

**Giuseppe Sarubbi**

# **Titolo abilitativo all'esecuzione dei lavori**



**PERMESSO DI COSTRUIRE E DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ  
AI SENSI DEL D.P.R. N. 380/2001**

**CD-ROM CON MODULISTICA,  
NORMATIVA  
E GIURISPRUDENZA  
INCLUSO**

**GRAFILL**

Giuseppe Sarubbi

TITOLO ABILITATIVO ALL'ESECUZIONE DEI LAVORI

ISBN 13 978-88-8207-242-1

EAN 9 788882 072421

Manuali, 54

Prima edizione, ottobre 2007

Giuseppe Sarubbi <1964->

Titolo abilitativo all'esecuzione dei lavori / Giuseppe Sarubbi. - Palermo : Grafill, 2007  
(Manuali ; 54)

ISBN 978-88-8207-242-1

1. Concessione edilizia - Legislazione.

346.45045 CDD-21

SBN Pal0207244

CIP - Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia 87/91 - 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 - Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> - E-Mail [grafill@grafill.it](mailto:grafill@grafill.it)

Finito di stampare nel mese di ottobre 2007

presso Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l. Via del Cavaliere, 93 - 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

# Sommario

<b>PREFAZIONE</b> .....	p.	5
<b>1. GLI ATTI AMMINISTRATIVI IN EDILIZIA</b> .....	"	7
Sviluppo storico della legislazione.....	"	7
Principi ispiratori della normativa .....	"	9
Provvedimenti abilitativi .....	"	12
<b>2. IL PERMESSO DI COSTRUIRE</b> .....	"	16
Generalità .....	"	16
La ristrutturazione edilizia .....	"	16
La ristrutturazione urbanistica .....	"	18
La nuova costruzione.....	"	19
Procedure per il rilascio del permesso di costruire .....	"	20
<b>Note al capitolo due</b> .....	"	32
<b>3. L'ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA</b> .....	"	36
Generalità .....	"	36
La manutenzione ordinaria .....	"	36
<b>Note al capitolo tre</b> .....	"	37
<b>4. LA DICHIARAZIONE INIZIO ATTIVITÀ</b> .....	"	39
Generalità .....	"	39
La manutenzione straordinaria .....	"	40
Il restauro e il risanamento conservativo.....	"	41
Le procedure della dichiarazione inizio attività .....	"	41
<b>Note al capitolo quattro</b> .....	"	49
<b>5. IL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE</b> .....	"	50
<b>Note al capitolo cinque</b> .....	"	53
<b>6. I PROVVEDIMENTI ABILITATIVI PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE</b> .....	"	54
Generalità .....	"	54
Opera pubblica compatibile con lo strumento urbanistico.....	"	54
Opera pubblica non compatibile con lo strumento urbanistico .....	"	55

<b>7. I PARCHEGGI .....</b>	<b>p. 65</b>
Generalità.....	” 65
Classificazione normativa e procedurale.....	” 67
<b>Note al capitolo sette.....</b>	<b>” 83</b>
<b>8. LA MATRICE DEGLI INTERVENTI .....</b>	<b>” 84</b>
<b>9. ULTERIORI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI: I VINCOLI .....</b>	<b>” 92</b>
Generalità.....	” 92
I vincoli sui beni culturali e sul paesaggio .....	” 92
Ulteriori vincoli.....	” 97
<b>Note al capitolo 9.....</b>	<b>” 98</b>
<b>□ LE FONTI NORMATIVE NAZIONALI</b>	
Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 .....	” 101
Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 .....	” 159
Legge 28 febbraio 1985, n. 47 .....	” 163
Circolare Ministero dei lavori pubblici 30 luglio 1985, n. 3357/25.....	” 184
Legge 23 dicembre 1994, n. 724 ( <i>stralcio</i> ).....	” 207
Circolare 17 giugno 1995, n. 2241/UL ministero dei lavori pubblici.....	” 212
Decreto Legge 30 settembre 2003, n. 269 ( <i>stralcio</i> ).....	” 245
Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 .....	” 258
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2005 .....	” 311
<b>□ LE FONTI GIURISPRUDENZIALI</b>	
Abuso edilizio .....	” 327
Ambiente.....	” 331
Antisismica (normativa) .....	” 331
Concessione edilizia.....	” 332
Condomo edilizio .....	” 334
Demolizione.....	” 335
D.I.A. ....	” 335
Distanze .....	” 335
Rapporti di vicinato.....	” 336
Sanatoria .....	” 337
Sospensione.....	” 337
Urbanistica e edilizia .....	” 338
Varie.....	” 371
Vincolo paesaggistico.....	” 372
<b>□ GUIDA ALL'INSTALLAZIONE E ALL'UTILIZZO DEL SOFTWARE.....</b>	<b>” 375</b>
<b>□ BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>” 381</b>

## Prefazione

La legislazione in materia edilizia non ha seguito, negli ultimi anni, uno sviluppo lineare atto a formare un'articolazione globale e corrente dell'intero sistema. La cospicua e impetuosa nascita di provvedimenti che si sono susseguiti negli ultimi anni ha dato il via ad un sistema complesso e farraginoso che, in alcuni casi, ha mostrato la sua inefficienza. Soltanto negli ultimi anni si è tentato di provvedere ad una prima riorganizzazione e razionalizzazione di questa confusa legislazione che ha trovato il suo approdo nel testo unico il quale disciplina gli interventi di edilizia, sia pubblica che privata, (D.P.R. n. 380/2001). Lo stesso, ha avuto la funzione di semplificare ed uniformare le varie norme emesse in un ambito tanto variegato ed eterogeneo da fugare i troppi dubbi e incertezze esistenti nel settore. L'idea ispiratrice di questo complemento giuridico e tecnico alla normativa in materia edilizia, corredata da formule e riferimenti giurisprudenziali, è stata quella di offrire in un unico volume un quadro essenziale e sistematico, elaborato sulla base delle norme contenute nel testo unico e nella legislazione regionale. In questo proposito risiede il motivo fondamentale della preminenza accordata alla considerazione dei profili generali delle varie fasi e ai riferimenti pratici rispetto al materiale casistico e giurisprudenziale che funge da supporto. La possibilità di abbracciare con completezza tutta questa materia si era manifestata in questi anni con crescente forza, per il susseguirsi di norme regionali e per i riferimenti necessari alla disciplina urbanistica che è stata emanata in diverse fasi. Venendo più specificamente ai contenuti e alle modalità della sua realizzazione, occorre precisare che tutto il materiale è stato distribuito, nelle varie sezioni, con l'intento di rappresentare il complesso dei problemi connessi ai vari adempimenti richiesti dalle norme sull'edilizia privata e pubblica con riferimento ai titoli abilitativi.

Tali riferimenti si inquadrano, in genere, con la politica urbanistica, intesa non come funzione o attività dell'amministrazione locale o di governo, ma come insieme delle autorità pubbliche che hanno influenza sulle trasformazioni del territorio operate da soggetti privati o da soggetti pubblici, in un'ottica di assetto del territorio e in un contesto di pianificazione (locale). Il controllo dei progetti, manufatti e della loro esecuzione assume la funzione di esame delle condizioni d'uso complessivo dei manufatti e di controllo sociale. Nelle singole sezioni che compongono questo lavoro gli elementi di una politica urbanistica sono stati tenuti presenti. Il dibattito sul diritto di proprietà come diritto di edificare – come è noto – viene risolto dalla legge n. 10/1977. Con l'interpretazione che considera l'edificabilità non inerente alla proprietà ma sottoposta alla concessione, il proprietario viene considerato un potenziale iniziatore del processo di edificazione e come tale viene considerato oggetto di

controllo. Tale controllo si esplica per realizzare la maggiore corrispondenza tra attività e interessi collettivi, per cui il proprietario è considerato come soggetto di un'attività di interesse pubblico. È a mezzo degli strumenti urbanistici che la proprietà viene inquadrata come un mezzo per raggiungere fini sociali. La rinuncia all'edificazione non è valutata in modo positivo, come non è apprezzata per i costruttori il perseguimento della rendita anziché del profitto.

Tuttavia, accanto ai soggetti della politica urbanistica si collocano soggetti che non appartengono specificamente all'esercizio di tale politica. Basti far riferimento ai magistrati e alle associazioni ambientaliste. Da ciò nascono vari rimedi urbanistici che si ritrovano nei piani territoriali. Ma anche alcuni aspetti della politica ambientale sono richiamati nelle singole sezioni. Non bisogna dimenticare che dopo gli anni settanta si è avuta una rilevante produzione qualitativa, sotto la spinta, in particolare, delle direttive emanate dalla Comunità europea che hanno dato luogo a vari provvedimenti. Nella materia dell'edilizia va ancora tenuta presente l'attività normativa. A livello nazionale non va trascurata la nascita avvenuta nel 1986, del ministro dell'ambiente che si è fatto promotore della creazione di nuovi parchi e che ha emanato una serie di norme e un complesso sistema di apparati specializzati, da quelli centrali a quelli periferici, sistemati nelle regioni, nelle province e nei comuni.

Con la predisposizione degli elementi normativi di carattere comunitario, nazionale, regionale, locale e l'attenzione di carattere periferico, comuni e regioni sono indotti a concorrere e delineare, in vari modi, la legislazione che influisce sulle modalità di attuazione dei processi inerenti l'edilizia. Le norme del codice civile riguardanti le distanze nelle costruzioni, dalle vedute, canali e pozzi, per fabbriche e depositi pericolosi o nocivi, per l'apertura di vedute dirette e per l'apertura di vedute laterali e oblique, per pozzi, cisterne, fosse e tubi, hanno un'influenza diretta sulle costruzioni. Questo lavoro ha cercato di offrire una cernita del materiale d'orientamento tratto dalle massime giurisprudenziali delle sentenze della giustizia ordinaria e amministrativa, anche di quelle configgenti con l'orientamento dominante.

Alla luce delle considerazioni fatte si confida, perciò, nel giudizio favorevole degli operatori privati e pubblici su questo lavoro certi che l'impianto generale dello stesso e i suoi criteri ispiratori saranno valutati positivamente.

## Gli atti amministrativi in edilizia

### □ Sviluppo storico della legislazione

Fino all'entrata in vigore della legge urbanistica n. 1150/1942 e del codice civile del 1942, l'edificazione doveva considerarsi sostanzialmente libera, ossia non subordinata ad alcun controllo preliminare da parte dell'autorità comunale, ad esclusione soltanto delle città dotate di piano regolatore o di regolamento edilizio. La predetta legge n. 1150/1942 all'articolo 31 ha imposto, a chi intendesse eseguire nuove costruzioni, ampliare o demolire quelle esistenti, l'ottenimento di una licenza edilizia, rilasciata dal sindaco, essendo il diritto di edificare parte integrante del diritto di proprietà.

L'articolo 1 della legge n. 10/1977 ha successivamente sostituito l'articolo 31 della legge n. 1150/1942, introducendo un nuovo regime per l'edificabilità dei suoli; l'esecuzione delle opere di trasformazione urbanistica e edilizia è subordinata al rilascio, da parte del sindaco, di una concessione edilizia onerosa, con la quale, si attua il trasferimento al proprietario dell'esercizio del diritto di trasformare urbanisticamente il suolo.

La corte costituzionale, con sentenza 30 gennaio 1980 n. 5, ha affermato che il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà dell'immobile. La differenza tra concessione e licenza è da individuarsi solo nell'esercizio di un maggiore controllo da parte dei comuni sull'attività urbanistica ed edilizia e nell'introduzione del contributo concessorio.

Per l'esecuzione di tutte le opere edilizie, sia di nuova costruzione che riguardanti interventi su edifici esistenti, con l'entrata in vigore della legge n. 10/1977 si è reso necessario il rilascio della concessione edilizia. Tutto ciò ha reso estremamente lungo e difficoltoso l'iter burocratico del rilascio del titolo abilitativo e non solo per le nuove costruzioni ma anche per le normali opere di manutenzione e risanamento degli immobili esistenti.

Al fine di snellire le procedure per l'esecuzione delle opere di manutenzione straordinaria, fu introdotto, con la legge n. 457/1978 un nuovo tipo di titolo abilitativo denominato autorizzazione edilizia. Il predetto titolo abilitativo era rilasciato dal sindaco, con un iter burocratico più sollecito, che si distingueva dalla concessione per essere sempre rilasciata anche in forma tacita (silenzio-assenso) e per l'assenza di uno specifico obbligo del parere della commissione edilizia comunale.

La legge n. 94/1982 ha esteso l'ambito di applicazione dell'autorizzazione edilizia al restauro e al risanamento conservativo. Successivamente l'articolo 26 della legge n. 47/1985 ha introdotto un ulteriore titolo abilitativo che riguardava l'esecuzione delle cosiddette opere interne in edifici esistenti. La procedura consisteva nella

semplice comunicazione al sindaco dell'inizio dei lavori, accompagnata da una relazione asseverata da un professionista abilitato, iscritto all'albo, che attestasse la natura delle opere e il rispetto della normativa vigente. Il decreto legge n. 88/1995 più volte reiterato e convertito nella legge n. 662/1996 introduceva la dichiarazione inizio attività comunemente definita D.I.A. in alternativa all'autorizzazione edilizia.

La D.I.A. produceva un reale snellimento delle procedure edilizie per alcuni importanti interventi edilizi, quali la manutenzione straordinaria e il restauro e risanamento conservativo.

La D.I.A. prevista dall'articolo 2, comma 60 della legge n. 662/1996 era una procedura più complessa rispetto alla comunicazione dell'articolo 26 della legge n. 47/1985 per quanto concerne la documentazione necessaria, essa implicava una maggiore responsabilità del cittadino e del professionista incaricato ed anche un tempo relativamente più lungo poiché, almeno inizialmente, doveva essere presentata al comune entro il termine di 20 giorni precedenti la data fissata per l'inizio dei lavori successivamente esteso a 30 giorni precedenti la data d'inizio dei lavori.

In tale fase storica schematicamente, abbiamo i seguenti sistemi abilitativi:

- a) un regime concessorio;
- b) un regime autorizzatorio;
- c) un regime di autocertificazione.

Dal punto di vista amministrativo:

- a) l'atto concessorio è un provvedimento amministrativo con cui la pubblica amministrazione conferisce al destinatario una posizione giuridica attiva che non aveva;
- b) l'atto autorizzativo è un provvedimento amministrativo con cui la pubblica amministrazione rimuove un limite legale ad una posizione giuridica attiva di cui il soggetto era già titolare;
- c) l'autocertificazione è una dichiarazione sottoscritta dal cittadino che può validamente essere produttiva di effetti in sostituzione di analoghe certificazioni rilasciabili dalla pubblica amministrazione.

La disciplina concessoria riserva al potere pubblico ogni decisione circa la trasformazione del territorio.

La concessione edilizia è un atto amministrativo irrevocabile, nel senso che il comune non può ritirarlo.

L'autorizzazione, invece, costituisce un regime diretto ad accertare che le opere da realizzare siano definibili come interventi legittimi e conformi alle regole tecnico-edilizie, essa rimuove un limite alle facoltà del proprietario e viene utilizzata, in genere, per i casi che non incidono sull'uso del territorio e non ne determinano sostanzialmente modificazioni.

La differenza concettuale tra la concessione edilizia e l'autorizzazione edilizia non consiste nell'onerosità, in quanto esistono concessioni onerose, ma anche concessioni gratuite; in particolare, la concessione è gratuita per interventi edilizi minori, oppure per opere di interesse pubblico o di interesse generale. È particolarmente arduo identificare un chiaro spartiacque che consenta di distinguere la concessione dall'autorizzazione, così come è complesso individuare, per le varie interpretazioni delle leggi, una delimitazione concettuale tra le opere soggette a concessioni e quelle soggette ad autorizzazione.



Per linee generali si può dire che le opere di trasformazione urbanistica, ancorché su edifici esistenti (ristrutturazione edilizia), sono soggette a concessioni, mentre, quelle finalizzate al mantenimento di ciò che già esiste, devono essere soggette all'autorizzazione (manutenzione straordinaria e restauro e risanamento conservativo).

La legge n. 443/2001, al fine di semplificare ulteriormente gli adempimenti connessi all'esecuzione dei lavori sul patrimonio esistente e quelli di trasformazione del tessuto urbanistico, introduceva la cosiddetta super D.I.A.. Tale titolo abilitativo, prevedeva la possibilità di dare inizio a quasi tutti i lavori edili, comprese le nuove costruzioni, con il meccanismo del silenzio-assenso, in alternativa al rilascio dei provvedimenti abilitativi all'epoca necessari.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 è stato approvato il testo unico che riunisce e coordina tutte le disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

Il testo unico produce una sostanziale tendenza alla semplificazione procedurale riducendo due soli titoli abilitativi:

- permesso di costruire;
- denuncia di inizio attività.

Il testo unico introduce inoltre lo sportello unico dell'edilizia, che cura tutti i rapporti fra il privato, il comune e, ove occorra, gli altri enti tenuti a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto dell'istanza del titolo abilitativo. Si realizza così uno snellimento delle procedure necessarie al rilascio del titolo abilitativo, reso possibile anche dall'introduzione dell'autocertificazione, e dalla riduzione degli enti intervenienti nello stesso procedimento, con forme di collaborazione tra le stesse.

## □ **Principi ispiratori della normativa**

La normativa relativa agli interventi edilizi, che nel corso della trattazione verranno singolarmente e dettagliatamente esaminati, ha subito come già evidenziato, profonde e continue evoluzioni ed è resa complessa perché numerosi sono gli atti amministrativi richiamati dalle norme, atti che sono in parte del comune ed in parte d'iniziativa privata, profondamente diversi tra loro concettualmente ma, sostanzialmente, conseguenti il medesimo effetto giuridico: la concreta possibilità di procedere alla realizzazione delle opere edilizie.

Le innovazioni introdotte dal legislatore nel prevedere, prima la licenza edilizia, quindi la concessione edilizia e l'autorizzazione edilizia, in seguito il silenzio-assenso o anche la semplice comunicazione, anche se hanno generato incertezze e confusioni negli operatori dell'edilizia, presentano aspetti positivi:

- a) un sensibile snellimento delle procedure burocratiche in linea con i principi di speditezza e trasparenza di tutta l'attività amministrativa;
- b) l'estremo favore del legislatore nei confronti del recupero del patrimonio edilizio esistente.

È opportuno soffermarsi su questi due aspetti.

Nella più moderna visione dell'attività del comune, anche in materia edilizia i soggetti erogatori dei servizi pubblici ed in particolare i dirigenti devono:

1. individuare i fattori da cui dipende la qualità della prestazione resa;

2. ricercare gli standard di qualità e quantità dei servizi da rendere;
3. reperire gli strumenti per il conseguimento degli obiettivi.

Tale attività deve essere progressivamente aggiornata anche attraverso verifiche negli uffici e con gli utenti e periodicamente verranno adottati i provvedimenti diretti al miglioramento delle prestazioni rese, provvedendo soprattutto:

- alla razionalizzazione, alla riduzione ed alla semplificazione delle procedure adottate;
- all'adozione di formulari uniformi e chiari;
- all'informatizzazione dei sistemi di accesso al servizio.

In particolare la legge conferisce ai tecnici istruttori la qualifica di unici responsabili nella trattazione delle pratiche, ciò determina un sicuro salto di qualità nel rapporto tra operatori professionisti e pubblica amministrazione.

Nell'ambito dell'iter procedurale, dall'accettazione delle domande al rilascio dei titoli abilitativi, occorrono ovviamente specifiche competenze tecniche ed amministrative, ma l'applicazione di tali norme ha richiesto una radicale riorganizzazione della macchina amministrativa dei comuni nelle procedure edilizie al fine di garantire ragionevolezza nei tempi, aumentare la trasparenza, garantire l'interesse pubblico alla tutela del territorio e dell'ambiente.

L'apparato amministrativo si è dovuto organizzare in modo consono alla nuova normativa.

L'artefice principale per consentire il rispetto dei termini di legge e cancellare con un solo passaggio tutta la prassi consolidata e negativa dell'ultimo ventennio, dovrebbe essere il responsabile del procedimento, il quale deve curare il progetto, in tempi brevissimi, istruirlo e munirlo di tutti i necessari pareri, onde evitare, un articolato giro di uffici che le pratiche erano costrette a subire.

Altre indicazioni da approfondire sono le seguenti:

- organizzare accuratamente il contributo dei richiedenti nel senso di poter contare sulle affermazioni, autocertificazioni e sui calcoli di oneri dei tecnici di parte, organizzando controlli prima del rilascio del titolo abilitativo;
- potenziare e riorganizzare la commissione edilizia;
- organizzare presso l'ufficio trasparenza una più accurata informativa per l'utente sia in via preventiva che per il controllo dell'iter della pratica.

Quanto al secondo aspetto positivo segnalato con riferimento all'evoluzione legislativa, va rilevato che la rarefazione dei suoli liberi, il diffondersi del concetto di tutela dell'ambiente e la necessità di evitare ulteriori distruzioni di terreni agricoli, del verde e delle aree non cementificate nelle città, hanno indotto a privilegiare tutte le attività di recupero del patrimonio edilizio esistente.

Ragioni pratiche, ambientali, paesaggistiche, storico-culturali e sociali, a tutti note e su cui è inutile dilungarsi, imponevano già sul finire degli anni settanta il recupero del patrimonio edilizio esistente. Vi era l'esigenza di verificare il reale grado di utilizzazione e di utilizzabilità delle abitazioni preesistenti, prima di dar corso ad ulteriori espansioni dell'agglomerato urbano.

I processi in atto stavano inesorabilmente conducendo al degrado fisico di numerose e vaste porzioni del patrimonio edilizio esistente, all'esodo della popolazione originaria verso fasce insediative sempre più periferiche, alla caotica sostituzione, nelle aree centrali, delle funzioni residenziali e produttive tradizionali con atti-

vità terziarie e alla sotto-utilizzazione del patrimonio abitativo esistente, anche in presenza di pesanti situazioni di sovraffollamento.

Il recupero dell'edilizia residenziale esistente trova il proprio fondamento ideologico nell'evoluzione culturale che ha consentito negli anni '60-'70 di abbandonare, per i centri storici, la linea del "diradamento edilizio" del periodo fascista, per pervenire all'affermazione del risanamento conservativo e della salvaguardia dei centri storici.

I piani regolatori in precedenza non mostravano la capacità d'inserire le aree edificate nel disegno unitario e la parte costruita della città finiva con il rimanere o priva di disciplina ovvero paralizzata in una stasi irreversibile. Ma, intendendosi abbandonare la filosofia dello sventramento, per sostituirla con la filosofia della "conservazione attiva", anche al fine di limitare la crescita periferica, le zone edificate hanno dovuto essere considerate nell'ottica delle relazioni reciproche con le altre parti della città, più in generale del rapporto con l'intero complesso urbano.

L'imposizione di vincoli e di limiti non era sufficiente ad assicurare il soddisfacimento delle esigenze di manutenzione dell'edificato ed a garantire coerenza tra gli obiettivi di conservazione e lo sviluppo organico della città.

La legge n. 865/1971 è stata la prima risposta istituzionale all'istanza del recupero edilizio a fini residenziali.

Le innovazioni hanno riguardato soprattutto gli aspetti finanziari, perché la legge consentiva di utilizzare parte dei fondi per il risanamento del patrimonio dello Stato e di singoli alloggi privati, nonché per interventi di ristrutturazione di interi complessi edilizi compresi nei centri storici.

Con la legge n. 513/1977 si prevede che le regioni possano finanziare i comuni interessati alla realizzazione di alloggi parcheggio da usarsi temporaneamente da parte di famiglie costrette a sgombero, per consentire operazioni di risanamento o restauro.

Con queste norme entra nella legislazione il principio che la conservazione del patrimonio edilizio esistente possa esser promossa dall'intervento pubblico per favorire la permanenza dei tradizionali residenti e per evitare l'inesco di violenti processi di ricambio della popolazione.

Il legislatore tra il 1971 e il 1978 ha altre volte dedicato cenni occasionali o menzioni implicite al recupero. La stessa legge n. 10/1977 ha dedicato alcune norme, in qualche modo anticipatrici, ma sostanzialmente marginali, alle esigenze del patrimonio edilizio esistente.

Con la legge n. 457/1978 e con le norme successive, per favorire ed incentivare le iniziative dirette al riutilizzo del patrimonio edilizio esistente ed al riassetto delle zone degradate sul piano urbanistico, il legislatore ha ipotizzato, tra l'altro, oltre gli strumenti di pianificazione urbanistica appositi, iter procedurali in materia edilizia tendenti a favorire le seguenti categorie di opere su cui avremo modo di soffermarci in seguito:

- la manutenzione ordinaria;
- la manutenzione straordinaria;
- il restauro o risanamento conservativo;
- la ristrutturazione edilizia;
- la ristrutturazione urbanistica.

## □ **Provvedimenti abilitativi**

Gli istituti attraverso cui la normativa si è andata articolando sono molteplici e ne va determinata la nozione al fine di evitare confusioni terminologiche e concettuali. Essi sono:

1. la *comunicazione-denuncia* atto che ha lo scopo di rendere noto agli interessati un determinato fatto o una determinata volontà; essa nel settore oggetto d'indagine, ha sempre natura recettizia nel senso che l'atto, per produrre i suoi effetti, deve essere ricevuto;
2. l'*asseverazione*, un'affermazione effettuata a seguito di un necessario accertamento con cui si dà notizia di un fatto accertato, dichiarando espressamente di aver effettuato tutti i dovuti accertamenti, essa viene richiesta a tecnici abilitati e segue determinate formalità;
3. l'*autocertificazione*, nome specifico nelle dichiarazioni provenienti dal soggetto interessato, presentate a funzionari pubblici e, di norma, contenente attestazioni intorno a stati, fatti, e qualità personali, introdotta dalla legge 4 gennaio 1968, n. 15 al fine di ridurre tempi, costi e modi dell'iter burocratico.

Quest'ultimo istituto viene ripreso dalla legge n. 241/1990 in senso estremamente più lato laddove all'articolo 19 si determina la sostituzione di tutte le autorizzazioni, le licenze, le abilitazioni e i nulla-osta dipendenti dall'accertamento di presupposti e requisiti di legge con una denuncia d'inizio di attività accompagnata dall'autocertificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate. In sostanza l'atto che sembra più significativo è comunque la comunicazione-denuncia rimanendo l'autocertificazione semplicemente una sostituzione dei normali certificati senza particolari e significativi effetti giuridici.

Quando manca assolutamente una espressione di volontà della pubblica amministrazione il silenzio di per sé non può assumere alcun significato né positivo né negativo. Talvolta però il silenzio produce effetti giuridici in quanto consente di desumere la volontà della pubblica amministrazione. Perché ciò accada deve verificarsi una delle seguenti ipotesi:

1. una norma di legge deve attribuire al silenzio un valore positivo o negativo;
2. una norma deve stabilire un termine entro il quale la pubblica amministrazione ha l'obbligo di provvedere sicché, in caso di silenzio, il cittadino può ragionevolmente dedurre che l'amministrazione intende rigettare la sua istanza, in questo caso siamo nella fattispecie tradizionalmente definita silenzio-rifiuto.

Il silenzio-assenso nello strumentario giuridico urbanistico-edilizio, è istituto di antica data. L'utilizzazione di esso nelle norme sulle licenze ed autorizzazioni è stata frequente e fa sì che il cittadino prima abilitato a ricorrere contro il presunto rifiuto con una inversione totale della sua posizione soggettiva attiva, può iniziare subito, formatosi il silenzio, l'attività per cui aveva chiesto l'autorizzazione.

Nella fattispecie in esame il prodotto terminale del procedimento amministrativo non è un atto amministrativo esplicito, ma un atto senza forma, caratterizzato dalla ricorrenza di due presupposti:

1. omissione di una decisione;
2. decorso del tempo.

La legge n. 241/1990 inoltre ha collocato sullo stesso piano i procedimenti preventivi autorizzativi, i procedimenti strutturati intorno al silenzio assenso e i procedimenti che si svolgono nella forma della denuncia di inizio attività.

Questi ultimi sono caratterizzati dal fatto che l'interessato può dare inizio alla propria attività con una semplice comunicazione alla pubblica amministrazione.

La dottrina ha opportunamente sottolineato che non si può ritenere che l'inserimento, nell'attività edilizia, di tale istituto produca una liberalizzazione dell'attività stessa, in quanto occorre, comunque il rispetto di tutte le norme urbanistico-edilizie; la semplificazione, quindi è solo di tipo procedurale, determinandosi uno spostamento delle responsabilità dal comune ai cittadini.

L'ente pubblico, in ogni caso, può entro certi termini, verificare d'ufficio la sussistenza dei requisiti di legge ed intervenire sul privato:

- chiedendo all'interessato di rendere conforme la sua attività a quanto previsto dalla legge;
- vietandogli, ove non rispetti le indicazioni, di proseguire nell'attività.

Tale procedura è stata mutuata dalla legge n. 241/1990, poi ripresa dalla legge n. 662/1996 e successive modifiche e integrazioni anche nel settore edilizio ed applicata ad un insieme ampio e variegato di interventi edilizi.

Si tratta di interventi che erano assoggettati:

- ad autorizzazione edilizia, conseguibile anche nella forma del silenzio-assenso;
- a relazione asseverata (opere interne).

Per realizzare questo adattamento all'attività edilizia dell'istituto della legge n. 241/1990 il legislatore, peraltro, ha richiesto che alla denuncia di inizio attività si accompagnino:

- una relazione asseverata che non può essere generica ed omnicomprensiva ma deve dettagliatamente, in maniera puntuale e articolata, illustrare l'intervento da realizzare e certificare la sua conformità alle norme urbanistiche, di sicurezza e igienico-sanitarie;
- il progetto che deve essere rappresentato attraverso elaborati grafici e, precisamente quelli necessari per far comprendere chiaramente l'intervento intrapreso.

Nel seguito della trattazione si riprenderà l'argomento, approfondendolo nell'applicazione ai singoli tipi d'intervento edilizio.

La legge n. 241/1990 ha introdotto per tutti i procedimenti amministrativi una forma di comunicazione dell'inizio del procedimento nei confronti di tutti i soggetti che possano essere interessati al procedimento. È previsto che essi, nonché i portatori di interessi diffusi, possano intervenire nel procedimento prendendo visione degli atti e presentando memoria scritta che la pubblica amministrazione ha l'obbligo di valutare.

Sono rimesse alla discrezionalità della pubblica amministrazione le forme di pubblicità da adottare quando non è possibile la comunicazione personale e le modalità di valutazione dei documenti presentati dai soggetti intervenuti nel procedimento.

Lo statuto o il regolamento applicativo fissano tali modalità: occorrerà, in primo luogo, determinare concetti giuridici i più precisi possibili, quando si parla di collettività, comunità, cittadini.

Non suscitano controversie quelle ipotesi in cui l'atto amministrativo, già nel suo divenire, è indirizzato a costituire, modificare o estinguere un rapporto giuridico esistente tra l'amministrazione e il cittadino, con la conseguenza che, solo costui, in forza della determinazione, è legittimato a porre in essere, nell'ambito del procedimento, quei comportamenti che ritenga utili per la tutela dei suoi interessi.

Meno lineari sono quei casi che non coinvolgono i singoli, ma una vasta rete di interessi diversi; ciò in quanto, come si è detto, con lo svilupparsi dell'azione della pubblica amministrazione, i termini di riferimento dell'attività amministrativa cessano di essere, in moltissimi casi, i cittadini singolarmente considerati, ed al loro posto subentrano interi gruppi di individui, portatori di quegli interessi che l'autorità tende ad organizzare.

Con l'espressione gruppo di interesse si designano certe collettività, quali categorie economiche e professionali, raggruppamenti etnici e religiosi, praticanti di uno sport o di attività ricreative, frazioni di classi o di strati sociali, operatori di vari settori dell'economia, lavoratori di un dato comparto dell'industria, dell'agricoltura o dei servizi, abitanti di una regione, di una comunità locale o di un quartiere urbano, membri di una qualsiasi minoranza, la quale si mobilita ed opera di proposito per difendere ed affermare il proprio interesse primario e secondario nei confronti del resto della società e dello stato; in tal senso, sono gruppi di pressione quelli che concretizzano l'attività di un insieme di individui che, uniti da motivazioni comuni, cercano di influire sulle decisioni che vengono prese dal potere politico, sia al fine di mutare la distribuzione prevalente dei beni, sia al fine di conservarla di fronte alle minacce di intervento di altri o del potere politico.

Attraverso questi gruppi si realizzano forme avanzate di partecipazione perché essi non sono rappresentativi di singoli soggetti, ma della collettività e non rappresentano l'individuo considerato nell'astrattezza dei suoi interessi personali, ma l'individuo inserito negli interessi collettivi, i quali nel campo del procedimento amministrativo, si possano far valere adeguatamente.

La nozione d'interesse collettivo non è semplice da delineare, perché esso si configura come interesse di una pluralità di persone verso un bene idoneo a soddisfare un bisogno comune.

L'interesse collettivo non è la somma di interessi individuali, ma la loro combinazione, nel senso che viene soddisfatto non già da più beni atti ad appagare i bisogni individuali, ma da un unico bene atto ad adempiere il bisogno della collettività.

Individuati gli interessi tutelati può rilevarsi che il sistema instaurato con le norme in esame è di massima trasparenza; l'articolo 7 della legge n. 142/1990 sottolineando che tutti gli atti sono pubblici, contiene una chiara inversione della linea di tendenza, fin a quel momento seguita nell'ambito della pubblica amministrazione, laddove si è sempre sostenuta l'impossibilità per il cittadino di accedere a tutti gli atti.

Il meccanismo di tale trasparenza è determinato dal coniugarsi di tre momenti di pubblicità relativi all'avvio dell'iter, al prosieguo dell'iter e alla conclusione dello stesso, mediante tre istituti che sono: la comunicazione, l'accesso e la pubblicazione, così articolati:

1. obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento;
2. riconoscimento facoltà di intervento e di presa visione degli atti;

3. predeterminazione e pubblicazione dei criteri e delle modalità di concessione di vantaggi economici;
4. diritto di accesso, salvo casi esclusi dal governo con decreto o dal sindaco con atto motivato o con regolamento, e salvo gli atti preparatori nella formazione dei provvedimenti di cui all'articolo 13;
5. pubblicazione mediante affissione all'albo pretorio per 15 giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge.

Nel corso di questo iter, dopo la fase della comunicazione, i soggetti interessati possono presentare memorie scritte e documenti che la pubblica amministrazione ha l'obbligo di valutare. Per definire un atto amministrativo si può pervenire o all'adozione di un provvedimento finale ovvero, in sostituzione di questo, alla stipula di un accordo per atto scritto con gli interessati, previa apposita deliberazione indicante, sia il fine che con il contratto si intende perseguire, sia l'oggetto del contratto e le modalità di scelta del contraente, ammesse dalle disposizioni vigenti in materia di contratti delle amministrazioni dello stato e le regioni che ne sono alla base.

Tale accordo-convenzione potrebbe risultare estremamente utile in materia edilizia per quanto concerne il calcolo e le modalità di corresponsione degli oneri di urbanizzazione da parte dei titolari dei titoli abilitativi.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 è approvato il testo unico dell'edilizia che coordina tutte le disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, abrogando, una lunga serie di norme precedenti. Si annovera una sostanziale tendenza alla semplificazione procedurale soprattutto nella riduzione a due soli titoli abilitativi previsti per lo svolgimento dell'attività edilizia:

- permesso di costruire;
- denuncia di inizio attività.