

# **CONSIGLIO DI STATO**

**Adunanza Generale del 29 marzo 2001**

Sez. Atti normativi prot. n. 52/2001

Gab. n. 3/2001

## **OGGETTO:**

*Presidenza Consiglio dei Ministri -  
Schema di testo unico delle  
disposizioni legislative e  
regolamentari in materia edilizia.*

## **La Sezione**

VISTA la relazione in data 21/02/2001,  
pervenuta il 5/03/2001, con cui la  
Presidenza del Consiglio dei Ministri,  
Nucleo per la semplificazione delle  
norme e delle procedure, chiede il parere  
del Consiglio di Stato sullo schema di  
testo unico in oggetto;

ESAMINATI GLI ATTI E UDITI I RELATORI ED ESTENSORI Consiglieri *Piermaria  
Piacentini, Pietro Falcone* ed *Armando Pozzi*;

## **PREMESSO**

Riferisce l'Amministrazione che lo schema di testo unico in oggetto riunisce e coordina, nella prima parte, le norme sulla concessione edilizia e sugli altri atti di assenso in materia edilizia, nonché le norme in tema di abitabilità e agibilità degli immobili; nella seconda parte riunisce e coordina le norme sulla normativa tecnica dell'attività edilizia.

Rileva, altresì, l'Amministrazione che la materia è oggi disciplinata da una gran quantità di disposizioni sparse, di varia origine e rango.

Per quanto riguarda i titoli legittimanti l'attività edilizia, ricorda come alla disciplina fondamentale della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive

modificazioni, abbiano fatto seguito, dapprima, una riforma radicale (la legge 28 gennaio 1977, n. 10, che ha introdotto l'istituto della concessione edilizia) e, in un secondo tempo, una serie di disposizioni che, spesso in modo incoerente, sono andate sovrapponendosi nel tempo, dettate dalle esigenze di volta in volta avvertite come più urgenti o più meritevoli, non di rado inserite in testi legislativi eterogenei (ad esempio il d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 493, che, pur avendo quale oggetto principale *l'accelerazione degli interventi a favore dell'occupazione*, all'art. 4 disciplina contestualmente il procedimento per il rilascio della concessione edilizia, e quello per la denuncia di inizio attività). Ne è risultata una frammentazione del quadro normativo tale da rendere difficile all'interprete la ricostruzione del sistema e l'individuazione della disciplina applicabile alle singole fattispecie.

Analoghe considerazioni valgono a proposito sia della normativa riguardante l'abitabilità e l'agibilità degli edifici, sia della normativa tecnica per l'attività edilizia, la cui disciplina complessiva deve tener conto di una serie di disposizioni contenute in numerosi testi normativi, anch'essi di rango diverso ad esempio: r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, artt 220 ss.; legge 5 novembre 1971, n. 1086; legge 3 febbraio 1974, n. 64; legge 9 gennaio 1989, n. 13; legge 18 maggio 1990, n. 46; legge 9 gennaio 1991, n. 10; d.P.R. 22 aprile 1994, n. 425.

Questa situazione di disordine normativo richiede, per esigenze conoscitive e di armonizzazione, il superamento della complessità e la sistemazione organica in un testo unico.

Questo è frutto di ripetute consultazioni con i Comuni e con i Ministeri interessati, ed ha avuto il concerto dei Ministeri dei lavori pubblici, dell'ambiente e dei beni e delle attività culturali in occasione della preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 16 febbraio 2001.

Rileva, ancora, l'Amministrazione, che il testo unico trova fondamento nella delega conferita al Governo ai sensi dell'articolo 7, commi 1 e 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50, come modificato dall'articolo 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340, il quale prevede l'emanazione di testi unici intesi a riordinare, tra le altre, le materie di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59. A sua volta, questo, al comma 8, prevede l'emanazione di regolamenti di delegificazione per la disciplina delle materie e dei procedimenti di cui all'allegato 1, il quale, infine, al n. 105 indica il

procedimento per il rilascio delle concessioni edilizie e al n. 112-*quinquies* il procedimento per il rilascio del certificato di agibilità.

Il testo unico, quindi, oltre che l'individuazione del testo vigente delle norme, l'indicazione delle norme vigenti e abrogate, ed il coordinamento formale del testo delle disposizioni ancora in vita, si prefigge lo scopo di delegificare le norme primarie concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali afferenti alla materia edilizia, secondo i criteri fissati dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997. Al tempo stesso il rango delle norme primarie concernenti il regime sostanziale resta invariato, così come le norme già di livello regolamentare. Il testo unico contiene dunque norme primarie (quelle a contenuto sostanziale), norme primarie delegificate (quelle procedurali e organizzative) e norme secondarie che sono rimaste tali.

Tale impostazione, oltre a corrispondere alle risoluzioni adottate dalle Camere in sede di parere sulla relazione del Governo al Parlamento sul riordino normativo, è chiarita nel nuovo testo dell'articolo 7, comma 2, della legge n. 50 del 1999, come introdotto dall'art. 1, comma 6, lett. e) della legge 24 novembre 2000, n. 340, secondo cui il testo unico deve comprendere sia disposizioni che vanno contenute in un decreto legislativo, sia disposizioni che vanno contenute in un apposito regolamento di delegificazione.

Una tale diversificazione formale, pur nel quadro di un medesimo corpo normativo, secondo l'Amministrazione consente anche di evitare l'inconveniente di una rilegificazione di norme secondarie, che altrimenti sarebbe indotta dalla compresenza, in un medesimo atto, di disposizioni da collocare diversamente nella gerarchia delle fonti. A tal fine sono stati elaborati tre testi distinti (A, B, C): il testo A, che contiene l'insieme di tutte le disposizioni legislative e regolamentari e consente di apprezzare l'impianto normativo nel suo insieme; il testo B, recante le sole norme di rango legislativo, che sarà emanato con decreto legislativo; il testo C, recante le disposizioni non legislative, che sarà invece emanato con la procedura propria dei regolamenti di delegificazione.

Per quanto riguarda la gran parte delle disposizioni di ordine sostanziale, il testo unico si è limitato ad operare un mero coordinamento formale delle disposizioni legislative in materia edilizia, riproducendone il contenuto ed apportando le sole modificazioni necessarie ad evitare contraddizioni o ripetizioni e a disporre le stesse secondo un disegno di consequenzialità logica.

L'aspetto più innovativo sottolineato dall'Amministrazione riguarda la riduzione dei titoli abilitativi a due soltanto: la concessione edilizia e la denuncia di inizio attività, con conseguente superamento dell'autorizzazione, tenuto conto dell'evoluzione legislativa che ha portato a una *summa divisio* tra gli interventi rilevanti sotto il profilo urbanistico ed edilizio, per i quali è necessario un controllo preventivo da parte dell'Amministrazione comunale, e gli interventi edilizi minori per i quali un tale controllo preventivo non risulta necessario.

Una particolare attenzione, secondo l'Amministrazione, è stata riservata anche al problema della gratuità o meno della denuncia di inizio attività, tenuto conto che la disciplina vigente non affronta espressamente la questione. Con il testo unico si è preferito risolvere l'ambiguità demandando all'autonomia comunale la scelta tra le due possibili soluzioni, della gratuità o dell'onerosità, prevedendo comunque che, in assenza di specifica deliberazione del Comune, l'intervento edilizio deve intendersi non assoggettato ad oneri.

Sul piano del procedimento, rileva ancora l'Amministrazione, in attuazione dei criteri dell'art. 20 l. n. 59/1997, gli aspetti innovativi di maggiore rilievo, per ciò che attiene alla semplificazione procedimentale, sono i seguenti:

- a) istituzione dello sportello unico dell'edilizia, modellato su quello per le attività produttive previsto dal d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447;
- b) snellimento della procedura per il rilascio della concessione edilizia, attraverso l'eliminazione dell'obbligatorietà del parere della commissione edilizia (la cui sopravvivenza è peraltro rimessa all'autonoma scelta dei Comuni) e l'introduzione, seppure con alcuni limiti, dell'autocertificazione in sostituzione del parere dell'azienda sanitaria locale;
- c) potenziamento del ruolo della conferenza di servizi, come momento fisiologico e non più tappa eventuale ai fini dell'acquisizione degli assensi necessari per la definizione del procedimento;
- d) previsione di forme di collaborazione e consultazione tra Amministrazione ed istante;
- e) razionalizzazione della tempistica procedimentale con riguardo all'azione comunale ed all'intervento sostitutivo della Regione;
- f) eliminazione di aggravii procedurali in caso di immobili sottoposti a tutela;
- g) snellimento della procedura per il rilascio del certificato di agibilità.

Per quanto attiene invece al profilo organizzativo, la varietà e la disomogeneità delle realtà locali richiedono che sia rimessa all'autonomia normativa del Comune, singolarmente o in forma associata, la puntuale definizione dell'assetto organizzativo per meglio rispondere alle esigenze e alle possibilità del singolo ente.

Ciascun Comune potrà pertanto autonomamente definire l'assetto organizzativo dello sportello, così come quello degli uffici e delle strutture interne destinate a coadiuvare lo sportello unico in sede procedimentale. In quest'ottica va letta l'eliminazione dell'obbligatorietà del parere della Commissione edilizia e la previsione del potere del Comune di individuare altre istanze consultive.

Altra importante novità è l'adeguamento del procedimento, sotto il profilo delle competenze, a quanto stabilito dagli articoli 107 e 109 del decreto legislativo n. 267 del 2000, attribuendo ai dirigenti il compito di adottare i provvedimenti, anche discrezionali, in materia edilizia (comma 7 dell'art. 20 R).

Tutto ciò premesso, oltre ad altre numerose considerazioni di maggior dettaglio, la relazione dell'Amministrazione illustra l'articolato del provvedimento.

## **CONSIDERATO**

1- L'art. 7 della legge n. 50/1999 ha dettato una serie di disposizioni in materia di testi unici.

Il comma 1 prevede che il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio stesso, adotta, secondo gli indirizzi previamente definiti entro il 30 giugno 1999 dalle Camere sulla base di una relazione presentata dal Governo, il programma di riordino delle norme legislative e regolamentari che disciplinano le fattispecie previste e le materie elencate nell'articolo 4, comma 4, e nell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nelle altre elencate nelle successive lettere da b) ad f).

Dopo tale elencazione il comma 2, primo periodo, prevedeva che al riordino delle norme di cui al comma 1 si procedesse entro il 31 dicembre 2001 mediante l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti, **in un unico contesto** e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari.

Tale disposizione ha subito una modifica ad opera dell'art. 1, comma 6, lett. e) della legge di semplificazione n. 340 del 24 novembre 2000, il quale ha prorogato il termine di un anno ed aggiunto il seguente ulteriore periodo: “ *A tale fine ciascun testo*

*unico, aggiornato in base a quanto disposto dalle leggi di semplificazione annuali, comprende le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento”, emanati ai sensi rispettivamente degli artt. 14 e 17, comma 2, della legge n. 400/1988.*

Aggiunge lo stesso comma 2 che, fino alla data di entrata in vigore di una legge generale sull'attività normativa, nella redazione dei testi unici, emanati ai sensi del comma 4, il Governo si attiene ai seguenti criteri e principi direttivi: a) delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali, secondo i criteri previsti dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni; b) puntuale individuazione del testo vigente delle norme; c) esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; d) 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; e) esplicita indicazione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore; f) esplicita abrogazione di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolano la materia oggetto di delegificazione, con espressa indicazione delle stesse in apposito allegato al testo unico; la lettera g), che prevedeva un aggiornamento periodico, è stata abrogata dall'art. 1, comma 6, lett. f) della citata legge n. 340/2000; la lettera h) disciplina la specifica materia dei testi unici in materia universitaria.

Aggiunge il comma 3 che dalla data di entrata in vigore di ciascun testo unico sono comunque abrogate le norme che regolano la materia oggetto di delegificazione, non richiamate ai sensi della lettera e) del comma 2.

Il comma 4 detta disposizioni procedurali, stabilendo che lo schema di ciascun testo unico è deliberato dal Consiglio dei Ministri, valutato il parere che il Consiglio di Stato deve esprimere entro trenta giorni dalla richiesta, e che lo schema è trasmesso, con apposita relazione cui è allegato il parere del Consiglio di Stato, alle competenti Commissioni parlamentari che esprimono il parere entro quarantacinque giorni dal ricevimento del testo, il quale è emanato, decorso tale termine e tenuto conto dei pareri delle Commissioni parlamentari, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica, previa ulteriore deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il comma 6 stabilisce che le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo

esplicito, mediante l'indicazione precisa delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare, affidando alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'adozione degli atti di indirizzo e di coordinamento per assicurare che i successivi interventi normativi siano attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici.

L'art. 20, comma 8, della legge n. 59/1997 prevede, ancora, che in sede di prima attuazione della stessa legge e nel rispetto dei principi, criteri e modalità di cui al medesimo articolo, quali norme generali regolatrici, sono emanati appositi regolamenti di delegificazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 2, della l. n. 400/1988, per disciplinare i procedimenti di cui all'allegato 1 alla legge, il quale indica tra gli altri, al n. 105, i procedimenti per il rilascio delle concessioni edilizie e le relative disposizioni in materia: legge 17 agosto 1942, n. 1150 (articolo 31); legge 28 gennaio 1977, n. 10 (articolo 4); decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94; decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 (articolo 4). Lo stesso allegato indica, al n. 112-*quinquies*, il procedimento di rilascio del certificato di agibilità, di cui agli artt. 220 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265.

2- A tale complesso e per molti versi non facile quadro normativo di riferimento va ricondotta l'iniziativa normativa del Governo in materia di testo unico delle leggi in materia edilizia.

Tale testo, sulla base delle fonti primarie di autorizzazione sopra ricordate, ha proceduto ad una triplice azione razionalizzatrice: raccolta delle fonti primarie, raccolta delle fonti regolamentari e di delegificazione delle norme procedurali ed organizzative, accorpamento dei due testi, con conseguente redazione di tre distinti corpi normativi.

Tale modo di procedere, ispirato anche all'esigenza di evitare una indesiderata rilegificazione di norme ormai di rango secondario, è stato già ritenuto legittimo dalla Sezione per gli atti normativi, con parere 18 settembre 2000, n. 147/2000, relativo al t.u. delle norme sulla documentazione amministrativa.

3- Venendo al presente provvedimento, le più importanti novità da esso introdotte sono rappresentate, sul piano sostanziale, dalla riduzione dei titoli abilitativi

dell'attività edilizia a due soltanto (concessione e dichiarazione d'inizio attività), con conseguente abrogazione dell'istituto dell'autorizzazione, e sul piano procedimentale dall'abolizione della Commissione edilizia e dalla creazione di una nuova struttura, costituita dallo Sportello unico, conformemente a quanto già disposto dal d.P.R. n. 447 del 20 ottobre 1998 (recentemente riformato dal d.P.R. n. 440/2000 ).

Quanto all'abolizione della Commissione edilizia come organo necessario si condividono le motivazioni della relazione dell'Amministrazione, alle quali si può aggiungere che nell'attuale assetto delle competenze, basato sul principio della distinzione tra politica ed amministrazione, l'attuale composizione di molte Commissioni edilizie, come emerge anche dalla casistica giurisprudenziale in materia, si poneva in contrasto con il predetto principio, di esse facendo parte spesso il Sindaco e Consiglieri comunali.

Al riguardo, l'abolizione dell'intervento della Commissione edilizia è stata sospettata di illegittimità in quanto, pur riconoscendosi che si tratta di un organo in via di sparizione (cfr. art. 41 l. n. 449 del 1997), viene attribuita portata precettiva alla disposizione di cui al comma 3 dell'art. 4 del d.l. n. 398 del 1983. In proposito si deve ricordare che la materia procedimentale è delegificata, per cui l'obiezione appare superabile, considerando l'intervento della Commissione edilizia come momento procedimentale.

In realtà va anche tenuto presente che, rispetto all'attuale formulazione dell'articolo in esame, possono essere sollevate le stesse osservazioni formulate a proposito dello Sportello unico, la cui organizzazione è lasciata all'autonomia comunale.

Pertanto, un'eventuale conferma della possibilità, da conferire alla singole Amministrazioni, di prevedere espressamente, nell'ambito del regolamento comunale, se mantenere o meno la Commissione edilizia (ovviamente modificata nella sua composizione) andrebbe eventualmente posta nell'ambito dell'art. 4 che, in fondo, configura un organo formalmente diverso dalla C.E. ma sostanzialmente adempiente alle medesime funzioni.

Quanto all'abrogazione dell'autorizzazione edilizia, anche per questa si ritiene di condividere le argomentazioni illustrate nella relazione di accompagnamento ed esposte in premessa.

Al riguardo, la relazione di accompagnamento 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” od 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 equipollente), ma che al tempo stesso non revochi in 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 dalle riforme introdotte.

Si conviene, pertanto, sull’opportunità di sostituire il termine *concessione* con un nome nuovo, quale *permesso* (corrispondente al termine francese *permis de construction ou de bâtir*) o *permissione* o *assentimento* o altro, il quale dia il segnale della rivisitazione sistematica operata dalle norme riformatrici e assestata nel testo unico.

Si segnala tuttavia all’attenzione che la sostituzione del termine concessione comporterebbe la necessità di modificare le numerose disposizioni normative che vi fanno riferimento e si rimette quindi, in definitiva, al Governo ogni valutazione conclusiva al riguardo.

Per quanto attiene allo Sportello unico la creazione di tale nuovo modello organizzativo appare supportata da idonee ragioni di razionalizzazione, snellimento e concentrazione, rispetto alle quali, tuttavia, il concreto assetto dato dalla nuova normativa non appare del tutto coerente, come meglio si vedrà nell’illustrare l’art. 4.

**4-** Ancora in via generale deve osservarsi, sul piano formale e redazionale, che la relazione dell’Amministrazione evidenzia l’intento di togliere i testi di riferimento risistemati nel presente testo unico.

Al riguardo questo Consiglio ha già altra volta evidenziato come una tale impostazione redazionale non appaia condivisibile: in primo luogo perché contraria ai principi della legge n. 50/1999, il cui art. 1, comma 1, lett. b) individua, tra i criteri compilativi dei testi unici in generale, quello della puntuale individuazione del testo vigente delle norme; in secondo luogo perché le citazioni espresse costituiscono un accorgimento di notevole aiuto per la consultazione del nuovo corpo normativo, nel

quale le disposizioni di riferimento sono state, per evidenti motivi sistematici, smembrate, ricollocate ed accorpate nel medesimo articolo con altre di diversa origine. Le citazioni aiutano, pertanto, l'interprete a controllare la corrispondenza fra vecchie e nuove norme e a cogliere con maggiore facilità e rapidità gli interventi correttivi eventualmente apportati alla norma di base.

Questo Consiglio pertanto conferma l'opportunità di riportare per ciascun articolo le norme di riferimento, essendo tale tecnica più agevole per l'operatore di quella di andarle a cercare in allegato o in calce al provvedimento normativo.

Sempre sul piano generale si sottolinea la necessità di un'opera di "ripulitura" del testo sottoposto all'esame del Consiglio, laddove si fa riferimento ad organi amministrativi e giurisdizionali non più esistenti o destinati a scomparire in brevissimo tempo per effetto delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 300/1999 e di altre recenti innovazioni legislative (UTE, Ministero LL. PP., Prefetture, Pretore, etc.). Lo stesso deve dirsi per le disposizioni che ancora fanno riferimento al Sindaco quale organo competente in materia edilizia, laddove tale competenza è ormai (salvo eccezioni) attribuita al personale dirigente o comunque amministrativo, sempre in virtù del principio di separazione tra politica ed amministrazione.

Sul piano del linguaggio normativo, il Consiglio ribadisce quanto già ripetutamente osservato in precedenti analoghi pareri circa la necessità di evitare il ricorso a formule generiche ed indeterminate, di nessuna utilità ed anzi irritanti per gli operatori, quali "normativa vigente", "autorità competenti", "termini di legge", etc., dovendosi in tali casi indicare le relative fonti normative, almeno quelle principali.

**5 -** Si rileva che il testo, oltre alla disciplina strettamente attinente alla materia edilizia, affronta una serie di problemi di competenza di altre Amministrazioni, quali il Ministero della giustizia (per quanto concerne il sistema sanzionatorio), il Ministero delle finanze (per quanto concerne alcune norme fiscali) ed il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (per quanto riguarda alcune norme di finanziamento), le cui posizioni in materia sarebbe stato interessante conoscere. Essendo stato, peraltro, il testo sottoposto ad una preventiva deliberazione del Consiglio dei Ministri (seduta del 16 febbraio 2001), si dà per scontato che le sopra richiamate Amministrazioni si siano favorevolmente espresse sui punti che rientrano nella loro specifica competenza.

Sul testo in esame si è espressa la Conferenza Stato Regioni nella seduta del 22 marzo 2001, con parere n.. 452, formulando una serie di osservazioni e proposte di

modifica (alcune delle quali espressamente dichiarate irrinunciabili ed assentite dal Ministro della Funzione pubblica). Sulle osservazioni formulate dalle Regioni, si tornerà – ove necessario - in sede di esame delle singole disposizioni.

6- Tutto ciò premesso, può scendersi all'esame articolato del provvedimento.

## **Art. 1**

I primi due commi potrebbero essere accorpati in un'unica disposizione del seguente tenore:

*«Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e detta disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia».*

Pur rendendosi conto che l'espressa salvezza delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, costituisce una forma particolare di tutela richiesta dal Ministero per le attività culturali ed ambientali, non si può non rilevare come le disposizioni sui beni culturali non esauriscano tutte le norme speciali aventi incidenza sulla materia edilizia: basti solo pensare alle disposizioni di cui al titolo II del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, contenente il nuovo codice della strada; ovvero al d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383, contenente il regolamento disciplinante i procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale; oppure alle disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, di cui alla l. 9 gennaio 1989, n. 13, a quelle di cui alla l. quadro 6 dicembre 1991, n. 394, sulle aree protette, a quelle di cui alla l. 18 maggio 1989, n. 183, per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, etc.. Sarebbe pertanto opportuno integrare il comma in esame con l'indicazione di tutte le norme speciali. Qualora una simile operazione non risultasse possibile, potrebbe essere opportuno sostituire l'attuale formulazione con la seguente:

*“Restano altresì ferme le altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, quelle in materia di beni culturali e ambientali contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490”.*

Le Regioni hanno chiesto che vengano inseriti altri due commi, il primo dei quali assegna un termine di 12 mesi per adeguare la propria legislazione ai principi desumibili dal t.u., mentre il secondo ponga una norma di salvaguardia per quanto concerne l'impossibilità di ricondurre allo Stato, anche mediante interpretazione, compiti e funzioni già trasferiti, delegati o comunque conferiti alle Regioni stesse.

Non si hanno obiezioni in merito a tale proposta, di cui si propone

l'accoglimento con la seguente formulazione:

*2 Le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di edilizia nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico nonché dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni legislative contenute nel testo unico.*

*3. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa **esclusiva**, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico nonché delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.*

*4. Le disposizioni legislative del testo unico operano direttamente nei riguardi delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano fino a quando esse non si adeguano ai principi e alle norme fondamentali di riforma economico-sociale di cui ai commi 2 e 3 del T.U., nel rispetto dei termini previsti dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.*

*5. I comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, disciplinano l'attività edilizia.*

*6. In nessun caso le norme del presente testo unico possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque conferiti alle Regioni e agli enti locali dalle disposizioni vigenti alla data della sua entrata in vigore.*

## **Art. 2**

La norma appare troppo limitativa, riferendosi alle sole definizioni degli interventi edilizi di cui all'art. 31 l. n. 487/1978.

In realtà il corpo del testo unico abbonda di termini, qualificazioni, nozioni aventi un preciso significato giuridico che trovano spiegazione in altre numerose fonti normative: basti pensare alle nozioni di “centro abitato”, di “oneri di urbanizzazione”, etc. Per altro verso, alcune definizioni sono fornite nel corpo dei vari articoli ed andrebbero collocate nella presente sede.

La norma, in definitiva, dovrebbe essere implementata in relazione alle predette osservazioni; quanto meno – se effettivamente, con la disposizione in esame, non si vuole dare una generica elencazione di definizioni – la stessa dovrebbe essere integrata con la definizione dell'intervento fondamentale, e cioè di quello di *nuova*

*costruzione* (che tra l'altro potrebbe fornire l'occasione di affrontare anche il problema delle pertinenze, delle costruzioni precarie ed altre). In ogni caso, al comma 1, l'aggettivo "questo" va sostituito con l'aggettivo "*presente*"

Al comma 2, ultimo periodo, le parole iniziali vanno così riformulate: "*Resta ferma la definizione di restauro*".

### **Art. 3**

La norma è fortemente riduttiva rispetto al testo dell'art. 33 l. n. 1150/1942, le cui quattordici categorie di interventi ivi elencati e le ulteriori finalità attribuite al regolamento edilizio non sembrano potersi ricomprendere nella dizione generale di "modalità costruttive", qui usata.

Va, infatti, rilevato che, per quanto concerne le modalità costruttive, una buona parte di esse è già contenuta nella parte seconda del t.u., per cui la dizione impiegata potrebbe essere intesa nel senso che al Comune compete esclusivamente la disciplina estetica dell'edificazione.

Si suggerisce pertanto di riformulare la disposizione chiarendo che l'attuale contenuto della disposizione rappresenta il *contenuto minimo* del regolamento edilizio, i cui limiti sono rappresentati solo dalle disposizioni legislative statali e regionali.

### **Art. 4**

Tale norma costituisce una novità, introdotta nel tipo organizzativo già prefigurato dall'art. 3 del d.P.R. n. 447/1998. Tuttavia la disposizione in esame si discosta dal predetto paradigma, ad esempio non prevedendosi che il funzionario preposto alla struttura sia anche il responsabile dell'intero procedimento, ovvero che esprime parere tecnico sulla conformità dei progetti alle previsioni urbanistiche. Così come la norma è formulata, lo Sportello unico sembra una struttura meramente istruttoria ed informativa, più simile all'ufficio relazioni con il pubblico che non allo Sportello unico già vigente.

In proposito si deve rilevare quanto segue:

- a.- esiste un problema di rapporti tra il responsabile dello s.u., il responsabile del procedimento e il responsabile dell'atto finale; la soluzione di tale problema è fondamentale per individuare il soggetto che deve dare impulso al procedimento e si ripercuote in particolare sulla titolarità del potere di convocazione della Conferenza di servizi;

b.- peraltro la complessità delle operazioni affidate allo s.u. (che non si esauriscono solo in quelle disciplinate dalla parte I del t.u., ma comprendono anche quelle, forse ancor più numerose, previste dalla parte II) può stravolgere l'organizzazione dell'ente Comune.

In altre parole si ha l'impressione che la semplificazione che lo Sportello unico introduce riguarda – ed è sicuramente un aspetto positivo – solo il rapporto con il cittadino, (che si rivolge ad un solo ufficio), ma corra il rischio di essere vanificata, soprattutto per quanto concerne i tempi, dalla persistente complessità dei rapporti burocratici.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di lasciare all'autonomia comunale l'organizzazione dei propri uffici in “*sportello unico*”, tenuto, in ogni modo, a perseguire le finalità minime indicate dall'attuale disposizione.

Le considerazioni sopra esposte portano, ovviamente, a dare un parere tendenzialmente sfavorevole alla richiesta delle Regioni di poter disciplinare, in modo assoluto, in modo incondizionato con propria legge la costituzione e l'organizzazione dello Sportello unico. Al riguardo si deve ribadire che lo Sportello unico è finalizzato all'esecuzione di tutti gli adempimenti in materia edilizia (di competenza comunale), ed è pertanto indispensabile che la disciplina dello stesso sia dettata sempre dal Comune che se ne avvale. Si può, se mai, aggiungere una clausola di salvezza degli interventi normativi regionali per i Comuni di minore dimensione demografica, ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 267/2000.

In connessione con le precedenti osservazioni deve sottoporsi alla Amministrazione la valutazione della possibilità di concentrare i due sportelli, tenuto conto oltretutto che lo sportello unico già creato si occupa anch'esso di materia edilizia, seppure riferita agli impianti produttivi. In tal senso, del resto, si muovono anche le richieste delle Regioni.

In ogni caso, rispetto al testo attuale, si segnala che:

- al comma 1, appare più opportuna la seguente formulazione:

*“Le amministrazioni comunali provvedono nell'ambito della loro autonomia organizzativa, anche mediante esercizio in forma associata delle strutture ai sensi del Capo V del d.lgs. n. 267/2000, o accorpamento, disarticolazione, soppressione di uffici o organi già esistenti, a costituire un'ufficio denominato Sportello unico per l'edilizia, che provvede alla cura di tutti i rapporti fra il privato,*

*l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto dell'istanza di concessione o di denuncia di inizio attività";*

- al comma 2, dire che l'ufficio "*provvede in particolare*";
- alla lett. b) dello stesso comma 2 aggiungere e specificare che l'interesse di chi vuole accedere alle notizie dell'archivio deve essere diretto e qualificato; quindi sostituire a "chiunque" il pronome "*chi*". L'aggettivo *previa* va inoltre sostituito con l'espressione "*anche mediante*";
- alla lett. e) del comma in esame, si suggerisce, inoltre, di specificare (o quanto meno, richiamare) tutti i numerosi adempimenti ai quali lo s.u. è tenuto ai sensi della parte II del t.u.;
- il comma 4 deve essere riformulato, non essendo chiaro se la Conferenza di servizi possa essere convocata dallo "Sportello" su richiesta del responsabile del procedimento, che allo stato non è detto che sia il titolare del medesimo sportello. Appare pertanto opportuna una nuova formulazione in raccordo con quanto previsto dall'art. 20, comma 6, sul procedimento per il rilascio della concessione, specificando altresì che, nel caso in cui il dissenso sia manifestato dall'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali, resta ferma la competenza del Consiglio dei Ministri (come del resto espressamente affermato dall'art. 20, comma 6);
- alla lettera h) del comma in esame va aggiunta la parola "*aeroportuali*".

Valuti inoltre l'Amministrazione se inserire nell'elenco – peraltro non esaustivo – degli assenti da acquisire in conferenza anche quelli di cui alla legge n. 394/1991 e alla legge 18 maggio 1989, n. 183.

#### **Art. 5**

Se ne propone la soppressione trattandosi, a tutto concedere, di ripetizione del principio già esposto al comma 1 dell'art. 1.

#### **Art. 6**

Al comma 1, per quanto concerne il richiamo al d.lgs. n. 490 del 1999, valgono le considerazioni già formulate per l'analoga disposizione contenuta nell'art. 1.

Alla lettera b) dopo "interventi" togliere "in edifici privati", e sostituire la virgola dopo la parola "rampe" con la disgiuntiva "o".

#### **Art. 7**

Al comma 1, lett. a), dopo "articolo 34" aggiungere "*comma 4*".

Le lett. b) e c) vanno unificate e riformulate, richiamando la normativa in materia di opere pubbliche (l. n. 109 del 1994, d.P.R. n. 544 del 1999) che nella parte relativa alla progettazione contiene anche disposizioni in materia di concessione edilizia. In particolare se, per quanto concerne le opere pubbliche, si ritiene sufficiente il solo *accertamento di conformità* con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie, occorre fare riferimento ai soggetti di cui all'art. 2 della legge n. 109 del 1994, chiarendo chi procede al richiamato *accertamento di conformità* nel caso di opere eseguite da soggetti pubblici e chi invece procede nel caso di opere eseguite da quei soggetti privati comunque soggetti alla normativa della legge n. 109.

Si suggerisce la seguente riformulazione della norma:

*1. Non si applicano le disposizioni del presente titolo per:*

*a) [identico];*

*b) opere eseguite dai soggetti di cui all'art. 2 lett. a della l. 11 febbraio 1994, n. 109, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie;*

*c) opere eseguite dai soggetti di cui all'art. 2 lett. b e c della l. n. 109 del 1994, nel qual caso l'accertamento di conformità è eseguito su richiesta del soggetto pubblico che ha la vigilanza sul soggetto esecutore, ovvero abbia provveduto al finanziamento dell'opera.*

*2. Per le opere di competenza dei comuni l'accertamento di conformità è sostituito dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 46 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.*

#### **Art. 8**

Sostituire le parole “di questo” con le parole “*del presente*”.

#### **Art. 9**

La normativa principale di riferimento è costituita dall'art. 4 l. n. 10/1977 i cui ultimi commi dispongono che dal 1° gennaio 1979, salva l'applicazione dell'articolo 4 della legge 1° giugno 1971, n. 291 (il quale a sua volta per le ipotesi di piani regolatori *in itinere* richiama, a fini derogatori dei limiti ivi previsti, l'art. 41 *quinquies* della l. n. 1150/1942), nei Comuni sprovvisti degli strumenti urbanistici generali e in mancanza di norme regionali e fino all'entrata in vigore di queste, la concessione deve osservare i seguenti limiti:

a) fuori del perimetro dei centri abitati definito ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, l'edificazione a scopo residenziale non può superare l'indice di metri cubi 0,03 per metro quadrato di area edificabile;



b) nell'ambito dei centri abitati, definiti ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, sono consentite soltanto opere di restauro e di risanamento conservativo, di manutenzione ordinaria o straordinaria, di consolidamento statico e di risanamento igienico;

c) le superfici coperte degli edifici o dei complessi produttivi non possono superare un decimo dell'area di proprietà.

Altra norma di riferimento è l'art. 27 della l. n. 457/1978, il cui ultimo comma dispone che, qualora gli strumenti urbanistici generali subordinino il rilascio della concessione alla formazione degli strumenti attuativi ovvero nell'ambito delle zone destinate a servizi i cui vincoli risultano scaduti, sono sempre consentiti, in attesa di tali strumenti urbanistici attuativi, gli interventi previsti dalle lettere a), b), c) e d) del primo comma dell'articolo 31 della stessa legge n. 457, che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Inoltre sono consentiti gli interventi di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 31 che riguardino globalmente uno o più edifici, anche se modifichino fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti.

Rispetto a tale normativa di riferimento l'articolo in esame si discosta notevolmente, introducendo un regime edilizio sostanziale, non delegificato, assai più permissivo. In particolare, la lettera a) ammette anche nei centri abitati interventi di ristrutturazione edilizia che la legge n. 10 non ammetteva, e che la legge n. 457 ammette soltanto in presenza di PRG.

Inoltre, va considerato che il regime delle distanze e delle altezze di cui all'art. 41 *quinquies* l. n. 1150/1942 non viene riprodotto (e difatti ne è prevista l'abrogazione nella norma finale). Al riguardo va rammentato l'insegnamento anche della Corte costituzionale, secondo cui la norma dell'art. 41 *quinquies* non soddisfa solo esigenze private ma anche quelle pubbliche di un ordinato assetto edilizio (C. Cost., n. 120/1996).

In relazione a quanto appena detto, si suggerisce:

- a) di eliminare dal comma 1, le parole da "generali" a "n. 1168";
- b) di eliminare dal comma 1, lett. a) il richiamo alla lett. d) del primo comma dell'art. 2;
- c) unificare le lett. b) e c) del primo comma, estendendo anche agli interventi produttivi, il requisito della loro localizzazione *fuori dal perimetro dei centri abitati*.

Inoltre si osserva che il riferimento, nella lett. a), all'art. 31 è errato trattandosi dell'art. 2 del presente testo unico.

## **Art. 10**

La norma ribalta l'impostazione dell'art. 1 l. n. 10/1977, secondo cui ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia era soggetta a concessione, con la conseguente necessità di specifiche deroghe, via via introdotte da normative successive.

Con la nuova disposizione vengono tipizzate le attività assentibili.

Tale radicale innovazione deve essere coerente con se stessa.

Pertanto, appare opportuno precisare, all'inizio, dopo le parole "a concessione edilizia", che sono fatti *"salvi gli interventi già sottoposti a regime di autorizzazione o denuncia inizio attività previsti dalla normativa previgente"*. Tale precisazione vale ad escludere dal regime concessorio attività che, secondo l'attuale dizione dell'art. 10 ("nuova costruzione") vi rientrerebbero: ad. es. pertinenze, parcheggi di natura pertinenziale, volumi tecnici, eliminazione barriere architettoniche, cancellate, recinzioni, impianti sportivi privi di volumi, etc.: art. 9 l. n. 122/1989, art. 4 d.l. n. 398/1993, etc..

Per converso, la stessa precisazione vale a ricomprendere negli interventi assentibili con concessione quelli prima tendenzialmente soltanto denunciabili, ma nel rispetto di determinati requisiti e presupposti, come quelli di cui alla lett. g) dell'art. 4 d.l. n. 398/1993, cioè le varianti a concessioni edilizie già rilasciate, purché non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterino la sagoma, e non violino le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia.

Le lettere b) demolizione e ricostruzione, e d) ristrutturazione edilizia, debbono, in ogni caso, essere coordinate tra loro, sembrando costituire, nell'attuale formulazione, ipotesi di interventi distinti.

Al contrario, secondo la costante giurisprudenza amministrativa, nel concetto di ristrutturazione edilizia devono annoverarsi anche gli interventi consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato, identico, quanto a sagoma e volumi, a quello preesistente (Cons. St., Sez. V, dec. n. 369 del 28-03-1998, id., dec. n. 291 del 24-03-1997, etc.). Tale orientamento trova conforto anche nella giurisprudenza costituzionale (C. cost., n. 296/1991).

Sempre con riferimento agli interventi di ristrutturazione edilizia di cui alla lett. d), sembra doversi aggiungere alle ipotesi che rendono rilevanti tali interventi a fini concessori, quelle di modifica della sagoma, ed aggiungendo la specificazione che, in ogni caso, si tratti di interventi che non pregiudichino la statica dell'edificio, e non aumentino il carico urbanistico dell'immobile (essendo invece irrilevanti l'eliminazione di pareti divisorie etc.).

Per quanto concerne la lett. e), relativa alle destinazioni d'uso, la norma sembra derogare all'art. 25, comma 4, l. n. 47/1985, la quale, com'è noto, ha modificato il precedente "diritto vivente", stabilendo all'ultimo comma (come sostituito dall'art. 4, d.l. 5 ottobre 1993, n. 398) che debbono essere le leggi regionali a stabilire quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, siano subordinati a concessione, e quali mutamenti, connessi e non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti siano subordinati ad autorizzazione.

Il testo dell'articolo in esame, nel dettare una disciplina diretta delle destinazioni d'uso, contrasta, pertanto, con la norma di riferimento, con gravi pericoli di reazione delle Regioni che, tra l'altro, hanno chiesto che venga attribuita alla normativa regionale la possibilità di identificare (con riferimento peraltro all'art. 22) altri interventi non soggetti a concessione edilizia.

Una simile richiesta non può però essere accolta, poiché l'unicità della disciplina della materia della concessione edilizia costituisce un punto fondamentale di omogeneità, indispensabile per dare garanzia al cittadino di uniformità di comportamenti in qualsiasi Regione egli intenda operare nel settore. La stessa non può pertanto costituire oggetto di una disciplina differenziata da Regione a Regione.

L'introduzione di una disposizione del tipo di quella richiesta dalle Regioni sembra poi, sotto qualche profilo, addirittura porsi al di fuori della delega.

Del resto, se è vero che alcune Regioni hanno legiferato in difformità dalla disciplina generale istituendo la cd. *super d.i.a.*, e se è vero che il Governo non ha ritenuto di sollevare in proposito questione di legittimità costituzionale, è pur anche vero che la questione è stata sollevata dall'A.G.O. con riferimento alla legge della Regione Toscana n. 52 del 1999 (arrivando persino, come ha fatto la Corte d'appello di Firenze, con la sent. n. 3781 del 20 novembre 2000, a ritenere irrilevante, ai fini dell'applicazione delle sanzioni penali, la legge regionale che prevede un

provvedimento abilitativo alla costruzione diverso da quello previsto dalla legge statale).

Per le stesse ragioni sembra opportuna l'eliminazione del comma 2 dell'articolo in esame (che – tra l'altro - non trova riscontro nelle richieste delle regioni)

Per quanto concerne il comma 3, la disposizione relativa alle pertinenze, per come è formulata, inverte il principio di presunzione di non necessità di titolo concessorio insito nelle normative di riferimento e pertanto necessita di una nuova formulazione in positivo, togliendo il “non” dopo “interventi pertinenziali”.

## **Art. 12**

L'ultimo periodo del comma 1, va sostituita come segue: *“o a chi ne abbia altrimenti titolo”*.

Le parole “a un suo rappresentante” vanno poste alla fine del comma 1, poiché l'ipotesi di avvalersi di sostituti deve essere estesa a tutti i legittimati a chiedere la concessione.

## **Art. 13**

Al comma 2 specificare che i poteri sostitutivi ed i termini sono quelli di cui al successivo art. 20. Tale precisazione appare necessaria per evitare che possano sorgere confusioni circa il regime dei poteri sostitutivi, che è quello speciale dell'art. 4 d.l. n. 398/1993, e non quello generale dell'art. 136 t.u. enti locali (d. lgs. 267/2000).

E' da rilevare, al riguardo, che il potere sostitutivo già è disciplinato dall'art. 20 e quindi non si capisce su cosa debbano legiferare le Regioni.

## **Art. 14**

Al comma 1 appare opportuno sostituire l'avverbio “limitatamente” con quello *“esclusivamente”* e specificare di quale Soprintendenza si tratti, aggiungendo *“ove necessaria”*.

Si segnala comunque la necessità che, della richiesta di deroga, venga dato avviso ai soggetti interessati dell'avvio del procedimento ai sensi degli artt. 7 segg., della l. n. 241 del 1990, sia da parte del Comune, che da parte delle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, s'intende, ciascuna per la parte di propria competenza.

Il comma 2 è un doppione del comma 2 dell'art. 21; occorre pertanto razionalizzare le due disposizioni in un'unica previsione normativa.

Si osserva, infine che, per quanto concerne gli aspetti sostanziali della deroga, seppure non possono costituire oggetto di deroga le destinazioni di zona che attengono all'impostazione stessa del piano regolatore generale e ne costituiscono le norme direttrici (Cons. St., Sez. IV, dec. n. 1057 del 01-10-1997), non si comprende perché l'oggetto della deroga non possa essere esteso ad altre previsioni di piano, come ad esempio le destinazioni d'uso.

#### **Art. 15**

La norma di riferimento (art. 4 l. n. 10/1977) dispone che un periodo più lungo per l'ultimazione dei lavori può essere concesso esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive; ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

Rispetto a tali previsioni l'articolo in esame è di contenuto più ridotto, perché manca il riferimento alla mole ed ai finanziamenti. Anche se la norma è delegificante, si nutrono dubbi sulla possibilità, e ancor più sull'opportunità, di modificare i requisiti e presupposti per la proroga.

Per ragioni di chiarezza dopo le parole "lavori.", si suggerisce di sostituire la parte iniziale del periodo successivo con la seguente frase: *"Decorso tale termine la concessione decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza venga richiesta una proroga. La proroga può essere concessa con provvedimento motivato, ..."*

Al comma 2 il riferimento alla "agibilità" per individuare il termine finale di efficacia della concessione mal si concilia con il procedimento per il rilascio del certificato di agibilità, che secondo l'art. 26 del T.U. è distinto e successivo all'ultimazione dei lavori di finitura dell'immobile. Pertanto occorre fare riferimento al completamento dell'opera anziché alla sua agibilità.

Al comma 3 aggiungere dopo "si procede altresì" le parole *"ove necessario"*.

Al comma 4 sostituire *"normative"* a *"disposizioni"*.

#### **Art. 16**

Il comma 2, relativo agli oneri di urbanizzazione, si discosta dall'art. 5 l. n. 10/1977, il quale fissava i criteri in base ai quali le Regioni determinavano le tabelle parametriche. Appare pertanto opportuno ripristinare la formulazione originaria dell'art. 5. Di tale norma neppure è ripetuto il procedimento determinativo ove manchino le determinazioni regionali. Si suggerisce di apportare un'aggiunta al

comma 2, nel senso di prevedere l'acquisizione al Comune delle opere di urbanizzazione realizzate dal concessionario a scomputo degli oneri di urbanizzazione.

Nel comma 3 sono scomparsi i criteri di determinazione indicati nell'art. 7 l. n. 537/1993 "in relazione ai riscontri e prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale".

Il comma 4, nella sua attuale formulazione, è illegittimo, avendo introdotto un obbligo di cessione dei suoli che l'art. 11 l. n. 10/1977 non prevedeva; né tale obbligo è rinvenibile in altre disposizioni.

Il comma 5 va integrato, poiché l'art. 4, comma 2, l. n. 847/1964 (da richiamare dopo "urbanizzazione secondaria"), tra le opere di urbanizzazione secondaria prevedeva alla lett. b), come sostituita dall'art. 17 l. 11 marzo 1988, n. 67, scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, queste ultime non riportate.

Il comma 6, nato dalla combinazione degli artt. 6 l. n. 10/1977 e 7 l. 537/1993, va formulato in migliore adesione a tali norme, dato che la cadenza quinquennale per l'aggiornamento riguardava gli oneri di urbanizzazione, mentre per i costi di costruzione si prevedeva (art. 6 cit.) solo una determinazione periodica, per di più riferita a parametri che qui scompaiono.

Al comma 7 le parole iniziali ("nel caso di interventi...") andrebbero precedute dalle parole "*Fermo restando quanto disposto al comma 1, ...*"

Il comma 8 andrebbe ricollocato dopo il comma 2 per evidenti ragioni sistematiche.

## **Art. 17**

Al comma 3 la lett. a), che esenta da contributo tutti gli interventi in zona agricola, appare troppo ampia e generica, consentendosi esenzioni anche per strutture residenziali non finalizzate alla coltivazione del fondo. Appare pertanto necessario riformulare la predetta lettera riproducendo la dizione dell'art. 9 l. n. 10/1977: "*per le opere da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153*".

Con riferimento al comma 4 occorre rilevare che l'art. 9, comma 2, l. n. 10/1977 disponeva che per le opere realizzate dai soggetti di cui al secondo comma dell'art. 4 (cioè coloro che siano muniti di titolo, rilasciato dai competenti organi dell'Amministrazione, al godimento del bene pubblico) il contributo per la concessione

è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione. L'articolo in esame si riferisce invece ad interventi realizzati da enti pubblici e non su beni pubblici.

## **Art. 19**

Mancano i criteri stabiliti dall'art. 5 l. n. 10/1977 per la determinazione dei parametri regionali.

La disposizione opera una differenziazione, ai fini della determinazione del contributo concessorio, tra “impianti destinati ad attività industriali” e “impianti destinati ad attività turistiche, commerciali e direzionali o allo svolgimento di servizi”, fissando per questi ultimi una misura inferiore. In tal modo si viene ad attribuire un trattamento privilegiato ad alcuni tipi di attività che non sembra trovare un'inoppugnabile giustificazione, e che sarebbe opportuno demandare al Comune, il quale, in tal modo, può determinare in maniera più incisiva il tipo di sviluppo che intende imprimere.

## **Art. 20**

Sarebbe opportuno specificare, al comma 1, che la domanda deve essere corredata *“quando ne ricorrano i presupposti, anche degli altri documenti previsti dalla parte II”*. Sempre al comma 1 non si precisa che la domanda va presentata e sottoscritta da uno dei soggetti legittimati ai sensi dell'art. 12. Inoltre la parola “autodichiarazione” va sostituita con *“autocertificazione”*, in coerenza con la terminologia dell'art. 4, co. 3. Al fine, poi, dello snellimento della procedura e dell'agevolazione dei cittadini, sarebbe opportuno prevedere che la domanda venga redatta conformemente ad un modello fornito dall'Amministrazione.

Sembra opportuno aggiungere, al comma 2, oltre alla previsione dell'indicazione del responsabile competente, anche quella dell'ufficio competente al rilascio del provvedimento, per agevolare ed accelerare la richiesta dell'interessato, di cui al successivo comma 9.

Al comma 3 aggiungere che il responsabile del procedimento provvede anche alla valutazione sulla conformità alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie.

Appare anche opportuno specificare che la richiesta di documenti, prevista dal comma 5, sia “motivata”, così da reprimere comportamenti dilatori o richieste indebite.

Il comma 6 andrebbe ricollocato nell'art. 4 e coordinato con le relative disposizioni, aggiungendo che il termine del procedimento resta sospeso per il periodo entro il quale la Conferenza di servizi deve pronunciarsi.

Potrebbe essere opportuno, al comma 7, precisare, come faceva l'art. 31 l. n. 1150/42, che l'affissione fa decorrere i termini per l'impugnativa, così come ribadito anche dalla giurisprudenza.

Al comma 9, la dizione, troppo generica, di "Autorità competente" va sostituita con *"al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale di cui all'art. 13"*.

Il comma 10 introduce un'ipotesi di silenzio-rifiuto non prevista dall'art. 4 d.l. n. 398/1993. E' vero che l'art. 31 l. n. 1150/1942 prevedeva l'ipotesi di silenzio-rifiuto sull'istanza di concessione, ma ciò si giustificava con il più breve termine di 60 gg. Per il rilascio della concessione, la norma in esame, nonostante il dichiarato intento di semplificazione e accelerazione, consente di prolungare notevolmente il termine, accordando alle Amministrazioni un più ampio spazio decisorio. E' più appropriato pertanto sostituire l'istituto del silenzio-rifiuto con il silenzio-assenso, salvo il potere d'annullamento d'ufficio.

Segnali in tale senso sembrano potersi cogliere anche nella motivazione della sentenza della Corte costituzionale 18 luglio 1997, n. 241.

S'intende che il silenzio assenso deve valere solo agli effetti edilizi restando fermi tutti gli altri effetti, collegati ad eventuali altri vincoli gravanti sull'area. Ovviamente, introducendo di nuovo il silenzio assenso, non ha motivo di prevedersi la possibilità di ricorrere, in via diretta ed immediata al giudice amministrativo, dopo la diffida di cui al comma 9.

## **Art. 21**

Il comma 1 potrebbe essere inserito nell'art. 20, di cui costituisce un'evidente integrazione; il comma 2 è ripetitivo dell'art. 14 e va eliminato.

## **Art. 22**

Il comma 2 merita una riformulazione idonea a comprendere ogni ipotesi di assenso preventivo, comunque denominato, da rilasciarsi da altre Amministrazioni e da acquisirsi dal responsabile del procedimento mediante Conferenza di servizi, secondo le indicazioni già contenute nell'art. 4 del testo unico e secondo i principi degli artt. 14 e seguenti della l. n. 241/1990.

Il comma 3 merita un chiarimento anzitutto per quanto attiene alla prima parte, essendo controverso in giurisprudenza il significato da dare alla disposizione di



riferimento dell'art. 4, comma 10, del d.l. n. 398/1993, secondo cui l'esecuzione delle opere per cui sia esercitata la facoltà di denuncia di attività è subordinata alla medesima disciplina definita dalle norme nazionali e regionali vigenti per le corrispondenti opere eseguite su rilascio di concessione edilizia. La redazione del testo unico potrebbe costituire occasione per chiarire il significato apparentemente contraddittorio della norma.

Per quanto attiene al regime gratuito o meno della d.i.a., che la seconda parte del comma 3 fa dipendere da una “specifica deliberazione”, è da rilevare che la discrezionalità rimessa all'Amministrazione comunale appare troppo ampia e indeterminata, dovendosi invece limitare secondo criteri e parametri predeterminati, tenuto conto anche dell'indirizzo giurisprudenziale che consente una d.i.a. onerosa solo nel caso di incidenza sui carichi urbanistici. Per venire, sia pure in parte, incontro ai *desiderata* delle Regioni, la fissazione di tali criteri e parametri potrebbe essere demandata alla legge regionale.

Sempre a proposito della onerosità della d.i.a., va specificato (eventualmente con un comma a parte) che gli oneri concessori vanno applicati sia che si tratti di edifici residenziali, sia che si tratti di edifici non residenziali, richiamando, in proposito le disposizioni di cui agli artt. 16 e 19.

Il comma 4, che fa salva la facoltà (presumibilmente del soggetto pubblico) assolutamente libera e non soggetta a criteri e requisiti, di richiedere comunque la concessione edilizia, si pone in contrasto con il principio di tendenziale liberalizzazione perseguito con la presente novella, rischiando di vanificarne le finalità. Il comma 4 va pertanto cancellato, a meno che l'interpretazione da dare non sia quella secondo cui colui che intende costruire può chiedere la concessione edilizia invece di procedere con la d.i.a. In tal caso, peraltro, sarebbe necessaria una precisa indicazione in tal senso nel testo.

## **Art. 23**

Al comma 1 va segnalato che l'affermazione secondo cui la d.i.a. “è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a tre anni”, può lasciar pensare che, una volta presentata, la denuncia mantenga la sua efficacia per un lasso di tre anni entro il quale possono essere iniziati i lavori (il che sarebbe, tra l'altro, in contraddizione con quanto previsto al comma 2); appare quindi necessario chiarire che il decorso di tre anni fa decadere gli effetti della d.i.a.. Sotto tale profilo si segnala che manca la previsione delle conseguenze in caso di inosservanza del termine triennale: cosa accade, infatti, se

entro tale termine il denunciante ha compiuto solo una parte dell'intervento? In tali casi non sembra potersi applicare il regime sanzionatorio dell'art. 4, comma 13, d.l. n. 398/1993, che si riferisce alla mancanza o difformità (sostanziale) dalla d.i.a..

Al comma 2 valuti l'Amministrazione la possibilità di innalzare, magari a trenta giorni, il termine dilatorio per l'inizio dei lavori, tenuto conto che entro tale termine l'Amministrazione deve procedere ai riscontri di cui al comma 6. A tal riguardo, più in generale, non può non rilevarsi l'insanabile contraddittorietà fra i commi 5 e 6, perché se la d.i.a. precostituisce una sorta di silenzio-assenso allo scadere del termine breve che legittima l'inizio dei lavori, essa non può, poi, essere contraddetta da un secondo termine, più lungo, che vanifichi l'effetto predetto con l'adozione di provvedimenti cautelari o addirittura demolitori che determinerebbero un danno per il cittadino che abbia intrapreso l'intervento fidando nella sua legittimità. Occorre pertanto prevedere un solo termine facendo salvi i poteri di autotutela dell'Amministrazione, da esercitare secondo i noti parametri giurisprudenziali.

#### **Art. 24**

Al comma 1, il riferimento alle "condizioni qualitative" disposte dalla "normativa vigente" appare troppo generico ed indeterminato sia quanto all'oggetto sia quanto alle fonti normative. Oltretutto, è da ricordare che la formula degli artt. 220 e 221 del testo unico delle leggi sanitarie attiene alle sole condizioni di salubrità, seppure estensivamente intese con riferimento all'ambiente esterno all'edificio (cfr. Cons. St., Sez. V, dec.. n. 670 del 26-10-1987), mentre il presente comma estende l'oggetto del certificato a tutte le condizioni incidenti sulla complessiva efficienza abitativa dell'edificio stesso sulla quale gli organi dell'ASL spesso neppure hanno competenza.

Il comma 3 merita una migliore formulazione per coordinarlo con gli artt. 12 e 26 del presente testo unico, sia con riferimento ai soggetti abilitati a richiedere il certificato, che possono essere diversi da quelli richiedenti la concessione, sia con riferimento ai soggetti abilitati a presentare la domanda, che l'art. 26 individua esclusivamente nel direttore dei lavori o tecnico abilitato, mentre il presente comma dice che è il proprietario a "chiedere il rilascio del certificato".

Il termine per la presentazione della denuncia di accatastamento di cui al comma 5 (31 dicembre 2000) va evidentemente sostituito con quello di entrata in vigore del testo unico o successivo; si deve inoltre osservare che, a parte la discutibilità di inserire norme di carattere strettamente fiscale, il comma 4 dell'art. 24

presuppone una richiesta di iscrizione già presentata, mentre l'art. 26, comma 1, lett. d) richiede – tra la documentazione da presentare – anche la richiesta di accatastamento. Appare necessario pertanto coordinare le due disposizioni.

**Art. 25**

Sarebbe forse il caso di riprodurre la norma dell'art. 222 del **R.d.** 27 luglio 1934, n. 1265 (t.u. l. sanitarie), specificando qual è l'autorità che provvede.

**Art. 26**

Come già detto, appare contraddittorio che l'art. 23 imponga al proprietario di richiedere il certificato, e l'art. 26 poi abiliti alla richiesta soltanto un soggetto diverso. In tal modo oltretutto si inverte illogicamente il procedimento di cui all'art. 4 d.P.R. n. 425/1994. Una tale inversione neppure appare formalmente coerente con la sanzione per mancata presentazione posta a carico del proprietario.

Al comma 1 l'elenco della documentazione sembra doversi integrare con quella di cui agli artt. 55 e 103 del testo unico.

Va inoltre rilevata una contraddizione tra il comma 2 dell'articolo in esame e il comma 2 dell'articolo 20; mentre il primo, per quanto riguarda il procedimento concernente il rilascio del certificato di agibilità, prevede che sia il *dirigente* a comunicare al presentatore dell'istanza il *nominativo del responsabile del procedimento*, il secondo distingue tra *comunicazione*, che compete allo sportello unico, e scelta del responsabile che compete al dirigente. Sembra pertanto opportuno che in sede di redazione del testo definitivo tale contraddizione venga eliminata.

Si richiamano, poi, le osservazioni svolte a proposito dell'art.4.

[...]