoria, sono intervenute nel tempo circostanze che ne hanno sostanzialmente **modificato l'essenza**.



Negli anni '70 ed '80 le cicliche crisi economiche e gli effetti delle dissennate e prolungate politiche di assistenzialismo clientelare e di sperpero del danaro pubblico, avevano ridotto consistentemente **la capacità di spesa dello Stato**, con una conseguente contrazione della capacità d'investimento.

Ciò suggeriva una politica di riduzione dell'esposizione finanziaria necessaria per la realizzazione degli edifici pubblici. Appariva sempre meno praticabile la realizzazione, in proprio, di grandi interventi immobiliari da parte degli organismi statali.

Un innovativo orientamento giurisprudenziale iniziava a **suggerire possibili alternative** all'impegno diretto delle Istituzioni nella realizzazione degli impianti pubblici o di interesse generale. Veniva prendendo corpo il principio, teoricamente del tutto corretto, della **indifferenza del realizzatore dell'opera rispetto alla finalità** perseguita e rispetto all'utente finale cui era destinata.

Per intenderci, non appariva necessario che una caserma dell'Arma venisse realizzata direttamente dal Ministero della Difesa, su un'area di sua proprietà.

In coincidenza con la fase di avvio di questo nuovo orientamento una micidiale sentenza della Cassazione aveva appena escluso la possibilità per la P.A. di fare riferimento al valore agricolo medio per stimare il prezzo d'esproprio di aree considerate edificabili dai Piani urbanistici. Omettiamo qui le considerazioni sull'illogicità di un criterio che, in assenza di un principio di indifferenza dei suoli rispetto all'edificazione, costringa l'Amministrazione **pubblica a pagare di più aree alle quali ha attribuito valenza edificatoria attraverso proprie decisioni di pianificazione** per limitarci all'aspetto che più ci interessa in questa trattazione.

La giurisprudenza che indicava strade precedentemente mai percorse sembrava rappresentare, in quel contesto, un utile supporto per tentare strade e cercare soluzioni diverse.

Avvenne così che i **privati, già proprietari** (o che acquistavano appositamente aree per tale finalità) delle aree destinate a servizi generali, si proponessero per la realizzazione di edifici pubblici da offrire in locazione agli organi dello Stato, previo accordo preliminare, possibilmente con patto di futura vendita.



Il **caso più emblematico**, noto anche per le vicende giudiziarie che ne scaturirono e per il contenzioso ancora in atto sulla determinazione degli oneri concessori successivamente richiesti, è quello del **Ministero della Sanità alla Magliana**.

Un edificio di circa **340.000 mc.**, realizzato da un importante imprenditore romano su un'area di sua proprietà, prevista per servizi generali (M/1), per destinarlo a sede del Ministero.

Non sappiamo, né ci interessa in questa sede, se il valore di locazione o di vendita tenesse conto della circostanza che non sarebbero stati versati nelle casse comunali oneri concessori per circa 39 miliardi di lire dell'epoca.

Fatto sta che il Ministero non si insediò mai in quell'edificio a causa della vicenda giudiziaria che lo impedì e che il Comune, solo dopo un pesantissimo contenzioso con la proprietà, ha potuto incassare, nel 2000, gli oneri dovuti. Ora la proprietà sta tentando di recuperare parte di quella somma attraverso una nuova azione giudiziaria. Le telenovelas della P.A. hanno puntate interminabili nel tempo e con continui colpi di scena; staremo a vedere...

Molte operazioni immobiliari hanno visto imprenditori, ben introdotti negli ambienti ministeriali, **acquisire a prezzi da esproprio aree destinate a servizi**, per realizzare **un interessante business** immobiliare con organismi statali, senza versare una lira di oneri concessori. Con ovvii riflessi negativi tanto sulle casse comunali quanto sugli oneri sopportati dalla collettività.

L'altro aspetto, che ha fatto entrare in crisi l'applicazione della norma in esame, è stata la trasformazione degli Enti statali o parastatali in S.p.A., società che, sebbene partecipate da prevalente capitale pubblico, sono ormai escluse dal regime di monopolio nell'espletamento dei loro compiti d'istituto ed agiscono in regime di concorrenza sul libero mercato.

Da un certo punto in poi gli Uffici comunali non hanno più saputo che pesci prendere. Come valutare, cioè, sotto il profilo degli oneri concessori, gli interventi realizzati da questi enti? La domanda era: **se la RAI non è tenuta a pagare gli oneri concessori, perché dovrebbero pagarli Mediaset o Sky? E quale sarebbe la differenza tra Telecom ed Omnitel o Wind?**

Il caso di più recente memoria è quello dell'edificio **direzionale** dell'Enel e delle società ad essa collegate, al **Tuscolano**. Peraltro, almeno nella stesura originaria, un gran bel progetto, oggetto anche di un premio per l'elevata qualità architettonica espressa.



Solo un'intuizione, giuridicamente ineccepibile, dell'Avvocatura comunale, come sempre molto equilibrata e puntuale, ha consentito all'Amministrazione di uscire dal guado.

In buona sostanza il principio è questo: se gli edifici sono destinati all'attività istituzionale dell'Ente, connessi all'erogazione del servizio specifico, momentaneamente ancora effettuato in regime esclusivo, oppure riguardano impianti direttamente connessi alla produzione di energia (esclusi quindi, ad esempio, uffici dei servizi immobiliari o finanziari della Società) essi **non devono essere assoggettati ad oneri concessori**.

Eccellente soluzione sotto il profilo sia giuridico che logico. Anche se, trattandosi di area destinata ad M/1, servizi pubblici, dal PRG, nella tabella allegata alla deliberazione che ha determinato il “quantum” relativo ai singoli parametri per il versamento degli oneri concessori, **non è previsto il parametro relativo alle aree M/1**. Con decisione salomonica e per ovvie ragioni di affinità si è deciso di applicare il parametro fissato per le aree M/2, quelle dei servizi privati.

Tuttavia, proprio in questi giorni si sta affrontando **il caso ancora più anomalo**, a mio avviso, del nuovo **Centro Congressi all'EUR**, meglio noto come la “nuvola” del geniale architetto Massimiliano Fuksas.

Per ragioni di sintesi richiamo gli aspetti più sostanziali. Progetto vincitore di un concorso di progettazione bandito dall'Amministrazione comunale. Affidamento, per la realizzazione, ad un soggetto privato attraverso un bando pubblico per la realizzazione mediante il metodo del **“project financing”**.

Siccome l'affidamento è avvenuto secondo le procedure fissate dalla legge 109/94 sui Lavori Pubblici, poiché il “project financing” presuppone che vi sia una fonte di introiti da sfruttare per un certo periodo prefissato per finanziare l'opera pubblica e poiché una parte dei proventi del finanziamento dell'opera si ottiene per mezzo di una importante **struttura alberghiera** prevista nel progetto, il privato realizzatore pretende di non pagare il contributo concessorio (dopo l'entrata in vigore del DPR 380/01 dovremmo dire permissorio ma il termine precedentemente usato è universalmente condiviso per consuetudine). Fate bene attenzione, non solo per la parte relativa al Centro Congressi vero e proprio, circostanza sulla quale sostanzialmente concorda la stessa Amministrazione comunale, ma **anche per la parte relativa alla struttura alberghiera con i suoi annessi e connessi**. Qui, come capite, la questione si fa più complessa. Personalmente sono dell'opinione opposta ma non escludo, dato che le ragioni del concessionario sono sostenute in maniera giuridicamente argomentata da ottimi avvocati, che il TAR non decida nel senso della



gratuità del permesso. Anche se l'area sulla quale si realizzerà il Centro Congressi è indicata dal PRG con la **sigla M/2 “servizi privati”**. Un bel guazzabuglio dove la confusione, per gli uffici, è sempre maggiore. Anche qui staremo a vedere come si concluderà questa nuova tele novela.

Anche in questo caso, dunque, buone intenzioni con risultati quanto meno contraddittori. Come purtroppo spesso avviene “fatta la legge, trovato l'inganno”.

La terza fattispecie prevista dalla legge è quella che riguarda **“costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi”**.

In questo caso, con la evidente finalità di incentivare gli insediamenti produttivi, il contributo è previsto in misura ridotta. Non viene richiesto il contributo relativo al costo di costruzione, per cui l'onere risulta pari alla incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti derivanti dalla produzione e di quelle necessarie alla successiva sistemazione dei luoghi, nel caso in cui dovessero essere alterati a causa dell'insediamento che si va a realizzare. L'incidenza di tale contributo viene definita con deliberazione del Consiglio comunale sulla base di parametri regionali riferiti al tipo di attività.

Ci troviamo ancora una volta in presenza di un principio del tutto condivisibile. In altra parte di questo corso, tuttavia, lo studente troverà esempi di come anche **questa norma sia stata, in alcuni casi, stravolta e piegata a fini del tutto opposti a quello voluto dalla legge**. Che intendeva favorire lo sviluppo degli insediamenti industriali ed invece, grazie ad alcuni artifici tecnici ed ad alcune interpretazioni tecnico giuridiche di notevole fantasia, ha consentito un risparmio notevole per iniziative degne della più furbesca speculazione edilizia.

Ma non vorrei che dall'insieme degli esempi negativi o contraddittori emergesse l'impressione di una considerazione critica sulla legge 10/77 che invece, come ho già detto, considero una legge eccellente. Ciò che mi premeva evidenziare in questi passaggi era la circostanza che se non controllate nelle loro applicazioni pratiche anche le norme migliori possono essere stravolte e utilizzate per finalità diametralmente opposte.

Questa considerazione ha rilevanza per la valutazione e per le riflessioni che possono derivarne in relazione al rapporto tra cittadino-utente e Pubblica Amministrazione nella materia che stiamo esaminando.

Per gli altri casi previsti dall'art.9 si rimanda alla lettura del testo.

**All'art. 11** è prevista la possibilità che il concessionario realizzi direttamente ed a proprio carico le



opere di urbanizzazione relative o necessarie al nuovo insediamento, **a scomputo totale o parziale** della quota di oneri dovuta.

E' una importante opportunità, offerta sia all'imprenditore che all'Amministrazione, per assicurare una diretta rispondenza tra interventi edificatori ed urbanizzazione del territorio. Particolarmente significativa per l'opportunità che offre di assicurare un corretto rapporto, sia quantitativo che temporale, tra investimenti privati e servizi pubblici necessari al territorio oggetto di trasformazione.

Alcune amministrazioni comunali, è il caso di Roma, portando al limite estremo legittimamente ammissibile il principio dello scomputo e sfruttando intelligentemente l'opportunità offerta dal secondo Condono Edilizio (Legge 724/94) ne faranno una bandiera della loro iniziativa di riqualificazione e risanamento dei quartieri periferici.

Una opportunità di notevole interesse, almeno per le grandi città come Roma, anche per lo stretto rapporto che su questo tipo di iniziative si è sviluppato tra Amministrazione centrale e Municipi (strutture di decentramento sul territorio delle funzioni amministrative centrali) nella definizione degli interventi prioritari da attuare. Una di quelle forme di gestione partecipata sempre auspicata dai movimenti democratici e dalle organizzazioni dei cittadini ma spesso poco utilizzate, mirata in questo caso all'attuazione degli investimenti pubblici sul territorio,

L'estensione del principio dello scomputo, oltre agli indiscutibili vantaggi dei quali abbiamo appena accennato, ha alimentato un dibattito sulla procedura attuata in relazione al **sistema di affidamento degli appalti**, soprattutto dopo la sentenza della Corte di Giustizia Europea (sez. IV, 12/7/2001, causa C-399/98).

In effetti il meccanismo dello scomputo presenta un'apparente anomalia: il titolare della concessione edilizia, attraverso la procedura dello scomputo realizza delle opere pubbliche. L'esecuzione di questa categoria di opere è **regolata dalla legge 109/94** (cosiddetta **legge Merloni**) mentre il meccanismo delle opere a scomputo ne è del tutto estraneo. Non potrebbe essere altrimenti, dato che si tratta di opere realizzate da un privato che non viene scelto mediante una gara pubblica ma è, per così dire, auto proponente.

L'Amministrazione valuta la congruità tecnico economica delle opere da realizzare, verifica la corrispondenza tra importo delle opere e somme che sarebbero dovute secondo il calcolo degli oneri concessori, ne condivide l'utilità e ne autorizza la realizzazione. E', in effetti, **un modo anomalo di realizzare un'opera pubblica.**



Anche attuando il metodo scelto dal Comune di Roma, che giustamente applica alle previsioni economiche, dei computi metrici estimativi delle opere da realizzare a scomputo, il ribasso medio verificato negli appalti pubblici dell'anno precedente, l'anomalia in parte resta. Se non altro per il **criterio di scelta dell'esecutore** che è diretto e non mediato dall'esperimento di una gara che assicuri trasparenza e libera concorrenza.

In ogni caso, la sentenza della Corte di Giustizia ha "risolto" il problema, almeno per le opere di importo superiore alla soglia comunitaria di 5 milioni di euro. Per esse deve essere attuata la direttiva europea che prescrive la gara ad evidenza pubblica, escludendo l'affidamento diretto. Naturalmente si sono individuate **soluzioni più o meno artificiose** per aggirare il problema, cercando di frazionare gli interventi mantenendoli al di sotto di detta soglia.

La questione non è di secondaria importanza poiché il procedimento per l'affidamento delle opere pubbliche è divenuto più complesso e faticoso (in gran parte grazie ai furbacchioni di tangentopoli ed in parte per via della normativa europea, che produce effetti diversi, più o meno virtuosi, a seconda dei differenti sistemi organizzativi dei Paesi aderenti) e quindi la possibilità di una realizzazione diretta e contestuale delle urbanizzazioni e degli interventi edilizi è sempre più auspicabile. Si tratta, naturalmente, di individuare il "modus in rebus" che consenta di mantenere intatte le garanzie di trasparenza anche nel sistema semplificato dello scomputo.

Ultimamente, sempre per le medesime ragioni, la Commissione europea, intervenendo sulla questione, ha messo in forse la legittimità dell'istituto dello scomputo in quanto tale. **Un altro problema da risolvere.**

Ritornando all'argomento prevalente della nostra trattazione, al di là dell'innovativo ed indiscutibilmente rilevante aspetto dell'onerosità del titolo edilizio, la disciplina introdotta dalla L. 10/77 non introduce alcuna modifica sostanziale, rispetto alla precedente L. 765/67, per quanto attiene ai rapporti tra cittadino e P.A..

Tutti gli interventi che possano comportare trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio, vengono **vagliati e "validati" dalla Pubblica Amministrazione**, attraverso il **rilascio di un titolo esplicito**; un documento che materialmente rappresenta gli effetti dell'esame svolto dagli uffici dell'Amministrazione ed assicura, nei confronti della collettività, la rispondenza del progetto al complessivo corpo delle norme vigenti.



Questa fase rappresenta, storicamente, il punto più elevato della funzione di controllo che la pubblica amministrazione esercita sull'attività edilizia tanto pubblica quanto privata. Il ruolo di controllore “ a priori” da parte degli uffici dell'Amministrazione raggiunge qui il suo massimo livello.

**Restano quindi, in ogni caso, invariati e piuttosto problematici i rapporti tra controllore e controllato.** La nuova legge **non incide affatto, ad esempio, sulle procedure o sui tempi** di conclusione dei procedimenti istruttori né, tantomeno, sul fronte della semplificazione.

L'aspetto per così dire burocratico del problema resta immutato dopo l'emanazione della L.10/77. I **tempi di istruttoria** sono ancora **lungi ed in qualche misura incontrollati**, in egual misura tanto per lo spostamento di un muro quanto per la realizzazione di un nuovo edificio.

**Emerge** con sempre maggiore forza **la necessità di semplificare** una materia che è diventata difficile da gestire sia per la pubblica amministrazione, la quale deve accogliere e vagliare una enorme e crescente quantità di domande, che per il cittadino costretto ad attendere tempi lunghi ed a subire un **defatigante iter burocratico**, con ovvii risvolti sui costi generali , anche per richieste di intervento molto “leggere”.

L'esigenza di distinguere gli interventi “leggeri” da quelli più rilevanti, e di semplificarne l'iter è particolarmente sentita nelle grandi città. L'Amministrazione comunale di Roma, con grande anticipo rispetto ai successivi provvedimenti legislativi che avrebbero ufficializzato questa distinzione, per questa ragione si era decisa ad adottare (già prima degli anni '70) una sorta di sub titolo edilizio, passato nel linguaggio comune degli addetti ai lavori sotto la denominazione di **“piccola licenza”**.

Una distinzione che, oltre all'aspetto nominale, del tutto ufficioso, operava una diversificazione rilevante sotto il profilo della procedura. La “piccola licenza” riguardava gli interventi minori (opere interne, manutenzioni che non intervenivano sulla modifica dell'aspetto degli edifici) e sebbene fosse rilasciata con la denominazione formale di “licenza”, senza alcuna ulteriore specificazione della quale non vi sarebbe stata nessuna legittimazione giuridica, prevedeva una procedura accelerata e di fatto semplificata, tra cui l'esclusione dell'esame da parte della Commissione edilizia.

Ciò consentiva di sollevare l'iter amministrativo da un faticoso (se non altro per i tempi di esame) passaggio istruttorio e lo rendeva **particolarmente agile.**

In questo caso, come avverrà in altre occasioni e per altri temi, il Comune di Roma, svolgeva un





ruolo di **apripista** rispetto alle rigide normative vigenti.

Ma i **tempi erano ormai maturi** per un primo passo nella direzione della semplificazione dei rapporti tra utenti ed Amministrazione e per la riduzione degli adempimenti istruttori. Quasi immediatamente dopo l'emanazione della L. 10/77 viene adottato un provvedimento legislativo che, prendendo spunto dalla grave crisi del settore edilizio, denunciata dall'ANCE e dalle organizzazioni degli imprenditori edili tanto nei convegni quanto sulla stampa nazionale, cambierà sostanzialmente il quadro normativo preesistente.

Con l'**articolo 48 della legge 457 del 07/08/1978** "Norme per l'edilizia residenziale", viene infatti introdotto un nuovo titolo abilitativo che intacca profondamente il sistema incentrato sulla concessione edilizia: **l'autorizzazione**.

La legge 457/78 **all'art. 31** definisce inoltre e classifica, per la prima volta in forma organica, le **diverse categorie di interventi** edilizi e prevede che per gli interventi di manutenzione straordinaria, la concessione edilizia sia sostituita da una Autorizzazione del Sindaco ad eseguire i lavori.

**L'autorizzazione non ha natura di provvedimento oneroso**. Inoltre, nei casi in cui i lavori possano essere effettuati senza allontanare dall'immobile gli eventuali occupanti e l'immobile **non sia soggetto ai vincoli** di tutela previsti dalle leggi 1089/39 (tutela delle cose di interesse artistico e storico) e 1497/39 (protezione delle bellezze naturali), la domanda di autorizzazione si intende **accolta**, in caso di mancata pronuncia del Sindaco, **trascorsi 90 giorni dalla presentazione**.

**Non è cosa di poco conto** nel rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione. Introducendo per la prima volta il principio del "**silenzio assenso**", viene finalmente emesso, ancorché debole, un segnale di segno diametralmente opposto tanto al silenzio rifiuto della legge 765/76 quanto al precedente silenzio "e basta". Un segnale che arriverà forte e chiaro solo molti anni più tardi.

Nel **gennaio 1982** il Governo, per attenuare gli effetti della terribile crisi degli alloggi, esplosa come reazione alla legge sull'Equo Canone (L. 15/2/1980 n. 25) emana un provvedimento [legge **94/82**] con una doppia finalità: arginare gli effetti devastanti degli sfratti esecutivi emessi nei confronti degli inquilini per i quali è scaduto il contratto di locazione; favorire un programma straordinario di edilizia abitativa.



La legge **sull'equo canone** era il frutto delle durissime battaglie popolari combattute negli anni '70 che volevano impedire una nuova ondata di espulsione dei ceti popolari dalle zone intermedie delle città. Ed aveva anche la finalità di assicurare un obiettivo equilibrio tra il valore del canone d'affitto e le caratteristiche degli alloggi: superficie, localizzazione, epoca di costruzione. La battaglia era stata condotta contro la tendenza, sempre più forte, al rialzo degli affitti e contro la spinta della proprietà immobiliare a sostituire le famiglie che occupavano alloggi, divenuti ormai di pregio per la loro localizzazione, con altri nuclei a reddito più elevato.

Quella legge **scatenò la reazione dei proprietari**, dando vita ad un'alleanza del tutto inedita tra piccola e grande proprietà immobiliare.

Si trattava in effetti di una legge, di elevato valore sociale e politico che, tuttavia, introduceva "elementi di socialismo" (secondo una famosa frase di Enrico Berlinguer) in uno Stato che di socialista aveva ben poco, a parte la presenza di un Partito Comunista dalle salde radici democratiche che raccoglieva il consenso elettorale di circa un terzo della popolazione.

L'effetto di quella legge, **voluta per difendere i ceti più deboli, fu involontariamente perverso e di fatto negativo per tutti**. Per i piccoli proprietari che si videro sottrarre il controllo sul reddito dell'unica fonte patrimoniale accumulata nell'arco di una vita; per le giovani coppie e le famiglie in cerca di abitazione che sul mercato non trovavano alcuna disponibilità di alloggi. Le uniche occasioni erano costituite da alloggi in affitto a non residenti con la formula "uso foresteria" a prezzi elevatissimi e fuori di qualunque controllo. L'effetto generale fu una sorta di congelamento dello status quo, chi aveva casa in affitto godeva dell'effetto calmieratore della legge, chi la cercava non la trovava o doveva accettare formule come quella citata o peggio pagamenti sottobanco anticipati di quattro anni pari alla differenza tra la cifra "equa" e quella ritenuta "congrua" dal proprietario .

Tra i provvedimenti contenuti nel Decreto "Nicolazzi" (dal nome del ministro dei LL.PP. proponente) emanato il 23/1/ 1982 e successivamente convertito in legge 25/3/1982 n. 94 , oltre alle norme sugli sfratti ve ne sono alcuni che avevano la finalità di favorire il rilancio dell'attività edilizia su scala nazionale.

**La crisi** era particolarmente **acuta**: da un lato l'equo canone, dall'altro l'abusivismo dilagante; due spine nel fianco dell'imprenditoria edilizia nazionale che sul fronte credizio doveva confrontarsi



anche con l'andamento crescente dei tassi d'interesse bancario.

Sono gli anni in cui il **Presidente dell'ACER**, Ing. Marcello Santoboni denuncia che “la crisi dell'edilizia ogni giorno si fa più drammatica” (1980) , in cui si susseguono frenetiche riunioni in Prefettura per l'emergenza sfratti, (Paese Sera del 30 gennaio 1981) in cui un'inchiesta giornalistica sull'edilizia denuncia che “ E' l'Italia il paese europeo che costruisce meno case” (Paese Sera 2 aprile 1981) ed il Messaggero di Roma titola “Edilizia in crisi: i costruttori sparano a zero sui responsabili” (27 ottobre 1981).

Nel testo della **legge 94/82** troviamo due elementi di novità che incideranno in modo rilevante sulle procedure edilizie.

Innanzitutto viene ampliato il novero delle opere per le quali è previsto il rilascio **dell'autorizzazione edilizia** in luogo della concessione. Alla manutenzione straordinaria si aggiungono gli interventi di restauro e risanamento conservativo che, secondo la definizione della lettera c) dell'art. 31 della Legge 457/78 comprendono “*il consolidamento, il ripristino ed il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio*” (art. 7) ed altre opere considerate minori, purché non sottoposte ai vincoli delle L. 1089/39 e 1497/39, quali: le opere costituenti pertinenze od impianti tecnologici a servizio di edifici esistenti, le occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizione di merci a cielo libero, le opere di demolizione, i rinterri e gli scavi che non riguardino la coltivazione di cave o torbiere.

Vengono inoltre escluse dalla necessità di qualsiasi titolo abilitativo le opere temporanee per le attività di ricerca nel sottosuolo a carattere geognostico.

Anche per questi interventi varrà la possibilità di avvalersi del silenzio assenso.

Contestualmente il limite temporale assegnato al Sindaco per pronunciarsi sulle domande viene ridotto da 90 a 60 giorni.

Inoltre, ed ancor più rilevante per gli effetti che ne deriveranno, con l'art. 8 della medesima legge venne introdotto, limitatamente agli interventi di edilizia residenziale o di recupero del patrimonio edilizio esistente (in linea con gli obiettivi che si proponeva la legge) per un periodo provvisorio, che avrebbe dovuto concludersi il 31/12/1984 ma che si è protratto per circa un decennio, il principio del “**silenzio assenso**”, con un tempo massimo di 90 giorni assegnato all'Amministrazione comunale per determinarsi sulle domande di concessione edilizia.



Ancora più ridotto è, ovviamente, il tempo disponibile per l'acquisizione di atti endoprocedimentali quali autorizzazioni, nulla osta e visti necessari e propedeutici al rilascio della concessione.

Tempi ridottissimi, soprattutto per le grandi città, in relazione alla complessità dei procedimenti ed all'obbligo di acquisire il parere, ancorché non vincolante, della commissione edilizia. Per non parlare dello squilibrato rapporto esistente tra quantità di domande e personale addetto all'istruttoria.

Si trattava della risposta governativa alle lamentele degli imprenditori particolarmente esacerbati sia dalle lungaggini burocratiche che dall'arroganza di certi uffici tecnici. Sottoscrivo senza riserve le critiche che riguardano la lentezza e l'inadeguatezza di certi meccanismi burocratici comunali o di certi formalismi nei procedimenti ottusamente farraginosi. Tuttavia è sempre controproducente lanciarsi verso soluzioni che non tengano conto di come si lavora negli uffici tecnici comunali.

Quanti cittadini romani, ad esempio, si soffermano a pensare che l'estensione del territorio del Comune di Roma (il territorio nell'attività urbanistica ed edilizia è un indicatore di tutto rilievo) è pari a quello delle maggiori città italiane sommate? [Bologna, Milano, Palermo, Napoli, Torino, Catania, Bari, Genova, Firenze] E che il territorio del solo Municipio VIII è più esteso di quello dell'intera città di Milano? Un territorio di **129.000 ettari con 5500 km. di Strade , 5200 km. di Rete del gas , 6000 km. di Rete idrica , 3200 km. di Fogne ecc.**

L'Ufficio centrale del Comune di Roma, che cura **l'istruttoria dei progetti edilizi** dell'intera città, è composto da circa 40 tecnici tra laureati e diplomati. In proporzione all'estensione territoriale è come dire, ad esempio, che a Milano o Napoli l'istruttoria per l'intera attività edilizia di quelle città sia svolta da 4 o 5 tecnici. Pensate sia possibile? Certamente no . Credo anzi che nemmeno città più piccole si trovino in questa situazione. E' quindi facile immaginare cosa possa aver significato per una città di queste dimensioni dettare tempi così ridotti, per giunta in un procedimento di silenzio assenso.

La stagione del "silenzio assenso", durata con alterne vicende fino al 1996, per alcuni versi ha rappresentato **un vero e proprio trauma**, tanto per le amministrazioni che per gli utenti. Una stagione che ha visto svilupparsi contenziosi pesantissimi, interventi della magistratura e cantieri sequestrati. Con qualche danno collaterale.

L'istituto del silenzio assenso prevede che il richiedente, che intenda avvalersi di quella procedura, ne dichiari l'intenzione fin dalla presentazione dell'istanza, che in tal caso deve essere corredata dalla certificazione urbanistico edilizia prevista dal comma 8 dell'art. 8 della legge 94/82. I comuni dovrebbero rilasciare quella certificazione entro 60 giorni; ridotti successivamente a 30 dall'art. 18



della L. 47/85, che ha previsto anche la possibilità di autocertificazione una volta decorso il termine assegnato al comune. La domanda di concessione, attestata conforme al certificato allegato al progetto dal professionista ai sensi dell'art. 373 del Codice Penale, **può avvalersi del silenzio assenso decorso il termine di 90 giorni.**

In realtà, stando alle cifre rilevabili almeno nel comune di Roma, non vi è stata, da parte tanto dei professionisti quanto dei proprietari, la corsa all'eldorado del silenzio assenso e ciò **per diversi motivi.**

Innanzitutto per la diffidenza, generalizzata, nei confronti di un istituto fortemente innovativo in un quadro generale fortemente arretrato.

Mi riferisco alla pleora di norme, regolamenti, circolari, ordini di servizio, pareri e persino prassi che governavano (in parte, purtroppo, governano ancora) la materia urbanistico edilizia, all'interno dei quali districarsi risulta particolarmente difficile per chiunque.

**Nel 1984, in un numero speciale di "A.R."** il periodico dell'Ordine degli Architetti romani, dedicato alla raccolta di deliberazioni ed ordini di servizio del Comune di Roma, l'Arch. Gianfranco Sigismondi, Presidente dell'Ordine ma anche dirigente tecnico dell'Amministrazione capitolina, scriveva nell'articolo di fondo dal titolo "Semplificare per rilanciare la fantasia": *"La lettura che i colleghi faranno della nuova raccolta, unita a quella precedente, temiamo che produca un certo disorientamento. Le deliberazioni e le circolari applicative da rammentare ed applicare sono tante e pertanto non appare facilmente controllabile la loro integrale applicabilità. Ciò rischia di vanificare il senso della raccolta e può riaprire uno spazio di possibile contenzioso che trova alimento, non più sulla disinformazione ma sulla incontrollabilità del complesso dispositivo normativo. Non va dimenticato peraltro che le disposizioni comunali rappresentano ben poca cosa rispetto al complesso di norme legislative che nel settore urbanistico edilizio Stato e Regione continuano ad emanare. Inoltre, norme d'igiene, antincendio, antisismiche, procedure per la struttura degli edifici, norme per la sicurezza sul lavoro, rendono l'esercizio della professione di architetto tutt'altro che fantasioso".* Permettetemi di aggiungere, tutt'altro che facile.

In secondo luogo per la diffidenza nei confronti delle attività di controllo esercitata a posteriori, quindi a cantiere avviato, dal Comune (in particolare dai Vigili Urbani che, investiti del ruolo di ausiliari di Polizia Giudiziaria, si sono spesso cimentati, per lo più onestamente ma senza la necessaria formazione di base, in fantasiose ed anche avventurose interpretazioni giuridico urbanistiche) che poteva **provocare il fermo del cantiere** e l'apertura di un lungo contenzioso presso i TAR, per tacere dei guai di natura penale.

Da ultimo, ma non ultima per importanza, la riluttanza degli Istituti di Credito a concedere



finanziamenti a cantieri che iniziassero i lavori avvalendosi della procedura del silenzio assenso.

**Questo ultimo punto di debolezza dell'istituto innovativo è risultato quello prevalente.**

Mi tornano alla mente interminabili discussioni con imprenditori e professionisti che, pur essendosi avvalsi del silenzio assenso, dopo aver atteso ben oltre i termini fissati dalla legge, si rivolgevano comunque all'Ufficio comunale **per avere poi, il “pezzo di carta” col timbro dell'Amministrazione.**

**Stimolati anche dalla singolare e per molti incomprensibile formulazione del comma 4 dell'art. 8** che recitava “la domanda di concessione o quella di autorizzazione...deve essere corredata dei provvedimenti abilitativi anche se i lavori o le opere da eseguire siano stati assentiti con le modalità di cui al precedente comma”. Le modalità di cui al comma precedente erano quelle secondo cui “Le autorizzazioni, i nulla osta, i visti ed ogni altro atto previsto da norme dello stato, regionali o comunali, nel procedimento per il rilascio della concessione di edificare, qualora non intervengano entro il termine di sessanta giorni decorrenti dalla presentazione della domanda, si intendono assentiti”.

**Un bel pasticcio** che rende evidente la difficoltà di interpretare le norme di cui abbiamo già parlato: un povero cristo si rivolge ad un Ente che deve emettere un parere od un nulla osta; non lo ottiene per 60 giorni quindi, come recita la legge, lo suppone implicitamente assentito. Tuttavia la domanda di concessione deve essere corredata dei provvedimenti abilitativi (i nulla osta che non si sono ottenuti prima?) anche se i lavori sono stati avviati avvalendosi di una procedura di assentimento implicito. Con quale coraggio, in un simile quadro, un imprenditore avrebbe potuto avviare un intervento che magari costava qualche miliardo di lire? C'era di che far lavorare fior di avvocati; cosa che avvenne regolarmente.

In estrema sintesi, estremizzando per semplificare, il silenzio assenso dette i suoi frutti prevalentemente in due casi:

a) casi “disperati” di dubbia possibilità edificatoria per i quali l'avvio di un cantiere, avvalendosi di questo sistema “semplificato”, avrebbe costretto il “ragno” dell'Amministrazione ad uscire dal “buco” dei dubbi interpretativi in cui, non sapendo che decisione assumere, rimaneva rintanato. Si sarebbe così obbligata l'Amministrazione ad individuare in breve tempo l'effettiva condizione giuridica dell'area interessata dal progetto, con l'emanazione di un provvedimento “esplicito” di annullamento del titolo formatosi implicitamente a seguito del silenzio dell'Amministrazione. Provvedimento che la legge impone motivato e preceduto da una fase di contraddittorio.



Atteggiamento che avrebbe richiesto l'assunzione di una responsabilità personale da parte dei funzionari per gli eventuali danni procurati a seguito di una sospensione dei lavori;

b) casi in cui una forzatura nell'interpretazione normativa, riferita principalmente ai legittimi dubbi sulla necessità di uno strumento urbanistico attuativo, avrebbe consentito di edificare su aree residuali. Aree sulle quali ottenere l'assenso degli Uffici sarebbe risultato impresa titanica.

In questo senso l'istituto del silenzio-assenso ha l'indubbio vantaggio di costringere l'Amministrazione ad abbandonare il tradizionale comportamento da "bella addormentata" e ad assumere decisioni pertinenti e conclusive.

E' forse per questo motivo che la **Corte Costituzionale**, chiamata a valutare la legittimità del nuovo istituto, con la sentenza n. 1033 di ottobre-novembre 1988, ne riconosceva l'utilità stigmatizzando la lentezza e la macchinosità delle procedure comunali e delle amministrazioni preposte al rilascio di pareri e nulla osta propedeutici che, sostanzialmente, si concludevano nelle forme di silenzio rigetto all'epoca imperanti e che rendeva inerme il cittadino richiedente nei confronti delle amministrazioni inadempienti. Anzi, la Suprema Corte attribuiva all'art. 8 della L.94/82 la natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale in quanto. *"l'introduzione e l'estensione dell'istituto del silenzio assenso sulla domanda di concessione edilizia si inquadrano nelle norme della L. 28 gennaio 1977 n. 10 che hanno natura di norme fondamentali di riforme economico-sociali avendo lo scopo di far fronte alla grave carenza di disponibilità degli alloggi ed alla situazione di emergenza determinata dal blocco dell'attività edilizia, attraverso l'agevolazione dell'acquisizione di alloggi e la ripresa produttiva"*.

Si può affermare in tutta serenità che, tranne rarissime eccezioni, l'utilizzo del silenzio assenso richiedeva la contemporanea presenza di: un imprenditore particolarmente esacerbato ed agguerrito dotato di proprie risorse finanziarie (con le banche di soldi nemmeno a parlarne per un cantiere di quel tipo); un professionista dotato di grande conoscenza della norma e delle procedure (compresa la conoscenza delle falle nelle quali inserirsi); uno studio di avvocati altrettanto competenti ed agguerriti.

I vari studi legali dei quali ricordo sia le battaglie che gli scontri con l'Avvocatura comunale, si sono, mi si passi il termine, leccati i baffi nel contrastare l'Amministrazione e le sue deboli difese condotte con armi spesso spuntate.

L'insipienza di certi modi di condurre la macchina tecnico amministrativa, la debolezza nell'organizzare in maniera efficiente gli uffici della P.A., la contorsione linguistica e la confusione dispositiva di certi testi di legge ma soprattutto il ritardo nell'assumere le necessarie decisioni urbanistiche e tecnico normative, non hanno fatto mai mancare il lavoro agli studi legali. Soprattutto a quelli più attrezzati e competenti, specializzati nella materia urbanistica ed edilizia.



Ma la stagione del silenzio assenso che ha avuto una fase indiscutibilmente epica per alcuni studi professionali aveva anche prodotto l'effetto, che personalmente giudico assolutamente negativo, di sottrarre quasi del tutto la competenza sulla materia urbanistica agli uffici tecnici, sia pubblici che privati, per **delegarla prevalentemente agli studi legali**.

Un po' come affidare la gestione della formula uno agli uffici della motorizzazione, con tutto il rispetto per questi ultimi.

La pesante mannaia del TAR del Lazio, peraltro, si è spesso abbattuta con severità sulle inadempienze e sulle incertezze dell'Amministrazione. In alcuni casi il ritardo con il quale l'Amministrazione è intervenuta ad interrompere la realizzazione di cantieri avviati con procedure di silenzio assenso ha fatto sì che si realizzassero edifici in aperto contrasto con la necessità di uno sviluppo ordinato dei quartieri.

A volte però sono stati gli imprenditori, avventuratisi sulla base di deboli presupposti, a farne le spese.

In ogni caso chi ne è **uscito sconfitto è stata la credibilità del sistema** ed il complesso ed articolato rapporto tra controllore e controllato nel quale si è insinuato un clima di reciproca sfiducia e sospetto con effetti negativi, soprattutto ed il più delle volte, per il territorio.

Resta tuttavia **l'elemento sostanziale**. **Il ribaltamento del sistema del "silenzio rifiuto"**, previsto dalla legge 1150/42, per mezzo di un provvedimento adottato per far fronte ad un'emergenza straordinaria, ha rappresentato un cambiamento radicale nei rapporti fra la pubblica amministrazione e il cittadino.

Alcuni anni dopo, viene promulgata la legge **28/2/1985 n. 47 sul condono edilizio**. Essa, tra l'altro, consentirà di chiudere definitivamente, grazie alla sanatoria, alcune delle vertenze causate da iniziative che si erano avvalse della norma sul silenzio assenso.

La finalità principale della legge è quella del condono dell'edilizia abusiva o "spontanea" come viene definita con un garbato eufemismo.

Affronteremo il tema dell'abusivismo edilizio, del sistema preventivo e repressivo e dei tre condoni succedutisi in meno di 20 anni in un'altra lezione.

Nel Capo Secondo la legge affronta il difficile tema dello snellimento delle procedure urbanistiche ed edilizie. Non credo che si possa individuare **un rapporto diretto** tra abusivismo e pesantezza delle procedure edilizie, è però indiscutibile che una parte dell'edilizia abusiva, in un certo periodo storico, sia stata causata anche dalla ribellione nei confronti delle procedure edilizie farraginose.





dei ritardi insopportabili con i quali venivano adottati e chissà quando approvati gli strumenti urbanistici esecutivi e della ottusità nella rigidità delle norme verso alcune tipologie di trasformazioni edilizie. Primi fra tutti i cambi di destinazione d'uso e le ristrutturazioni.

La legge affrontò alcuni aspetti della semplificazione con opportuni accorgimenti che favorivano effettivamente lo snellimento, in particolar modo sul versante della pianificazione urbanistica di secondo livello.

**Con l'art. 26 della legge** venne introdotta la possibilità di procedere alla realizzazione delle opere interne alle costruzioni, **mediante comunicazione** al Sindaco. Il proprietario dell'unità immobiliare doveva trasmettere contestualmente all'inizio dei lavori una relazione sulle opere da realizzare corredata da **una relazione "asseverata"** da un professionista abilitato alla progettazione nella quale le opere fossero indicate compiutamente. La relazione asseverata deve anche assicurare che siano rispettate le norme di sicurezza e le norme igienico sanitarie vigenti e che gli interventi siano conformi agli strumenti urbanistici adottati od approvati ed al regolamento edilizio comunale.

Viene quindi individuata, timidamente come vedremo, una categoria di opere che non è soggetta né ad autorizzazione né a concessione e che rappresenta il primo esempio di titolo edilizio sottratto alla competenza dell'Amministrazione ed affidato per la sua piena legittimazione al professionista.

La facoltà concessa riguarda **interventi di modesta entità**, opere interne alle costruzioni che non modifichino la sagoma del fabbricato né dei prospetti, che non aumentino le superfici utili né il numero delle unità immobiliari, non modifichino la destinazione d'uso e rispettino, per gli edifici compresi nella zona omogenea "A" dell'art. 2 del D.M. 2 aprile 1968 (di solito coincidente con le aree dei centri storici ma a Roma, ad esempio, estesa anche ad aree esterne a questi), le originarie caratteristiche costruttive. In ogni caso l'insieme degli interventi appena elencati non può avvalersi del procedimento semplificato ed automatico nel caso in cui gli immobili siano vincolati ai sensi delle leggi 1089/39 e 1497/39. **Quindi in quasi tutte le aree storiche o di pregio ambientale.**

**La tematica della semplificazione delle procedure nelle aree soggette a vincoli è sempre stata di difficile trattazione.**

Non si può che condividere la necessità di evitare che si avvino interventi di trasformazione sugli immobili storici o ricadenti in aree di pregio architettonico od ambientale senza le opportune verifiche preventive che evitino compromissioni gravi o di difficile reversibilità.

Ma non si può nemmeno tacere delle lentezza con la quale le Soprintendenze Statali o gli Uffici regionali delegati all'emissione del parere e persino gli uffici comunali subdelegati dalle Regioni



esprimono il loro parere. Ciò avviene in genere a causa delle note carenze di personale e per la complessità degli studi necessari a valutare il tipo di tutela da adottare ma avviene anche per via della quasi totale mancanza di responsabilità nel ritardo nelle procedure. Rari, infatti, sono i casi in cui agli organismi preposti alla tutela dei beni storici, archeologici ed ambientali venga assegnato un termine perentorio per l'espressione dei propri pareri o nulla osta; uno di questi è rappresentato dalla legge 9 gennaio 1989 n. 13, sull'eliminazione delle barriere architettoniche, in cui all'art.4 viene fissato un termine massimo di 90 giorni trascorso il quale al mancato pronunciamento corrisponde una forma, anche qui, di silenzio assenso. Ma è un caso particolare nel quale è difficile sollevare obiezioni di sorta dovendo **comparare la tutela della persona con quella del bene**, con indubbia prevalenza per la prima.

E' evidente che non si possono correre rischi su questa delicata materia. E' quindi preferibile accettare che ci siano ritardi nei procedimenti piuttosto che danneggiare irreversibilmente il patrimonio edilizio storico o un complesso ambientale. Tuttavia non si può accettare supinamente un criterio di assoluta indistinta prevalenza. Anche perché, com'è ormai dimostrato, un regime vincolistico eccessivamente rigido non protegge, ma anzi favorisce, le trasformazioni illegali. Basta un breve giro in elicottero sui grandi centri storici, per primo quello di Roma, per rendersene conto. Solo l'introduzione del procedimento per tramite dello Sportello Unico dell'Edilizia, che si avvale della procedura unificata nella Conferenza dei Servizi, di cui parleremo più avanti, riuscirà a limitare in parte il disagio dell'utenza.

Si discusse molto all'epoca della promulgazione della legge sulla **valenza della asseverazione** e sulla sua natura sotto il profilo giuridico e, di conseguenza, sulla responsabilità che ricadeva sul professionista nel caso di asseverazione infedele od erronea. L'attività del professionista al quale è richiesta la citata relazione asseverata, infatti, non essendo ancora considerata (come avverrà successivamente) attività svolta da "*persona esercente un servizio di pubblica necessità*" ai sensi dell'art. 359 del Codice Penale e non essendo sotto forma di perizia giurata si prestava ad una difficile interpretazione dei risvolti sia civili che penali.

Avremo occasione di affrontare il tema della responsabilità del professionista in altre lezioni, ma per quanto mi è dato conoscere non mi risultano casi clamorosi di contestazione, in sede penale, di attività svolte da professionisti nell'ambito delle funzioni ad essi assegnate dalla procedura prevista dall'art.26.

In ogni caso, **nonostante i limiti** relativi al campo di applicazione o le ambiguità sulla



responsabilità del professionista, con l'art. 26 veniva finalmente posta e riconosciuta dalla legge l'utilità di snellire le procedure edilizie, delegando al professionista l'insieme delle verifiche sulla ammissibilità degli interventi, sottraendole del tutto alla Pubblica Amministrazione.

Si trattava di un piccolo passo. Ma significativo ed enormemente innovativo in quanto antenato di tutta la serie di attività edilizie "delegate" che verranno successivamente inquadrare sistematicamente nell'ordinamento giuridico nazionale con la Denuncia d'inizio attività.

**Con la legge 24 marzo 1989 n. 122**, recante disposizioni in materia di parcheggi, viene ampliata la gamma degli interventi oggetto di autorizzazione, includendo tra questi la realizzazione dei parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari. L'urgenza di individuare soluzioni semplici al pressante problema della "collocazione" delle auto nei grandi centri ha suggerito al legislatore non solo di consentire che quegli interventi potessero realizzarsi "in deroga alle norme urbanistiche" ove necessario (e lo è quasi sempre) ma anche mediante un titolo edilizio semplificato, quale l'autorizzazione, **estendendo ad esso il principio del silenzio assenso** nel solo caso in cui l'intervento fosse però conforme agli strumenti urbanistici ed al regolamento edilizio.

**Ancora un piccolo passo** il cui valore è quello di confermare una traccia ormai segnata. Successivamente, come vedremo, questo tipo di intervento sarà assoggettato a semplice DIA.

La traccia segnata da questi iniziali ed un po' timidi tentativi di delega non avrebbe avuto forse mai la forza di trasformarsi nel solco che conosciamo oggi se a dissodare il terreno arido e compatto della burocrazia autoreferente non fosse intervenuta una fase del tutto nuova nella vita sociale e politica del Paese che consentì la produzione di due provvedimenti legislativi, le leggi 8 giugno 1990 n. 142 e 7 agosto 1990 n. 241 che possiamo considerare, senza ombra di dubbio, le chiavi di volta - mi si passi la contraddizione contenuta nell'uso del plurale - del nostro attuale ordinamento in materia. In particolare nell'art. 19 della L. 7/08/1990 n. 241<sup>10</sup> trova i suoi presupposti giuridici la DIA, Denuncia di Inizio Attività che, estendendo il concetto della "comunicazione" introdotto dall'art. 26 della legge 47/85, prevede la possibilità che una serie di attività, già soggette a controllo preventivo, possano essere avviate a seguito di semplice comunicazione<sup>11</sup>, prefigurando quindi la liberalizzazione di alcune attività private.

L'esigenza primaria affermata dalla legge 241/90 è quella di restituire capacità operativa, ovvero efficacia ed economicità, all'azione amministrativa. Viene quindi sottratto alla P.A. il potere di autorizzare attività " *il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecniche discrezionali e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio*



*degli atti stessi*” sostituendo questa attività di verifica e controllo “ex ante” con una denuncia di inizio attività da parte dell’interessato nella quale lo stesso attesti “ *l’esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, eventualmente accompagnata dall’autocertificazione dell’esperimento di prove a ciò destinate ove previste*”. All’Amministrazione residua, nel termine di sessanta giorni dal deposito della denuncia, la verifica della sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge. E di disporre in caso di verifica negativa, il divieto di proseguire l’attività e la rimozione dei suoi effetti; a meno che al proprietario non sia possibile ricondurre nell’alveo della legittimità l’attività stessa, conformandosi alla normativa vigente entro un termine prefissato dall’Amministrazione.

Non è estraneo alla medesima finalità di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa, il successivo articolo 20 il quale, non a caso posto in contiguità diretta con il 19, traccia le linee per determinare mediante un regolamento (che verrà adottato con il DPR n. 300 del 26 aprile 1992) i casi in cui “ *...la domanda di rilascio di un’autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso od altro atto di consenso comunque denominato, cui sia subordinato lo svolgimento di un’attività privata, si considera accolta qualora non venga comunicato all’interessato il provvedimento di diniego entro il termine fissato...omissis*”.

Viene riproposto, con rinnovato vigore, il tema del silenzio assenso del quale abbiamo già accennato e che, con alterne vicende ritroveremo ancora fino all’abrogazione degli artt.7 e 8 della legge 94/82, finalmente decisa dall’art.136, lett.e) del DPR 380/01.

Con la legge 241/90 si imboccava quindi, in maniera irreversibile, una strada di riforma che avrebbe inciso in modo determinante sia nei rapporti tra cittadino e P.A. che sui comportamenti stessi dell’Amministrazione pubblica che avrebbe avuto, nel volgere di qualche anno, la sua piena legittimazione con **la riforma del procedimento edilizio** .

Ad eccezione della norma sul silenzio assenso infatti, il complesso delle norme che abbiamo esaminato non aveva certo sciolto il nodo centrale che riguardava il tempo necessario per ottenere una concessione edilizia.

All’inizio del 1993, con il Decreto Legge 8 aprile 1993 n. 101, viene finalmente ridefinito il procedimento per il rilascio delle concessioni edilizie.

Si trattava di un provvedimento caratterizzato da forti elementi di novità:

- l’individuazione del **Responsabile del Procedimento** come figura cardine della procedura tecnico amministrativa, con la definizione dettagliata dei compiti e delle conseguenti responsabilità;
- **l’attribuzione al progettista di un compito di autocertificazione**, tramite asseverazione,



della conformità dell'intervento da realizzare alle prescrizioni urbanistiche, edilizie, di sicurezza e sanitarie;

- la fissazione di 90 giorni come termine perentorio per la conclusione del procedimento, decorso il quale si concretizzava l'implicito assenso derivante dal silenzio dell'Amministrazione ;
- la responsabilità diretta e congiunta del Responsabile del Provvedimento e del Responsabile del Procedimento, figure che quindi possono non coincidere, dei danni derivanti da un eventuale illegittimo diniego con il conseguente obbligo al risarcimento degli stessi.

Il decreto legge venne reiterato con D.L. 398/93 e successivamente convertito in **Legge 4 dicembre 1993 n. 493** "Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia".

La conversione in legge da parte del Parlamento, tuttavia, non confermò l'ipotesi del silenzio assenso preferendo ad essa **la scansione puntuale dei tempi del procedimento** ed introducendo la facoltà di ricorrere alla nomina regionale di un "Commissario ad acta" in caso d'inerzia dell'Amministrazione e modificò sostanzialmente l'ipotesi del risarcimento del danno, limitandola al caso di palese "comportamento inadempiente" dei funzionari.

**Pochi mesi dopo, tuttavia**, il Governo decide di imboccare nuovamente la strada del silenzio assenso che ritroveremo nella interminabile sequenza dei Decreti legge che si sono succeduti dal 26 luglio del 1994 fino all'ultimo del 24 settembre 1996 non convertito in legge ma sostituito prima da un disegno di legge e **poi inserito sul filo di lana nella legge , collegata alla finanziaria, 23 dicembre 1996 n. 662.**

Si è trattato di una delle vicende più intricate e peggio organizzate della storia patria sulla materia edilizia che l'Avvocato G. Lavitola, nel suo libro sulla Denuncia di Inizio Attività (ed. CEDAM Padova 2003), ha giustamente definito " un episodio normativo durato tre anni".

Episodio normativo che ha complicato la vita delle amministrazioni comunali nel lungo periodo in cui si è sviluppato, non solo per l'incertezza che ha causato ma anche per il continuo modificarsi delle disposizioni contenute nei testi dei 14 decreti che si sono succeduti.

L'esame dettagliato delle differenze tra ciascun decreto ed il successivo non rientra tra le finalità di questa trattazione ma suggerisco la lettura comparata dei testi a chiunque voglia approfondire l'argomento e farsi una specifica cultura in materia, rammentando che in quella sequenza di decreti venne anche ridefinito il senso e la natura del Programma Pluriennale di Attuazione del P.R.G.

Ciò che invece ci interessa sottolineare è che con questo ultimo provvedimento viene sostanzialmente e radicalmente riscritto il testo dell'art. 4 della Legge 493/93 sul procedimento edilizio ed assume piena dignità l'istituto della DIA in edilizia.



Queste le novità introdotte nella procedura per il rilascio della concessione:

- conferma la **centralità della figura del Responsabile del Procedimento**;
- introduce l'innovativo impiego della **Conferenza dei Servizi**, ancorché “eventuale”, come sistema di unificazione del procedimento e di acquisizione dei pareri esterni ed interni all'Amministrazione;
- **detta tempi certi ed improrogabili**, fatta salva la possibilità di interrompere la scansione temporale una sola volta per acquisire eventuali documentazioni mancanti, per tutti i passaggi istruttori. Incluso il fatidico parere della Commissione edilizia dalla quale il R.P. può prescindere se non espresso nei termini prefissati;
- introduce la facoltà per i Comuni, attraverso il Regolamento Edilizio, di individuare i casi in cui il parere della C.E. può non essere richiesto, limitando finalmente i casi in cui sussiste l'obbligo della acquisizione del parere consultivo.

Ma l'**aspetto più interessante** del provvedimento riguarda la individuazione degli interventi che divengono **oggetto di Denuncia d'Inizio** Attività e la definizione puntuale del relativo procedimento; degli effetti giuridici e della responsabilità che assume il professionista in relazione alla asseverazione delle opere da eseguire.

Esaminando il contenuto dei D.L. che si sono succeduti durante il lungo “episodio normativo triennale” si possono anche individuare e criticare gli andamenti contraddittori ed i passi indietro del testo conclusivo rispetto alle attività consentite tramite DIA ma la portata innovativa del provvedimento non può certo essere messa in discussione.

**Semplificazione del procedimento da un lato e delega ai professionisti dall'altro diventano finalmente fatti concreti dopo anni di affermazioni di principio senza esito.**

Con l'art. 11 del D.L. 25 marzo 1997 n. 67, convertito in Legge 23 maggio 1997 n. 135, la facoltà di utilizzare la DIA viene estesa anche agli immobili compresi nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968 (Centri Storici) ove non comporti modifica della destinazione d'uso degli stessi.

Alcuni autori hanno sostenuto sin dall'entrata in vigore della norma che nonostante la legge 662/96 stabilisca che alcuni interventi siano “subordinati” a denuncia d'inizio attività, essa non abbia escluso la facoltà dell'interessato di richiedere comunque la concessione edilizia ove la ritenga preferibile; soprattutto nei casi in cui potessero sussistere dubbi sulla classificazione del tipo d'intervento.

Ho avuto occasione di dissentire in passato su questa interpretazione ritenendo che una tale eventualità potesse vanificare la portata del provvedimento. Evidentemente avevo torto perché il dubbio è stato successivamente sciolto, in maniera inequivocabile, dall'art. 22 del DPR 380/01



“Testo unico dell’edilizia” di cui parleremo tra poco.

Come vedremo quando parleremo della “rivoluzione burocratica” la innovativa portata della L.662/96 sarà determinante per consentire alle amministrazioni più convinte della urgenza del cambiamento di aprire un nuovo fronte, che si rivelerà vincente, contro le inefficienze burocratiche. Per non parlare della opportunità di diradare le nebbie nelle quali aveva buon gioco un certo sottobosco amministrativo.

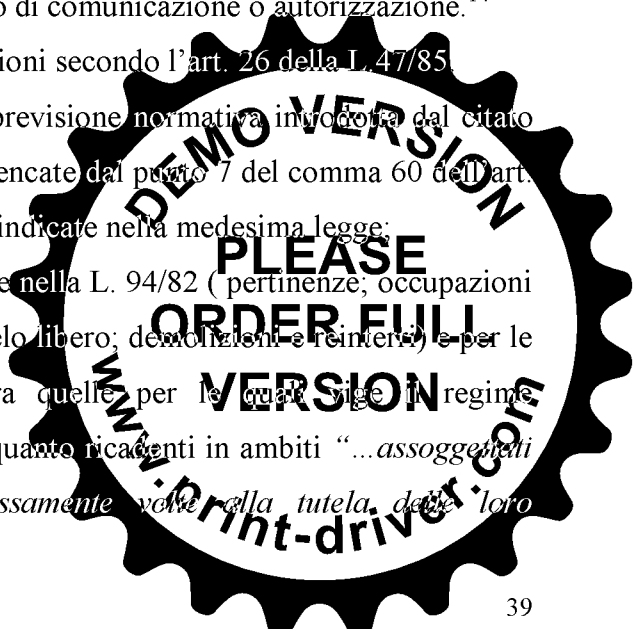
Aver sottratto agli uffici dell’Amministrazione il compito della formazione del titolo legittimante per una serie di interventi edilizi “minori” non ha rappresentato una circostanza secondaria nel riordino di alcuni uffici tecnici comunali.

Attività considerate minori per la loro qualità ma che, **scorrendo il lungo elenco del punto 7 del comma 60 dell’art. 2 della Legge 662/96, non lo sono affatto in relazione alla quantità.**

Fino all’emanazione del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 non vi saranno iniziative, ad eccezione di alcune disposizioni regionali, degne di interesse per la nostra trattazione. Per ragioni di chiarezza ed anche per rendere più evidente al lettore l’importanza dei mutamenti che verranno introdotti dal DPR 380/01 ricordiamo che la portata innovativa della 662/96 era in parte offuscata dalla presenza di alcuni elementi di poca chiarezza. In particolare le osservazioni critiche erano concentrate sia sulla mancanza di una visione globale degli argomenti trattati rispetto al quadro normativo, giustificata in parte dalla circostanza che il testo era stato inserito in maniera frettolosa nel provvedimento collegato alla legge finanziaria di fine anno, sia dalla mancata abrogazione esplicita dell’art. 26, che non pochi problemi ha dato agli Uffici comunali, collegata all’incongruenza della limitazione all’uso della DIA per gli immobili vincolati.

Di conseguenza, fino all’entrata in vigore del T.U., l’attività edilizia sarà, di fatto, sottoposta a cinque diverse procedure:

- **l’attività edilizia libera**, non soggetta ad alcun tipo di comunicazione o autorizzazione.<sup>14</sup>
- **la comunicazione**, per le opere interne alle costruzioni secondo l’art. 26 della L. 47/85
- **la Denuncia di Inizio Attività**, sulla base della previsione normativa introdotta dal citato art. 19 della L. 241/90, per le categorie di opere elencate dal punto 7 del comma 60 dell’art. 2 della Legge 662/96, ove sussistano le condizioni indicate nella medesima legge;
- **l’Autorizzazione**, per le categorie di opere elencate nella L. 94/82 (pertinenze; occupazioni di suolo con deposito ed esposizione di merci a cielo libero; demolizioni e reinieri) e per le opere che, sebbene elencate dalla L.662/96 tra quelle per le quali vige il regime semplificato, non possano avvalersi della DIA in quanto ricadenti in ambiti “...assoggettati dagli strumenti urbanistici a discipline espressamente volte alla tutela delle loro



*caratteristiche paesaggistiche, ambientali, storico-archeologiche, storico-artistiche, storico-architettoniche e storico-testimoniali”* insomma in tutti gli ambiti vincolati;

- **la concessione**, per tutti gli altri interventi, secondo quanto prescritto dalla L. 28 gennaio 1977 n. 10.

Si tratta di una vicenda ormai superata, quindi di scarso interesse rispetto all’attualità, ma è utile rammentare, sia per dovere di informazione che per la migliore conoscenza del percorso che interessa a questa trattazione, le ragioni della confusione sulla sopravvivenza o meno dell’art. 26. Il dibattito degli addetti ai lavori era incentrato da un lato sulla constatazione che non vi era stata, come avvenne con il T.U., l’abrogazione esplicita e che sopravviveva una distinzione tra le opere interne alle costruzioni (previste dall’art. 26 della L.47/85, quindi soggette a comunicazione) e le opere interne alle singole unità immobiliari (previste dalla L.662/96, quindi soggette a DIA).

**Con l’entrata in vigore del D.P.R. 380/2001** e successive modificazioni, i regimi autorizzativi **diventano due:**

- a) il permesso di costruire, che sostituisce in tutto la concessione edilizia;
- b) la Denuncia di Inizio Attività, con la quale si possono realizzare tutti gli interventi che non sono assoggettati al permesso di costruire.

Residua ovviamente l’attività edilizia libera, che il T.U., all’art. 6, prende in esame dettagliatamente, indicando quali interventi possano essere eseguiti senza titolo abilitativo, fatte salve eventuali diverse disposizioni contenute negli strumenti urbanistici o previste dalla disciplina regionale.

Come vedremo non sono queste le uniche novità contenute nel DPR 380/01, che ha avuto peraltro una vicenda abbastanza singolare a causa dei rinvii che ha subito prima della effettiva entrata in vigore.

E’ stata oggetto di un ampio dibattito, tanto tra i giuristi quanto tra i tecnici addetti ai lavori, professionisti e funzionari pubblici, la legittimità della scelta anomala, operata dal legislatore del Testo Unico dell’Edilizia che, anziché limitarsi al compito assegnato, che era quello di strutturare un quadro chiaro della normativa vigente, è andato ben oltre.

Non sono tra coloro che se ne dolgono. Indipendentemente dall’aspetto formale, che per gli amici giuristi assume anche carattere sostanziale, ritengo il “di più” operato dal T.U.E. qualcosa di molto utile e, per alcuni versi, necessario.

In effetti la legge delega 8 marzo 1999 n. 50 , che rappresenta la legge delega generale nella materia della de-legificazione e di testi unici, stabilisce in maniera inequivocabile che l’attività che viene delegata al Governo deve concretizzarsi e limitarsi al mero “*coordinamento formale del testo delle*





*disposizioni vigenti, apportando nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo”.*

Come hanno rilevato numerosi giuristi se di coordinamento formale doveva trattarsi non sussisteva alcun margine di manovra per eventuali inserimenti di natura sostanziale. Com'è invece avvenuto.

Al di là di queste considerazioni, che possono essere approfondite per tramite della bibliografia che segnaliamo ai lettori appassionati alla conoscenza tuzioristica, vediamo, in estrema sintesi, quali sono gli aspetti più innovativi contenuti nel Testo Unico dell'Edilizia.

**Il T.U.E. è strutturato in tre parti: a) l'attività edilizia; b) la normativa tecnica per l'edilizia; c) le disposizioni finali.**

La parte che ci riguarda di più è, ovviamente, la prima perché, in relazione alla nostra trattazione, presenta gli aspetti maggiormente innovativi: quattro di assoluta rilevanza, con effetti che possiamo definire “strutturali”, altri che, come vedremo, assumono grande rilievo sotto il profilo procedimentale.

Gli aspetti strutturali possono così riassumersi:

- 1- la riduzione dei titoli abilitativi a due sole fattispecie (artt.10 e 22);**
- 2- l'estensione dei casi in cui è possibile avvalersi della DIA (art.22/3);**
- 3- la individuazione puntuale e la classificazione delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche anche in relazione alla necessità del “permesso di costruire” (artt. 3 e 10)**
- 4- l'istituzione dello Sportello Unico dell'Edilizia (art.5)**

Le innovazioni di natura procedimentale sono invece:

- 1- ulteriori snellimenti nell'ambito del procedimento edilizio** per il rilascio tanto del “permesso di costruire” (art. 4/2, 20/3, 20/5,) quanto del Certificato di agibilità” (artt. 24, 25, 26);
- 2- individuazione della Conferenza dei Servizi come cardine del procedimento** (art.20/6);
- 3- la soppressione dell'istituto del silenzio assenso** e la ridefinizione del procedimento sostitutivo regionale (artt. 136 e 21) ;
- 4- la ridefinizione del procedimento** e della valenza del permesso di costruire “in deroga”(art.14) ;
- 5- nuove forme di collaborazione e trasparenza nel rapporto tra P.A. e cittadini** (art. 5/2b).

Accenneremo agli effetti di queste innovazioni, demandando alla lettura dei testi specialistici, parte dei quali indicati in bibliografia, l'analisi dettagliata dei singoli aspetti tecnico giuridici.



Prima ancora è indispensabile raccordare il T.U.E. con quanto intervenuto a seguito della promulgazione della L. 21 dicembre 2001, n. 443 , cosiddetta Legge-obiettivo, recante “*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio della attività produttive*”; successivamente modificata dalla Legge 1 agosto 2002, n.166 e dal Dlgs. 27 dicembre 2002, n. 301. Legge che è stata definita da alcuni autori, a mio avviso giustamente, come una “**normativa interinale**” (Ghiloni-Manzo).

**Il DPR 6 giugno 2001, n. 380**, secondo quanto stabilito nelle “disposizioni finali” all’art. 138, avrebbe dovuto **entrare in vigore il 1° gennaio 2002**. Il termine è stato poi prorogato al 30 giugno 2002 ( dall’ art. 5bis della L. 463 del 31/12/2001, recante proroghe e differimenti di termini) e successivamente al **30 giugno 2003** (dall’art. 2 del D.L.122/2002).

Evidenziamo, per ragioni di precisione, che la citata L. 463/01, di proroga dell’entrata in vigore del T.U., essendo stata pubblicata il 9 gennaio 2002 ha di fatto “lasciato vivere”, seppure per il breve periodo che va dall’ 1 al 9 gennaio 2002, tutte le norme contenute nel T.U.E.

Ai fini della nostra trattazione questa circostanza non assume alcun rilievo ma ha grande importanza per coloro che, in quel breve periodo, hanno ritenuto di avvalersi delle norme del T.U.E. e che avranno avuto il loro bel da fare per coniugare tempi di presentazione, validità, vigenza e tempi di “reazione” della P.A.

Questo tipo di discrasie non sono nuove nel modo di procedere del nostro meraviglioso Paese dove sembra quasi che il principale pensiero del legislatore sia di dare lavoro agli avvocati.

L’affermazione non indica alcuna insofferenza nei confronti dell’attività degli avvocati né, tanto meno, nei confronti del legislatore.

Mi limito a registrare una circostanza, rammentando che all’entrata in vigore della prima legge di sanatoria, la L.47/85, un importante Avvocato, che all’epoca svolgeva attività di consulenza presso la Regione, mi disse che **era indeciso su quale corso di studi suggerire al figlio** ma che, dopo la promulgazione di quella legge non aveva più dubbi, avrebbe suggerito al figlio di fare l’Avvocato perché quella legge - figuriamoci tutto ciò che è venuto dopo – assicurava almeno 20 anni di lavoro per gli avvocati . Sembrava una battuta esagerata, pensate un po’!

Dunque, **nelle more dell’entrata in vigore del T.U.**, che come abbiamo detto avverrà conclusivamente il 30 giugno 2003, **entra in vigore la Legge-obiettivo n. 443/2001** che, in particolare all’art. 1 comma 6, introduce alcune importanti innovazioni che riguardano i procedimenti edilizi.

Precisiamo, per utile promemoria, che l’entrata in vigore della L. 443/2001 interviene l’11 aprile 2002; ciò in virtù di quanto disposto dal comma 12, che fissa l’applicabilità della norma dal 9°



giorno dall'entrata in vigore della legge e della circostanza che le leggi, ove non specificato diversamente, entrano in vigore decorsi 15 giorni dalla loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Dall'11 **aprile 2002 e fino al 30 giugno 2003** dunque avrà vigore la disciplina introdotta dalla Legge-obiettivo 443/01 che prevede:

- la facoltà, a scelta dell'interessato, di optare per la DIA, in alternativa alla concessione edilizia o all'autorizzazione per i seguenti casi:
  - a) **interventi edilizi minori** già individuati all'art.4, co.7, del D.L.398/93 [convertito in legge 493/93, così come poi modificato dall'art.2, co.60, della L.662/96];
  - b) **ristrutturazioni edilizie** comprehensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma ;
  - c) **gli interventi già sottoposti a concessione se disciplinati da piani** attuativi che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata o venga attestata dal Comune;
  - d) **i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti,**e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c) ma recanti analoghe previsioni di dettaglio.
- L'obbligo di corrispondere gli oneri anche nei casi di DIA se tali oneri erano dovuti per le procedure pre-vigenti;
- La possibilità di procedere mediante DIA anche per gli immobili soggetti a tutela storico-artistica o paesaggistico-monumentale, previa acquisizione del parere dell'Amministrazione preposta al vincolo. Regolamentando la procedura per acquisirlo sia che dipenda dal comune o altro ente subdelegato sia che dipenda da ente esterno. Utilizzando se il N.O. non è già allegato, la Conferenza dei Servizi come strumento di accelerazione del procedimento.

Dalla lettura comparata del testo del succitato comma 6 sia con il testo originario del DPR 380/01, che con il comma 60 dell'art. 2 della 662/96, che con il testo definitivo del T.U.E., si rilevano alcune innovazioni nei vari passaggi ed è possibile verificare, in dettaglio, le differenze. E' uno studio appassionante ma che non assume grande rilievo nell'ottica di questa trattazione. Tuttavia, seppur per grandi linee, per alcuni aspetti è utile svilupparlo; per comprendere come si modifica la volontà del legislatore sia in relazione al tipo di attività delegate al privato sia in relazione agli obiettivi di semplificazione normativa. Ciò che, ancora una volta, ci interessa particolarmente è l'elenco delle attività che possono essere avviate per tramite della DIA; ma, in questo caso, risulta altrettanto interessante vedere come si è trasformata, nel breve tempo, la classificazione e la specificazione dell'intervento di demolizione



## e ricostruzione.

L'elemento di maggior spicco, che risulta particolarmente interessante per la nostra trattazione è la possibilità offerta all'utente, operativamente per la prima volta, di realizzare, **tramite DIA, interventi di nuova costruzione.**

L'altro è la facoltà, riconosciuta all'interessato, di ricorrere alla denuncia in alternativa alla richiesta di concessione od autorizzazione. Ciò sulla base di una propria autonoma valutazione, del tutto **discrezionale sulla convenienza** o l'opportunità di scegliere l'una o l'altra soluzione; non condizionata da altro che non siano i presupposti dati dai riferimenti predeterminati dalla legge.

Una flessibilità che non ha precedenti nel nostro ordinamento in materia edilizia, ma che corrisponde ad una ragionevole e condivisibile logica di tutela dell'interesse privato, che affonda le sue radici nel riscontro oggettivo della confusa arretratezza delle normative urbanistiche vigenti.

E' indiscutibile l'utilità di norme che consentano **di semplificare la vita dei cittadini**; a maggior ragione non si possono discutere norme che deleghino all'interessato, per tramite del professionista di fiducia, l'attività edilizia. Senza sottostare alle lungaggini od alle ottusità di insostenibili passaggi burocratici. **Tuttavia**, non diversamente da quanto abbiamo sottolineato in relazione alle norme sul **silenzio assenso, residua comunque un'alea di rischio**. Allora, come è stato sottolineato da più parti, risulta evidente l'importanza e l'opportunità di una norma che offra al cittadino la possibilità di scegliere liberamente. Decidendo se farsi "guidare" dalla struttura dell'Amministrazione nel percorso di approvazione dell'intervento edilizio, **accettandone** di conseguenza **le regole organizzative ed i ritardi**, peraltro ormai non più così evidenti ed insopportabili; oppure decidendo di avviarsi sul percorso alternativo dell'autodeterminazione senza sottostare alle lungaggini burocratiche fidandosi delle proprie conoscenze ma, soprattutto, affidandosi alle conoscenze ed all'esperienza del proprio tecnico di fiducia.

Ritorniamo su questo argomento esaminando oggi quali rischi e quali opportunità concrete sussistono per una simile alternativa e quali prospettive possono aprirsi in un futuro possibile.

Qui ci è sufficiente rilevare la circostanza innovativa del doppio binario che, in parte, ritroveremo con qualche elemento di diversa connotazione nel T.U.E.

La possibilità di realizzare sempre per mezzo **della DIA** interventi di nuova costruzione o di **demolizione e ricostruzione, finalmente classificata** "ristrutturazione edilizia", è l'altro elemento, come dicevamo, di grande rilievo.

Nel nuovo ordinamento viene dunque introdotta la possibilità di utilizzare quella che da più parti è stata definita "super DIA" o "DIA pesante"; distinguendola dalla DIA "storica" che, in relazione



alla categoria edilizia degli interventi ammissibili è ora considerata “leggera”.

Il termine “super” o “pesante” viene utilizzato da molti autori per evidenziare la circostanza che precedentemente questi interventi potevano essere realizzati esclusivamente per tramite di una concessione edilizia, in quanto si tratta di interventi la cui incidenza sul territorio è rilevante. Com’è appunto la nuova edificazione o la ristrutturazione “pesante”, altra definizione che viene ora introdotta per individuare l’intervento di demolizione e ricostruzione per distinguerla da quella “leggera” che, pur trasformandolo sostanzialmente, conserva l’organismo originario.

Si tratta di un termine, né tecnico né giuridico, che non appare del tutto congruente con ciò che intende indicare perché, come prima accennato, tende a rafforzare ed a privilegiare l’aspetto dell’incidenza sul territorio mentre ritengo sia più corretta e quindi preferibile, una distinzione che classifichi univocamente tutta la “**attività delegata**” (DIA) distinguendola dalla “attività non delegata” (Concessione ed autorizzazione).

Il termine “superdia” è tuttavia entrato nel linguaggio comune; continueremo quindi ad utilizzarlo per comodità espositiva.

Nel periodo che intercorre tra aprile 2002 e luglio 2003, continua a sussistere il regime del doppio titolo abilitativo esplicito, che verrà definitivamente concluso, con la riduzione ad uno, dopo la soppressione dell’autorizzazione edilizia operata dal DPR 380/2001.

La legge 443/2001, infatti, confermava la presenza dei due titoli abilitativi, autorizzazione e concessione, conservandone intatta la denominazione. Da parte di numerosi autori si è sottolineato che ciò era del tutto corretto, in quanto la finalità di quella legge non era affatto il riordino della materia o la sua innovazione.

Lo snellimento introdotto dalla legge 443/2001, attraverso la possibilità da essa offerta agli interessati di utilizzare, in “alternativa” ai due titoli esistenti, la superDIA, corrispondeva alla mera volontà di semplificare alcune procedure per favorire l’obiettivo, dichiarato, di rilanciare alcune attività produttive.

Il comma 14 dell’art. 1 della L. 443/01 anzi, stabiliva: *“Il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 dicembre 2002, un Dlgs volto ad introdurre nel Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui all’art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, e successive modificazioni, le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni di cui ai commi da 6 a 13.”*

Il T.U. avrebbe quindi dovuto semplicemente adeguarsi alle disposizioni contenute nella 443/2001. Poiché la legge di delega n. 50/1999, già citata, prescriveva peraltro nella redazione dei testi unici



un'attività di puro “coordinamento formale del testo delle norme vigenti”, si rafforza la convinzione di coloro che sostengono che il legislatore, con il T.U. DPR 380/01, sopprimendo inopinatamente l'autorizzazione edilizia, sia incorso in un caso di incostituzionalità per eccesso di delega.

Abbiamo tuttavia ritenuto utile fornire questa informazione per completezza del quadro, anche al fine di sottolineare le differenze tra i due provvedimenti ed in particolare la conferma, nel testo della **L. 443/2001**, dell'esistenza di un **doppio titolo abilitativo** edilizio in relazione alla “pesantezza” dell'intervento: concessione per gli interventi “pesanti”, autorizzazione per gli interventi “leggeri”, e di un **doppio regime, sotto il profilo del procedimento**, determinato dalla possibilità di utilizzare, per alcune attività ricadenti in entrambe le tipologie di intervento, l'alternativa della DIA. Che, come già accennato, alcuni autori tendono a definire “DIA pesante” e “DIA leggera”.

Il Governo assolse il compito assegnatogli dal comma 14 dell'art. 1 della L.443/01 emanando il Decreto Legislativo 27 dicembre 2002, n. 301.

Questo provvedimento del Governo chiude la partita giocata sul terreno della disquisizione circa la sussistenza o meno del doppio titolo in quanto, collegandosi a quanto previsto dal T.U.E., opta per una soluzione di tipo sostanziale, non entrando nel merito delle questioni di forma, confermando la **semplificazione in due soli regimi abilitativi** e la variazione del “nomen juris” di concessione edilizia in quello di **“permesso di costruire”**.

Abbiamo già accennato alla diversità dei fatti giuridici che sono sottesi dall'uso di uno specifico termine, differenziando tra licenza, autorizzazione e concessione. Desideriamo, per ragione di chiarezza, riportare un passaggio del parere del **Consiglio di Stato 3/2001** che entra nel merito di questa disquisizione nominale, chiarendo il senso del termine adottato: *“...la relazione di accompagnamento [al provvedimento n.d.r.] rimette al Consiglio di Stato la soluzione del dubbio circa il mantenimento o meno del nomen juris da dare al titolo abilitativo, se, cioè, confermare il nome di concessione oppure adottarne uno diverso come “autorizzazione” o altro.*

*In proposito va considerato che, in seguito alle innovazioni legislative intervenute, il termine concessione ha perduto in parte la valenza originaria, la quale già non corrispondeva appieno, nel sistema, alle intenzioni di chi lo introdusse nel nostro ordinamento.*

*E' preferibile, quindi, adottare un termine che per un verso non denoti una recessione del diritto del proprietario e che per converso non disconosca la funzione sociale del diritto ad edificare, affermata dalla Costituzione. Un termine, cioè, che lasci intendere che lo ius aedificandi non discende dall'autorità che lo concede, essendo connaturato alla proprietà (o diritto equiparato).*



*ma che al tempo stesso non revochi il dubbio che quel diritto è sottoposto, nell'interesse comune e per la salvaguardia di superiori valori, ad un regime di governo e controllo amministrativo, ancorché significativamente snellito e semplificato dalla riforme introdotte".*

Il Consiglio di Stato ritiene quindi opportuno sostituire il termine "concessione" con quello di: *"permesso o permissione o assentimento o altro" per mantenere intatto il segnale della rivisitazione sistematica operata dalle norme riformatrici".*

Prevale, alla fine, mutuandolo dal francese "permis de construction", il permesso di costruire.

Un termine per mezzo del quale mi permetto di sostenere che vengono definitivamente **"tumulate"** le battaglie, condotte negli anni '70, per separare il diritto di edificare dalla proprietà del suolo.

D'altronde, parlare di legge sul regime dei suoli, nel nostro Paese, è **argomento tabù**. Non è stato possibile condurre a compimento la battaglia negli anni '60-'70 nonostante l'impegno profuso nelle lotte popolari in concomitanza con il punto di massimo consenso del più forte Partito Comunista dell'Occidente, figuriamoci dopo.

Dobbiamo però rammentare che gli effetti di quelle battaglie si erano già affievoliti dopo la sentenza della **Corte Costituzionale n. 5** del 30 gennaio 1980, che aveva riconosciuto l'inerenza dello *jus aedificandi* al diritto di proprietà. Con quella sentenza si era restituito al termine "concessione edilizia", adottato dalla L.10/77, una valenza puramente nominale, in quanto la consistenza sostanziale si era, di fatto, ridotta a quella di un'autorizzazione. Il DPR 380/2001, quindi, non ha fatto altro che registrare, con quello che potremmo definire un atto di pietà, una "morte clinica" dichiarata da tempo.

L'altro elemento particolarmente rilevante, introdotto dal Dlgs. 301/2002, riguarda l'intervento edilizio della "demolizione e ricostruzione" che, finalmente inserita nella categoria della ristrutturazione edilizia, ha subito diversi rimaneggiamenti fino a pervenire alla stesura attuale del T.U. DPR 380/01, che così recita: ***"Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica."***

Ribadisco, **finalmente!** I più giovani tra i miei lettori non possono comprendere il senso liberatorio di questa affermazione ma i più anziani, ahimè miei coetanei, rammentano sicuramente quante **"lacrime e sangue" è costata questa conquista**. Lacrime vere e sangue virtuale di liberi professionisti e tecnici comunali - in buona fede o meno e qui del tutto secondario - perseguiti penalmente, possiamo dire oggi ingiustamente, per aver "sconfinato", partendo da interventi di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione di precedente classificazione, nella demolizione e ricostruzione.



Per queste lacrime dobbiamo “essere grati” al sistema delle ambiguità normative, che si prestano ad interpretazioni profondamente diverse, generato da definizioni non dotate di sufficiente chiarezza descrittiva. Il problema della espressione testuale delle norme è trattato altrove in questo testo e non è il caso di tornare su un argomento che ritengo chiarito.

Ma se il sistema si presta ad essere stravolto dalle opposte interpretazioni bisogna ammettere che la parte peggiore è stata svolta da certi colleghi che hanno svolto attività di CTU presso i Tribunali Penali sostituendosi con incredibile zelo ai pubblici ministeri nel ruolo di accusatori.

Perché, se è pur vero che la norma si è prestata ad interpretazioni molto diverse, è altrettanto vero che costoro non si sono certo risparmiati nel ricercare, nei casi dubbi che hanno esaminato, l'interpretazione più sfavorevole ai colleghi indagati; con un impegno indubbiamente degno di migliore causa.

Avremo occasione per ritornare sull'argomento delle consulenze tecniche e dei comportamenti in malafede che possono essere assunti per eccesso di giustizialismo nel collaborare con le Procure della Repubblica.

Ciò detto, possiamo rilevare con soddisfazione che la diversa classificazione e la nuova definizione introdotte dal T.U. hanno “chiuso una partita” durata circa tre decenni, dalla L. 457/78 ai giorni nostri.

La classificazione dell'intervento della demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione si colloca in piena sintonia con lo spirito più autentico delle politiche di recupero del patrimonio edilizio esistente.

L'inserimento degli interventi di demolizione finalizzati alla ricostruzione dell'immobile, nella categoria della ristrutturazione edilizia, con la asciutta formulazione: “*ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma*”, rappresenta una vera e propria rivoluzione.

Ho sempre ritenuto che fosse indispensabile ed improcrastinabile favorire al massimo il recupero del patrimonio edilizio esistente. Attraverso norme che consentissero gli interventi di recupero senza eccessive limitazioni. Fermo restando il rispetto delle prescrizioni sulle destinazioni d'uso, quindi sull'incidenza dell'intervento sugli standard urbanistici, delle norme di sicurezza e, ovviamente, delle prescrizioni igienico sanitarie che costituiscono l'obiettivo primario degli interventi di recupero.

La crescita smisurata delle città, con i problemi che ha comportato di riflesso, obbliga a perseguire obiettivi che puntino alla riduzione al minimo del consumo di territorio. Ciò presuppone, anche per **motivi di economia**, il recupero delle quantità già edificate, soprattutto nei casi in cui queste risultino inadatte alle funzioni cui dovrebbero essere destinate o in contrasto con la programmazione urbanistica.





Per la medesima ragione ho sempre ritenuto che si dovessero incentivare questo tipo di interventi, tenendo conto che la loro onerosità - che deriva dalle difficoltà operative degli interventi nei centri densamente abitati, dal lungo periodo di immobilizzo passivo del capitale investito, dalla necessità di risolvere i rapporti con gli eventuali occupanti da tutelare ecc. - sotto il profilo strettamente imprenditoriale debba essere adeguatamente “ricompensata”. Non solo da un margine operativo che si sostanzia nella snellezza procedurale, anche se ciò rappresenta già un imponente passo in avanti, ma anche in una “compensazione”, i cui vantaggi siano tali da stimolare una nuova stagione di investimenti nel settore del recupero.

Dovendo però affrontare queste critiche, come si suole dire “perso per perso”, aggiungo alla precedente affermazione una considerazione che probabilmente provocherà qualche senso di nausea ai conservatori inossidabili. **Perché mai questo tipo di interventi deve rimanere confinato, al massimo, nella città consolidata e non possono essere ammessi nella “città storica”?**

Preciso meglio la domanda per anticipare le argomentazioni, ben note, di coloro che pretendono di auto-nominarsi tutori dell’interesse ambientale e degli esponenti di certa falsa cultura della conservazione. Perché questo tipo di interventi può essere attuato anche nella città storica solo a condizione di avviare faticosi piani di recupero oggetto di incredibili contrattazioni decennali o solo attraverso altrettanto faticosi Accordi Procedimentali il cui effetto finale è lo stesso ma che costringe l’interessato ad affrontare le forche caudine del potere burocratico e politico ?

Va precisato, per non essere fraintesi, **che qui non si ipotizza affatto una sorta di liberalizzazione tout-court**. Si immagina invece una norma che, a fronte di una sostanziale liberalizzazione e semplificazione degli interventi, soprattutto se assistiti dai necessari elementi di incentivazione, li condizioni a rigidi e ben individuati presupposti di interesse collettivo, sottoponendo la realizzazione ad un’attenta verifica da effettuare passo passo.

Ho, addirittura, ritenuto e ritengo tuttora che l’intervento di demolizione e ricostruzione “fedele” dovrebbe essere considerato un intervento di **risanamento conservativo**, quindi ben al di sotto della categoria della ristrutturazione.

Il cosiddetto declassamento dell’intervento di demolizione e ricostruzione alla categoria della ristrutturazione edilizia, introdotto dal DPR 380/2001, di fatto era stato già riconosciuto da ripetute sentenze dei TAR. Ma la stessa cosa non era avvenuta per quanto riguardava il Giudice penale che continuava ad emettere sentenze in aperta discordanza con il Giudice Amministrativo classificando quel tipo di intervento, rigorosamente, nella categoria della nuova costruzione, o ri-costruzione.



Resta il fatto sta che il Giudice Amministrativo ha sempre mostrato una maggiore apertura e flessibilità verso questo tema ma il legislatore, purtroppo, gli dato ragione con eccessivo ritardo.

In particolare, oltre a quanto rilevato nei provvedimenti collegati di cui abbiamo parlato, vediamo quali **sono gli altri elementi innovativi del DPR 380.**

**La centralità della DIA**, voluta dal nuovo ordinamento, è il frutto della spinta dell'opinione pubblica, soprattutto imprenditoriale, che sollecitava il legislatore a sottrarre al controllo preventivo degli uffici dell'Amministrazione un'ampia categoria di opere la cui semplificazione, peraltro, appariva del tutto giustificata.

La scelta del legislatore di assecondare quella spinta alla semplificazione, ha una solida base di ragionevolezza soprattutto se si tendono presenti due circostanze: 1- la possibilità, da parte dell'interessato, di accedere al regime semplificato scegliendola come alternativa alla richiesta di Permesso di costruire; 2- il quadro, all'interno del quale può avvenire la nuova edificazione con il regime semplificato, caratterizzato da premesse tali da assicurare sia la certezza normativa che la condivisione preliminare, in sede di pianificazione, del tipo di intervento da parte dell'Amministrazione.

Una soluzione eccellente e del tutto condivisibile se si pensa che la eventuale scelta di edificare con la procedura semplificata:

- è il risultato di una valutazione preliminare, di **opportunità**, che l'interessato avrà sicuramente svolto con la necessaria attenzione, valutando i possibili rischi e sciogliendo, preliminarmente, tutti i possibili dubbi. Ciò avvalendosi anche dell'assistenza degli uffici comunali che, comunque, interverranno successivamente nel procedimento;
- si avvale, nell'ambito del procedimento semplificato, del "paracadute" che viene attivato dal comma 6 dell'art. 23. Esso interviene in caso di "rischio", ovvero nel caso in cui, nel termine dei 30 giorni che devono intercorrere tra la denuncia e l'inizio dei lavori, il dirigente responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale rilevi delle inadempienze ed impartisca l'ordine di non eseguire l'intervento;
- **interviene in sintonia con l'Amministrazione** che ha già fornito il proprio consenso di massima, indicando tutti i parametri specifici cui l'edificazione dovrà attenersi ed in



particolare le disposizioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive.

Il procedimento è quindi di assoluta garanzia. Eppure, il meccanismo, stando alle analisi pubblicate da “Il Sole 24 Ore” **non decolla** come dovrebbe. **Cerchiamo di capirne il motivo.**

La difficoltà iniziale può essere posta in diretta relazione con la novità del provvedimento e con la necessità della “messa a punto” del rapporto tra nuova procedura e meccanismi che presiedono ai percorsi tecnico amministrativi.

Superata questa fase iniziale le residue difficoltà sono probabilmente da attribuire alla caratteristica degli strumenti attuativi del PRG che, nella loro generalità, non sono predisposti per contenere tutti gli elementi che la legge richiede e che, comunque, avrebbero dovuto essere oggetto di una specifica ricognizione da parte delle amministrazioni comunali.

Nella prima fase, in realtà, poche Amministrazioni si sono dedicate a questa attività e quindi può esservi stata, a causa di questo ritardo, un’ulteriore difficoltà nella fase di avvio.

Occorre tuttavia rammentare che il legislatore, immaginando questa eventualità, aveva indicato nella legge come affrontare il problema. Infatti, indipendentemente dalla volontà dei Comuni di impegnarsi **nell’attività di ricognizione**, per verificare la sussistenza dei presupposti di legge per i piani già vigenti, al comma 3° dell’art. 22, la norma fornisce precise disposizioni sia per l’attivazione della ricognizione su sollecitazione dell’interessato sia per prescindere da questa attività comunale, in caso di inerzia dell’Amministrazione, sostituendo la ricognizione pubblica con una relazione tecnica del professionista incaricato che asseverasse la sussistenza dei presupposti.

**Orbene tutto ciò non è comunque avvenuto.**

Dobbiamo in effetti registrare alcune circostanze: 1- **I Comuni, nella gran parte, non hanno svolto** la ricognizione prevista dalla legge, oppure questa ha dato esito negativo in quanto i P.P. non avevano le caratteristiche richieste dalla legge stessa; 2- **Gli interessati non si sono attivati** per richiedere la ricognizione ai Comuni, oppure, se l’hanno richiesta, hanno ricevuto una risposta negativa in quanto i P.P. avevano le stesse caratteristiche indicate al punto precedente; 3- **I professionisti non si sono sentiti in grado** di sostituirsi alle Amministrazioni procedendo all’asseverazione che attestasse la sussistenza delle caratteristiche richieste per i Piani oppure, nel predisporla, si sono anch’essi trovati di fronte al caso indicato al punto 1. I professionisti, per questo aspetto, si trovano ad avere attribuita dal T.U. una valutazione di carattere sostanzialmente discrezionale che la legge infatti attribuisce al “*competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani*”, quindi di norma alla Giunta Comunale oppure, secondo eventuali diverse disposizioni delle leggi regionali in materia di competenza all’approvazione dei piani



attuativi, al Consiglio.

Una responsabilità consistente che pochi tecnici si sentono di assumere tenendo presente la descrizione delle caratteristiche che i piani devono assumere, effettuata dall'art. 22, co.3/b : *“contengano precise disposizioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive”*. Descrizione che è condizionata dal termine *“precise”* che si presta a diverse interpretazioni ed è caratterizzata dall'assenza di qualsiasi indicazione esemplificativa; talmente generica da poter dare adito a valutazioni molto diverse.

Una condizione che posta a premessa di un eventuale intervento edilizio, appare **particolarmente pericolosa** considerando che l'eventuale contraddittorio, tra professionista e funzionari dell'Amministrazione, secondo la previsione della legge potrebbe svilupparsi ad intervento già avviato. Decisamente molto pericoloso.

**Certo i piani che presuppone il legislatore del T.U. sembrano piani di altri tempi o di altre culture** urbanistiche; penso agli strumenti attuativi degli anni '20 e '30 o a quelli di altri Paesi europei dove la pianificazione raggiunge livelli di dettaglio a noi sconosciuti. Tutta colpa degli urbanisti dunque. Niente affatto. Prova ne è la circostanza che **il comune di Roma**, seppure con qualche ritardo, ha individuato un notevole numero di strumenti attuativi - sebbene limitati ai Piani **di Zona 167** - per i quali la procedura semplificata si sarebbe potuta attivare. Tuttavia nessuna Denuncia d'Inizio Attività è stata presentata per attuare interventi all'interno di quei Piani e se ce ne sono state, circostanza che non mi risulta stando agli uffici centrali dell'Amministrazione, si tratta Circola nei corridoi degli uffici una voce che attribuisce questa circostanza, per i Piani di Zona, alle difficoltà che sollevano tanto **le banche erogatrici** di mutui quanto gli stessi notai. Questi sarebbero riluttanti ad accettare di sostenere economicamente con i mutui od a rogare atti che non siano sostenuti da un provvedimento esplicito dell'Amministrazione. Questa circostanza potrebbe essere estesa anche ad altri strumenti attuativi, quali i Piani di Lottizzazione privata cui accennavamo prima.

**Se è così**, cosa che non può essere esclusa considerata la riluttanza degli stessi soggetti ad accettare le autocertificazioni di destinazione urbanistica, il legislatore, come pure chiunque creda nella semplificazione, nel decentramento di poteri, nello snellimento sostanziale o, addirittura, nella delega totale ai professionisti, **può mettersi l'anima in pace**. Non è cosa che vedremo facilmente. A meno che il legislatore stesso non lo imponga a tutti; ma questa soluzione appare invero piuttosto improbabile.

**L'ambito di efficacia** di questo provvedimento appare dunque, al momento, limitato ai Piani di



Recupero, che interessando prevalentemente l'edificato e riguardando progetti estesi ad uno o comunque a pochi isolati, non pongono problemi di disposizione plano-volumetrica o di tipologia; ad alcuni strumenti oggetto di Accordi negoziali, nei quali però, di norma, la Conferenza dei servizi approva anche i progetti architettonici definitivi; infine ai Piani di lottizzazione di iniziativa privata, nei quali la proprietà consortile ha tutto l'interesse tanto ad una procedura rapida quanto a che la progettazione di dettaglio risulti strettamente congruente con l'indirizzo del Piano.

Una specifica riflessione verrà svolta in una apposta lezione per quanto riguarda la **responsabilità che assumono i tecnici che asseverano** la relazione che accompagna la DIA ed il rapporto tra questa attività ed il compito affidato all'Amministrazione nel procedimento.

Concludiamo questa parte con un'ulteriore riflessione sul rapporto che si instaura con l'Amministrazione decorso il termine fissato dal comma 1 dell'art. 23 del T.U.: alcuni sostengono che l'Amministrazione lasciando decorrere, senza intervenire, il termine di 30 giorni dalla presentazione della DIA avalla di fatto la legittimità dell'intervento, contribuendo alla formazione di una forma di silenzio assenso.

**Questa tesi, a mio avviso, non ha alcun fondamento.**

Penso, invece, che all'Amministrazione, nell'ambito della procedura di DIA, sia stato affidato un **compito di sostegno o di "paracadute"**, come l'abbiamo prima definito, nei confronti dell'interessato.

Decorso il termine di 30 giorni, tuttavia, il titolo implicito deve considerarsi giuridicamente formato e non residuerebbero per l'Amministrazione termini di interruzione, mentre resta salva ed impregiudicata la facoltà dell'Amministrazione di avviare un eventuale procedimento di **auto tutela**, che si può concludere con l'annullamento del titolo implicito ove non sia possibile ricondurre a condizioni di legittimità l'intervento.

In questo caso, a mio modesto avviso, residua un aspetto che coinvolge la responsabilità dell'Amministrazione, in relazione al provvedimento di autotutela che si andrebbe ad adottare ed agli effetti di questo sulle opere realizzate, soprattutto in relazione al ritardo con cui l'Amministrazione interviene.

E noto infatti che qualsiasi provvedimento di annullamento debba essere sostenuto da una motivazione che abbia tenuto nel dovuto conto la comparazione tra interesse pubblico all'annullamento e diritto del privato a conservare quanto realizzato, ancorché illegittimamente,



**Diverso è il caso in cui vi sia la necessità di acquisire sul progetto eventuali Nulla Osta.**

In questo caso l'Amministrazione interviene nel procedimento con un ruolo attivo, sia che avvenga per il rilascio di un proprio N.O., in quanto titolare di subdelega, sia nel caso in cui per tale finalità intervenga nel procedimento lo **Sportello Unico dell'Edilizia** del quale ci accingiamo a parlare.

In questo caso l'Amministrazione ha non solo il tempo necessario ma anche l'obbligo di effettuare un'istruttoria sull'intera documentazione e sugli stessi presupposti che sono alla base dell'intervento progettato.

Insomma non sono pochi i problemi ed i dubbi da sciogliere tutte le volte che si opta per la strada della semplificazione ma ciò non deve comunque significare una rinuncia a perseguire questo obiettivo; semmai un maggiore impegno nel far sì che i rischi siano ridotti al minimo. Parafrasando il passo di una vecchia canzone di Lucio Dalla direi che: ci sono anche i pericoli, ma rispetto ad essi "non bisogna aver paura ma solo stare attenti"; se non altro per evitare che l'unica vera semplificazione, di cui si rischia di usufruire concretamente, sia il rito abbreviato nei tribunali.

Vorrei però concludere questo argomento con **una notazione positiva**: probabilmente uno dei motivi del mancato successo - non mi sembra che si possa parlare di fallimento - della DIA, come alternativa al permesso di costruire, va ricercato nel successo di altre iniziative, intraprese contestualmente dal legislatore, prima fra tutte la rigida scansione temporale del procedimento, avviata con la L.662/96 e, ultimo in ordine di tempo ma tra i primi per importanza, lo Sportello Unico dell'Edilizia i quali, congiuntamente, hanno assicurato un quadro di certezza sui tempi d'istruttoria e ricostruito un rapporto di fiducia tra utenti ed Amministrazione che probabilmente ha indotto gli interessati a preferire la via del percorso "assistito".

**Lo Sportello Unico dell'Edilizia, previsto dall'art. 5, è una delle novità più rilevanti del T.U. e rappresenta la chiave di volta del nuovo sistema di relazioni che viene ad instaurarsi, grazie al nuovo provvedimento legislativo, tra cittadino e P.A.** . Esso non si discosta dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) perché sostanzialmente è l'estensione di quello all'edilizia residenziale privata.

L'art. 5 è subito molto chiaro su questo aspetto quando, al primo comma, stabilisce che le Amministrazioni comunali devono provvedere a costituire l'ufficio che avrà questa denominazione il quale curerà tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività.

Dunque presso questo ufficio di nuova costituzione vengono accentrati, puntando ad un obiettivo di



semplificazione, di trasparenza tanto nei procedimenti quanto nell'informazione, di efficacia sostanziale e quindi di economia nell'azione amministrativa, l'intero complesso dei compiti che riguardano l'attività tecnico amministrativa nel settore edilizio. Inclusa la cura dei rapporti tra il privato, **l'Amministrazione comunale e le altre Amministrazioni ed Enti** che intervengono, a qualsiasi titolo, nel procedimento.

Ancora più chiaro è, al secondo comma, nel non lasciare dubbio alcuno su cosa debba, possa o non debba fare lo Sportello, per semplificare e rendere più agevole all'utente lo svolgimento delle attività finalizzate all'ottenimento di un permesso o di un nulla osta o per assicurare la ricezione delle DIA e curare gli adempimenti ad esse connessi.

Passo dopo passo il testo dell'art. 5 indica chiaramente tutto ciò cui l'Amministrazione comunale deve provvedere per tramite dello Sportello.

Allo Sportello competono dunque diverse categorie di attività e compiti:

- di **informazione** agli utenti, sull'intera gamma di attività che riguardano lo Sportello; che va dalle certificazioni urbanistiche e di agibilità alle Denunce di inizio attività, dalla documentazione necessaria all'istruttoria dei progetti allo stato dell'iter tecnico amministrativo. Utilizzando anche, tutte le volte che è possibile, come auspicano le leggi in materia, sistemi informatici di facile accesso;
- di **assistenza**, nel curare i rapporti con gli altri uffici interni all'Amministrazione e con quelli di Enti esterni durante il corso del procedimento; attività che spaziano dalla denuncia delle opere in cemento armato, anche per le zone sismiche, ai N.O. dei vigili del fuoco nelle materie ad esso soggette;
- di **certificazione**, in merito alle norme vigenti in materia urbanistica ed edilizia, secondo il nuovo criterio del certificato omnicomprendente, che riguarda tutte le informazioni necessarie per predisporre correttamente il progetto edilizio; di certificazione in materia di agibilità;
- di **istruttoria**, con la ricezione delle diverse istanze: DIA, richieste di Permesso di Costruire, agibilità, richieste da trasmettere agli Enti esterni ed agli uffici interni per la predisposizione del loro parere da esprimere nelle Conferenze dei Servizi;
- di **decisione**, con la conclusione dei procedimenti edilizi, con l'eventuale intervento inibitorio sulla DIA, con il rilascio o il diniego del Permesso di Costruire, con il diniego dell'agibilità a seguito delle verifiche previste dalla legge, con il consenso o meno alle richieste di accesso ai documenti dopo aver valutato la sussistenza dei presupposti di diritto.

Dalla lettura puntuale del testo e dall'elencazione dei numerosi e diversificati compiti affidati,



risulta evidente che l'**Amministrazione**, da questo momento in poi, **abbandona il precedente compito di controllore** delle documentazioni o di istruttore degli atti tecnici per verificarne la rispondenza alle prescrizioni urbanistiche e regolamentari ed assume quello di “*servizio all’utenza*”. L’aspetto più delicato della previsione dell’istituzione dello S.U.E. è quello che richiede alle Amministrazioni **comunali una complessiva riorganizzazione** della struttura interna per adeguarla ai nuovi compiti che sono affidati all’attività dello Sportello.

**Così è avvenuto a Roma** ed in altre città, grandi e piccole, anche se l’impiego di queste forme di “sperimentazione”, nella fase precedente all’entrata in vigore del T.U., risulta limitata a pochi casi che, peraltro, si sono dovuti confrontare con l’iniziale disinteresse delle altre Amministrazioni. Più che di disinteresse, sulla base dell’esperienza personale, potremmo dire che si sia trattato, almeno nella prima fase, **di incredulità da parte delle altre Amministrazioni**, indubbiamente sorprese sia dal ruolo, del tutto innovativo di perno centrale, assegnato dalla legge allo Sportello Unico, sia dalla nuova forma di “subordinazione”, cui venivano sottoposti tutti gli Uffici, rispetto ai tempi dettati dalla legge allo Sportello Unico.

Da un lato si è utilizzata la **centralità della Conferenza dei Servizi** nel procedimento, sfruttando al meglio la forza di cui è stato dotato tale istituto dalla L.241/90 e dalle successive integrazioni e modificazioni, spingendo l’acceleratore sulla possibilità di concludere la Conferenza in ogni caso, con la presenza o meno e con l’espressione o meno dei pareri degli Uffici ed Enti convocati. Dall’altro si sono mantenute le forme tradizionali di collaborazione tra cittadino e P.A. sia per raccordare gli Uffici esterni con lo Sportello che per la consegna e la predisposizione della documentazione necessaria

La Conferenza rappresenta il perno del procedimento in quanto il T.U. esclude chiaramente che la sua convocazione possa essere considerata una facoltà.

La gran parte delle Amministrazioni comunali a causa della scarsità di risorse disponibili si dibattono tra mille **difficoltà operative**, alle quali si è sovrapposta la spinta di riorganizzazione voluta dalla “riforma”. In alcuni casi ciò ha significato, grazie alla capacità di ottimizzare le risorse disponibili, un aumento del livello di efficienza e di efficacia. In altri casi il tentativo di adeguarsi comunque alla legge, forzando i tempi della riorganizzazione, ha fatto correre il rischio di perdere i discreti livelli di efficienza faticosamente raggiunti.

La volontà del legislatore del T.U. non era certo quella di affermare una ideologia dell’organizzazione o l’intangibilità del procedimento così come formulato nel testo di legge ma, piuttosto, quella di individuare le forme migliori per assicurare la massima efficienza e trasparenza





operativa.

Poiché, come si suole dire, “*a volte il meglio è nemico del bene*”, non è vantaggioso fare del procedimento previsto dal T.U. una bandiera da difendere ad ogni costo

Nei grandi Comuni sembra piuttosto che la tendenza sia del tutto invertita. Più che di sportelli unici, si dovrebbe parlare di sportelli dedicati o tematici.

Il successo dell’esperienza dello S.U.E., addirittura più di quello dello S.U.A.P., ha infatti indotto molte strutture degli uffici complessi (organizzati in dipartimenti o simili) a cercare di risolvere temi specifici per mezzo di **Sportelli dedicati, definiti anch’essi “unici”**. Sicché sono sorti sportelli unici per il “turismo”, per l’ “agricoltura”, per l’ “ambiente” e chi più ne ha più ne metta. Sommando questi agli sportelli unici nelle circoscrizioni, abbiamo un risultato che può generare qualche confusione.

Alcuni di questi “sportelli”, per le loro caratteristiche e per le finalità che si propongono, non vanno, sotto il profilo dell’efficacia, al di là di una ben organizzata Conferenza dei Servizi ma la denominazione di “Sportello Unico per...” sembra garantire un maggiore peso specifico organizzativo per cui gli assessorati propendono volentieri per questa soluzione di proliferazione.

In tema di semplificazione e di snellimento vanno sottolineate altre due importanti novità introdotte dal T.U.E. : la nuova procedura per il rilascio del permesso di costruire “in deroga” e l’autocertificazione dei requisiti igienico sanitari per l’edilizia residenziale. **Della Deroga parleremo più diffusamente quando affronteremo le procedure speciali.**

L’autocertificazione dei requisiti igienico sanitari è prevista dall’art. 20, comma 1, allorché specifica che tra i documenti che devono essere prodotti direttamente dall’interessato va allegata anche *“un’autocertificazione circa la conformità del progetto alle norme igienico sanitarie nel caso in cui il progetto riguardi interventi di edilizia residenziale ovvero la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico discrezionali”*.

L’importante innovazione comporta **due aspetti positivi, un dubbio ed un possibile rischio**. Questa facoltà per l’edilizia residenziale è giustificata dalla certezza che deriva al certificatore dalla semplicità e chiarezza delle norme in materia di igiene delle abitazioni, contenute nei regolamenti edilizi, che forniscono tutti gli elementi che consentono, di norma, una autocertificazione



attendibile: fattori di illuminazione, ricambio d'aria, rapporto tra superfici di pavimento e superfici delle finestre, posizione, caratteristiche e numero dei bagni, dei disimpegni, dei locali lavatoio e stenditoio ecc.

Anche questa forma di autocertificazione non ha tuttavia preso ancora il sopravvento sulle richieste di parere alla ASL, a dimostrazione del timore che ancora condiziona i progettisti.

**Al di là del parziale utilizzo** o del ritardo con cui sta avvenendo il passaggio dal N.O. della ASL all'autocertificazione, i vantaggi, tra loro intimamente connessi, riguardano la snellezza del procedimento e l'alleggerimento del carico di lavoro sui competenti uffici delle ASL.

**Il dubbio** riguarda i possibili casi di destinazioni non residenziali che potrebbero avvalersi dell'autocertificazione.

La legge indica genericamente casi in cui *“la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico discrezionali”*. Sarebbe stato utile, quanto meno, che la legge indicasse le ipotesi in cui ricorre la discrezionalità tecnica o quelle in cui essa può essere sostituita *“dall'autocertificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate ove previste”* come indicava all'art. 19 la legge 241/90, quando introdusse la DIA come strumento di semplificazione in tutti i casi in cui si trattasse di accertare il sussistere dei requisiti o dei presupposti di legge.

In carenza di una simile indicazione la possibilità di avvalersi dell'autocertificazione, anche per progetti non destinati all'edilizia residenziale, appare quanto meno improbabile e la disposizione di legge risulta *“tamquam non esset”*, di fatto inesistente.

**Il rischio**, naturalmente, riguarda l'esattezza dell'autocertificazione. Qui il professionista deve essere molto attento, puntuale e dettagliato nell'esame dei requisiti progettuali.

L'edificio che verrà realizzato sarà infatti assoggettato ad una doppia verifica: in corso d'opera, e per tutta la durata del cantiere fino alla conclusione dell'intervento, da parte degli uffici comunali che esercitano il controllo sul progetto e sulla sua realizzazione; **ad opera realizzata**, da parte dell'Ufficio preposto al rilascio del certificato di abitabilità.

Aggiungerei che la responsabilità del professionista che auto certifica è anzi **amplificata** dall'altro elemento di grande semplificazione, introdotto dal T.U., del quale ci accingiamo a parlare, che riguarda la nuova definizione del **procedimento per il rilascio del Certificato di agibilità**.

L'art. 25 del T.U. ridefinisce integralmente il procedimento e la stessa terminologia del certificato di abitabilità previsto dal DPR 22 aprile 1994 n. 425. A quel decreto presidenziale va riconosciuta la primogenitura di un effettivo e sostanziale snellimento del procedimento che consentiva di utilizzare gli edifici o parti di esso e la semplificazione tanto documentale quanto procedimentale.

**Con il DPR 425/94** era stato infatti fissato il termine ultimo di **30 giorni** entro il quale, esperiti o meno gli accertamenti necessari, l'Amministrazione doveva procedere al rilascio del certificato di



abitabilità. All'eventuale silenzio dell'Amministrazione nel termine massimo di 45 giorni dalla data di presentazione della richiesta avrebbe corrisposto un sostanziale riconoscimento dell'abitabilità intervenuta con la formulazione "l'abitabilità si intende attestata". Ferma restando la facoltà dell'Amministrazione di procedere anche successivamente alle necessarie verifiche.

**Con il T.U. DPR 380/2001** il certificato viene finalmente definito univocamente di "agibilità" eliminando la differenziazione tra abitabilità riferita agli edifici ad uso residenziale e agibilità riferita a tutte le altre destinazioni.

Con la formulazione del T.U. il certificato diviene lo strumento attraverso cui si documenta non solo la salubrità ma anche la sicurezza, l'igiene ed il risparmio energetico riferito tanto agli impianti quanto all'edificio nel suo insieme.

Il T.U. individua e specifica anche gli interventi ai quali dovrà seguire il rilascio del certificato: nuove costruzioni, ricostruzioni o sopraelevazioni totali o parziali, interventi che possano aver influito sulle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, impiantistiche e generali dell'edificio in relazione alla sua agibilità.

Una precisazione necessaria, sulla quale tuttavia risultano pesanti ritardi da parte delle Amministrazioni nella funzione di controllo, riguarda l'obbligatorietà di richiedere il certificato nel termine prestabilito di 15 giorni dal completamento delle finiture, pena l'applicazione di una sanzione pecuniaria che oscilla da 77 a 464 euro. Non si tratta di una cifra rilevante se si pensa alla dimensione finanziaria dell'investimento e del ritorno economico di una costruzione ma rende palese il diritto dell'Amministrazione di procedere alla sua applicazione in tutti i casi in cui dovesse rilevarne l'assenza. Una notazione niente affatto secondaria se si pensa che sul piano statistico si suppone che oltre il 50% degli edifici esistenti sia sprovvisto di questa certificazione. In una città di grandi dimensioni potrebbe verificarsi un mancato introito all'erario comunale di cospicue dimensioni.

L'art. 25 definisce puntualmente il procedimento che si avvia con la richiesta da presentarsi entro 15 giorni dal completamento delle finiture dell'edificio da parte del titolare del Permesso o della DIA e che si dovrà concludere improrogabilmente entro 30 giorni dalla presentazione della domanda (se completa o dal completamento della documentazione richiesta, negli altri casi).

Nel caso in cui nel termine dei 30 giorni non dovesse essere emanato il provvedimento esplicito di certificazione dell'agibilità da parte del dirigente o responsabile del competente ufficio comunale, come già previsto dal DPR 425/1994, l'agibilità si intende attestata nel caso in cui sia stato rilasciato il parere della ASL nel corso del procedimento per il rilascio del Permesso di costruire. Nel caso in cui il parere ASL **sia stato sostituito dall'autocertificazione** del professionista, come previsto dall'art. 20 comma 1, **il termine** per la formazione dell'agibilità implicitamente "attestata"



si raddoppia in 60 **giorni**. E' un evidente **caso di "silenzio assenso"**, come recita lo stesso penultimo comma dell'art. 25

In questo caso, com'è evidente, in capo al professionista auto certificante ricade non solo la responsabilità di aver avviato il cantiere e la realizzazione dell'edificio ma anche quella di assicurare tutte quelle condizioni, già citate, di sicurezza, igiene, salubrità, impiantistiche e generali dell'edificio.

Naturalmente la responsabilità non riguarda tutte le singole attestazioni ma la circostanza di aver fatto formare, in virtù del silenzio dell'Amministrazione, un certificato che "attesta" l'agibilità dell'edificio e che ne consentirà, quindi, l'immediato successivo utilizzo per i fini per i quali è stato progettato.

In questo caso, com'è evidente, la **precisione nell'attività del professionista, non può che essere assoluta** per non incappare, ad opera ultimata ed utilizzata, in un eventuale annullamento della concessione prima o del certificato di agibilità implicito poi, con tutte le implicazioni di ordine penale, civile e soprattutto socialmente morale che ciò comporta.

Residuano, all'interno del T.U. D.P.R. 380/2001, elementi che sono ancora oggetto di valutazione e discussione e che costituiranno la naturale "coda" degli effetti, indubbiamente positivi, del provvedimento unificante.

La lettura "asciutta" del T.U. inoltre, attribuendo al Permesso di costruire tutte le attività edilizie non comprese nella DIA o nell'attività libera, assoggetta ad esso una serie di attività che potrebbero essere ragionevolmente assentite tramite un provvedimento più "leggero" senza ricorrere all'iter tecnico-amministrativo del Permesso che, sebbene notevolmente snellito, risulta comunque gravoso per alcune attività. Ci riferiamo in particolare, in relazione alla classificazione operata dall'art. 3, alle opere indicate nella categoria e/1, per i manufatti che non costituiscono volume o superficie utile ed alle opere dei punti e/3, e/4, e/5, quando si tratti di interventi di modesta entità ed alle opere del punto e/6 che si collochino per dimensioni e caratteristiche in una fascia di mezzo tra la nuova costruzione e la pertinenza.

In ogni caso l'emanazione del T.U.E., come provvedimento conclusivo di un processo avviato molti anni fa, ha reso del tutto evidente lo sforzo, compiuto dal legislatore nell'ultimo decennio, per dare una svolta chiara a favore di una maggiore libertà per il cittadino a fronte di una assunzione diretta di responsabilità da parte delle altre figure coinvolte nel processo edilizio. In particolare al progettista e direttore dei lavori che con l'attività di asseverazione per la corrispondenza



dell'intervento ai presupposti urbanistici ed i regolamenti edilizi ed alla normativa di riferimento - assumono una responsabilità diretta e completa sull'intero processo edilizio.

I professionisti tuttavia, ferma restando la necessità, condivisa da tutti, di una ulteriore semplificazione delle normative di riferimento, non hanno di che dolersi se è vero, com'è vero, che l'assunzione di responsabilità è uno degli indicatori del livello di potere che si esercita.

E' un bene, a mio avviso, che i professionisti dell'edilizia riconquistino nuovamente, e definitivamente, analogamente ad altre figure professionali di indiscussa imparzialità e capacità, il ruolo di garanti nei confronti della collettività. Per il rispetto delle regole urbanistiche, per la qualità del prodotto edilizio, per la tutela della salute e delle risorse ambientali.

A fronte di questo nuovo ruolo di protagonista centrale affidato alle professioni, resterà agli uffici dell'Amministrazione il compito di assecondare la volontà del legislatore per un maggiore snellimento dei tempi e dei procedimenti prevalendo sempre più le funzioni di controllo: diretto, a campione o semplicemente documentale.

Per avviarsi anch'essi ad un nuovo ruolo di protagonisti dello sviluppo sociale ed economico a sostegno all'imprenditoria e della professione.

---

