

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia

(G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001- s.o. n. 239)

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. Oggetto del testo unico

Lo schema di Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia 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, il Testo unico riunisce e coordina le norme sulla normativa tecnica dell'attività edilizia.

La materia è, ad oggi, disciplinata da una notevole quantità di disposizioni sparse, di varia origine e rango.

Per quanto riguarda i titoli legittimanti l'attività edilizia, va ricordato come alla disciplina fondamentale, rappresentata dalla legge 17 agosto 1942 n. 1150 e successive modificazioni (e in particolare dall'articolo 31) - tuttora in vigore - 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 (si pensi ad esempio che il decreto-legge 5 ottobre 1983, n. 398, convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 493 - il cui art. 4 disciplina contestualmente il procedimento per il rilascio della concessione edilizia, e quello per la denuncia di inizio attività - reca disposizione per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione). Ne è risultata una frammentazione del quadro normativo complessivo 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, spesso di rango diverso (si pensi, in particolare, al R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, articoli 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).

Si è insomma di fronte a quella caratteristica situazione di "disordine normativo" che richiede, per esigenze conoscitive come di armonizzazione espositiva, il superamento della complessità e la sistemazione organica in un testo unico.

2. Il fondamento normativo

Il Testo unico ha il proprio 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.

Questa norma 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 articolo 20, al comma 8, prevede l'emanazione di regolamenti di delegificazione per la disciplina delle materie e dei procedimenti di cui all'allegato 1. L'allegato 1 a quest'ultima legge, infine, al n. 105 annovera il procedimento per il rilascio delle concessioni edilizie e al n. 112-*quinquies* il procedimento per il rilascio del certificato di agibilità.

Dal punto di vista del livello della fonte da assegnare alle norme che riunisce, conformemente all'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 il Testo unico – in una con 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 anzitutto 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, le norme primarie concernenti il regime sostanziale restano di rango invariato, così come di rango invariato restano le norme già di livello regolamentare. Il Testo unico contiene dunque norme primarie (quelle a contenuto sostanziale), norme primarie delegificate in secondarie (quelle procedurali e organizzative) e norme secondarie già in origine tali.

Tale impostazione corrisponde alle risoluzioni adottate dalle Camere in sede di parere sulla relazione del Governo al Parlamento sul riordino normativo, ed 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, consente anche di evitare l'inconveniente di un'indesiderata rilegificazione di norme secondarie, che altrimenti sarebbe indotta dalla compresenza, in un medesimo atto, di disposizioni da diversamente collocare 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.

Il sistema di numerazione adottato nello schema di decreto legislativo e nello schema di regolamento – poi trasfusi nel Testo unico – si è reso altresì necessario, sul modello anche di analoghe esperienze straniere, per assicurare la corrispondenza tra gli articoli del Testo unico, da una parte, e quelli del decreto legislativo o del regolamento dall'altra; ciò al fine di assicurare la leggibilità dei testi, soprattutto a seguito di eventuali future modificazioni degli stessi.

Nell'osservanza dei criteri fissati al comma 2 dell'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 è stata operata, come detto, la delegificazione delle norme di legge concernenti gli aspetti organizzativi e procedurali; sono state altresì indicate le norme abrogate espressamente e le norme espressamente non inserite, ma comunque vigenti ancorché contenute in fonte diversa dal Testo unico.

È comunque da ricordare che, nell'ipotesi in cui una norma non risulti indicata né fra quelle non inserite, né fra quelle abrogate, essa dovrà intendersi in ogni caso abrogata in virtù di quanto disposto dall'articolo 7, comma 3 della legge n. 50 del 1999.

Da ultimo, pur con la prudenza necessaria quando si tratta di riordinare un insieme di norme giuridiche da tempo vigenti, nei confronti delle quali si è ormai stabilizzata l'interpretazione, si è proceduto ad una semplificazione del linguaggio normativo, come voluto dall'ultima parte dell'art. 7, comma 2, lett. d) della legge n. 50 del 1999.

Le norme di rango legislativo che restano nel Testo unico sono quelle risultanti dopo l'opera di delegificazione delle norme procedurali e organizzative. Per queste norme che restano primarie si è proceduto ad un riordino e ad un coordinamento formale negli stretti margini che saranno illustrati.

Per quanto riguarda le norme regolamentari, esse hanno lo speciale carattere cedevole previsto dall'art. 1, comma 4, lett. a), della legge 24 novembre 2000, n. 340, modificativo dell'art. 20, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, ai sensi del quale "*nelle materie di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la regione non provveda a disciplinare autonomamente la*

materia medesima (...)". Resta comunque ferma l'autonomia normativa comunale, come espressamente affermato dall'art. 1, comma 2, del Testo unico.

Va evidenziato, da ultimo, che lo schema di Testo unico fa espressamente salve le disposizioni di cui agli articoli 24 e 25 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ed alle relative norme di attuazione, in materia di realizzazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione di impianti produttivi.

3. I limiti della delega

Il mandato assegnato dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999 è quello del "*riordino delle norme legislative e regolamentari*", da compiere alla luce dei criteri e principi direttivi espressamente menzionati. Altre volte la legge assegna il solo potere di *riordino dei procedimenti* (es. legge n. 352 del 1997, di delega per il Testo unico dei beni culturali), sicché la onnicomprensività della dizione usata dall'articolo 7 ("*delle norme*") indica con chiarezza che l'operazione del *riordino* investe anche le disposizioni sostanziali e non si limita a quelle procedurali. Questo dato è di particolare significato perché, pur trattandosi di una sistemazione in Testo unico (il che deve caratterizzare l'elaborato in senso prevalentemente compilativo del quadro normativo esistente), nondimeno riconosce la possibilità di innovare per il raggiungimento della finalità del riordino. Da questo punto di vista sostanziale, l'operazione del riordino normativo – da compiere alla luce dei principi e criteri testualmente indicati dal comma 2 dello stesso articolo 7 - consiste nella riconduzione ad unità organica del materiale normativo sparso, in modo tale da armonizzare tra loro gli istituti variamente introdotti e disciplinanti l'assetto dei rapporti nella materia dell'attività edilizia: il risultato è quello della loro disposizione in un sistema unitario ed omogeneo, dove le relazioni tra gli istituti e i provvedimenti che caratterizzano i rapporti amministrativi sono definite essenzialmente con riguardo all'oggetto che, di volta in volta, trattano.

Come meglio si vedrà (v. *infra*, par. 5), un'applicazione di particolare momento di questo riordino sostanziale, indotto dalla semplificazione procedimentale, consiste nella riconduzione degli atti di assenso all'attività edilizia a due soli titoli abilitanti, la concessione e la denuncia di inizio attività.

4. Il riordino normativo: i titoli abilitativi

Per 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 disporre le stesse secondo un disegno di consequenzialità logica. L'aspetto più innovativo riguarda la riduzione dei titoli abilitativi a due soltanto: la concessione edilizia e la denuncia di inizio attività, con conseguente superamento dell'autorizzazione. Quest'opera di riordino e di semplificazione tiene conto del punto di arrivo dell'evoluzione legislativa: il sistema vigente, alla luce delle tante modifiche succedutesi nel tempo, induce 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.

Il precedente e frammentario sistema si era nel tempo caratterizzato per il progressivo abbandono dell'originariamente esclusiva concessione edilizia, prevista dall'art. 1 della legge n. 10 del 1977, per ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio.

Già a partire dall'anno successivo alcune ipotesi di interventi edilizi sono state subordinate ad autorizzazione, cioè a un titolo più leggero perché gratuito, privo di sostegno penale e a formazione anche implicita (v. art. 48 della legge n. 457 del 1978, con riferimento agli interventi di manutenzione straordinaria; art. 7 della legge 23 marzo 1982, n. 94, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, relativamente agli interventi di risanamento conservativo e di restauro).

Nella medesima linea di tendenza si è inserita la legge 28 febbraio 1985, n. 47 che, oltre ad accelerare le procedure di pianificazione urbanistica infraregionali e comunali, ha previsto l'assoggettabilità a mera autorizzazione dei mutamenti di destinazione d'uso meramente funzionali. Facendo passi ulteriori nella direzione della liberalizzazione, il legislatore ha previsto che una serie sempre più ampia di opere edilizie minori potesse essere realizzata senza il previo rilascio di un provvedimento: con l'articolo 26 della legge n. 47 del 1985 ha sottoposto a semplice asseverazione di conformità la realizzazione di opere definite "interne" agli edifici, perché non incidenti sul prospetto, sulla sagoma, sulla superficie e non comportanti un aumento del numero di unità immobiliari. Nel quadro della tendenza ad attenuare i controlli pubblici per le opere di mero rilievo edilizio è anche la previsione dell'art. 15 della stessa legge n. 47 ("*varianti in corso d'opera*"), la cui norma sostanzialmente "liberalizza" da controlli preventivi e da sanzioni per eventuali abusi quelle varianti in corso d'opera equivalenti nella funzione alle opere interne.

Infine, con una serie di decreti legge non convertiti, a conclusione della cui vicenda fu adottata la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 2, comma 60), parte rilevante degli interventi edilizi è stata assoggettata alla disciplina della c.d. denuncia di inizio dei lavori (questo articolo, aggiunto all'articolo 4, comma 7, lett. a) del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, è stato successivamente modificato dall'articolo 10, comma 6-*bis*, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30 e dall'articolo 11, comma 1 e 2, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135).

Il quadro di risulta, ad oggi, è dunque quello di una varietà di atti legittimanti, ciascuno dei quali costituente titolo per una o più tipologie specifiche di intervento edilizio.

Di fronte a tale situazione, l'elaborazione del Testo unico, con la riconduzione a sistema imposta dal riordino sostanziale, ha condotto a circoscrivere a due i titoli legittimanti, in ragione del tipo di intervento, e ad assorbire in essi ciò che rimaneva degli altri: la concessione edilizia e la denuncia di inizio attività. A tal fine sono stati anzitutto individuati gli interventi che realizzano una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, da sottoporre perciò al previo rilascio della concessione edilizia; per gli interventi edilizi minori, che una tale trasformazione non comportano, il titolo legittimante è stato invece individuato nella denuncia di inizio attività. Il passaggio dall'una all'altra categoria giuridica di titolo è dunque dettato dal passaggio dall'una all'altra categoria fattuale di intervento.

4.a. Concessione edilizia (art. 10 L)

L'articolo 10, comma 1, del Testo unico definisce in positivo le categorie di intervento che comportano una trasformazione insieme urbanistica ed edilizia. A questa esplicitazione si è arrivati procedendo *a contrariis* rispetto alle categorie di interventi che il legislatore ha via via escluso dall'ambito di applicazione della concessione edilizia, presumendone l'inidoneità a raggiungere la soglia di rilevanza ai fini dell'apprezzabilità della trasformazione urbanistica ed edilizia.

L'elenco contenuto all'articolo 10 individua dunque tali ipotesi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio negli interventi di seguito indicati:

- interventi di nuova costruzione;
- interventi di totale demolizione con ricostruzione;
- interventi di ristrutturazione urbanistica;
- interventi di ristrutturazione edilizia con sostanziale modifica dell'esistente, individuati in negativo rispetto alle ipotesi sottoposte oggi a denuncia di inizio attività (interventi che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, dei prospetti o delle superfici);
- mutamenti di destinazione d'uso realizzati mediante interventi edilizi, individuati in negativo rispetto alle ipotesi sottoposte oggi a denuncia di inizio

attività (mutamenti connessi ad interventi di ristrutturazione edilizia, nonché, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, i mutamenti di destinazione d'uso realizzati con opere edilizie).

L'indicazione contenuta al comma 1 dell'articolo 10 non costituisce tuttavia un elenco chiuso: il secondo comma dello stesso articolo attribuisce infatti alle regioni il potere di sottoporre al regime concessorio, *"in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico"*, ulteriori categorie di interventi. In considerazione dei limiti costituzionali posti alla potestà legislativa regionale viene però espressamente escluso che le fattispecie abusive rispetto a queste ulteriori categorie di interventi possano avere rilievo penale.

Un altro elemento di flessibilità è stato introdotto valorizzando l'autonomia degli enti locali, ai quali viene attribuito il potere di definire, in sede di pianificazione urbanistica, *"in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree"* le ipotesi in cui gli interventi pertinenziali non sono da qualificarsi nuova costruzione, con la conseguente sottrazione al regime concessorio. Questa previsione consente di graduare il controllo sull'attività edilizia del privato in relazione alla effettiva specificità del tessuto urbanistico ed ambientale.

4.b. Denuncia di inizio attività in materia edilizia (art. 22 L).

Gli interventi edilizi realizzabili mediante denuncia di inizio di attività sono invece individuati in via residuale rispetto alle categorie espressamente sottoposte a concessione edilizia (eventualmente integrate dalle ulteriori ipotesi individuate dalle singole regioni): l'esplicitazione degli interventi che comportano trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio rende inutile l'elenco degli interventi edilizi minori (contenuto nell'articolo 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito nella legge n. 493 del 1993, nel testo risultante dalle modifiche apportate dal ricordato art. 2, comma 60, della legge n. 662 del 1996 e successive modificazioni).

Gli stessi motivi consentono inoltre di ricondurre nell'ambito di questa categoria di interventi anche quelli previsti dall'art. 26 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 concernente le opere interne, norma della cui avvenuta abrogazione, ad opera delle richiamate disposizioni della legge n. 662 del 1985, da taluno addirittura si dubita.

Per altro verso, nell'ambito della stessa categoria sono stati ricompresi, sempre sotto il profilo della idoneità a configurare una effettiva trasformazione al contempo urbanistica ed edilizia, anche gli interventi residui che il sistema vigente ancora sottopone ad autorizzazione: si tratta ormai di poche ipotesi (tenuto conto delle progressive "sottrazioni" effettuate con l'introduzione della denuncia di inizio attività) sostanzialmente riconducibili alle opere pertinenziali, alle occupazioni di suolo mediante deposito di materiale, alle demolizioni e agli scavi e reinterri non riguardanti la coltivazione di cave e torbiere (art. 7, comma 2, lett. a, b e c, del decreto-legge n. 9 del 1982).

Quanto alle pertinenze, come si è visto, si è ritenuto di attribuire alla discrezionalità degli enti competenti alla pianificazione del territorio l'individuazione dei casi in cui, in relazione alle destinazioni di zona e al pregio ambientale dell'area, la realizzazione di un intervento pertinenziale vada qualificato come nuova costruzione e quindi sottoposto a concessione e dei casi in cui, al contrario, un tale intervento possa essere realizzato mediante denuncia di inizio attività.

Per quanto riguarda le demolizioni, si è espressamente prevista la sottoposizione al regime concessorio degli interventi di demolizione con ricostruzione, ben potendo quelli senza ricostruzione – ove non espressamente vietati dagli strumenti urbanistici e, in genere, dalla normativa urbanistico-edilizia – essere realizzati mediante semplice denuncia di inizio attività. Lo stesso vale per le altre ipotesi (occupazioni di suolo, scavi e reinterri): si tratta di interventi, del tutto privi di contenuto edilizio, che – ove non espressamente vietati dagli strumenti urbanistici e, in genere, dalla normativa urbanistico-edilizia – possono essere ricondotti nell'ambito degli interventi realizzabili mediante denuncia di inizio attività. E' in ogni caso da

rilevare che la disciplina di quest'ultimo tipo di interventi ha la sua sede più congrua nell'ambito di normative e strumenti di settore, a specifica tutela del territorio e dell'ambiente.

Non va dimenticato, d'altra parte, che la residua autorizzazione edilizia non costituisce, da un punto di vista sostanziale, un titolo di natura intrinsecamente diversa rispetto a quelli oggetto della progressiva liberalizzazione compiuta prima con il passaggio al silenzio-assenso, poi con il passaggio alla denuncia di inizio di attività. L'elemento a tutti comune è infatti quello del collocarsi al di sotto della soglia di "*trasformazione urbanistica ed edilizia*". Al tempo stesso, la progressione verso la semplificazione che è all'origine dell'autorizzazione non giustifica più un regime procedimentale residuale e differenziato per interventi che sono anche di minore impatto rispetto a quelli già assoggettati alla sola denuncia di inizio di attività.

Pertanto, a questi residui procedimenti di autorizzazione può ritenersi applicabile uno dei criteri e principi ai quali, secondo quanto stabilito dall'articolo 20, comma 5, della legge n. 59 del 1997, devono conformarsi i regolamenti di semplificazione: la lettera *g*)-*quinquies* di tale disposizione (introdotta dall'articolo 1 della legge 16 giugno 1998, n. 191), consente infatti la "*soppressione dei procedimenti che derogano alla normativa procedimentale di carattere generale, qualora non sussistano più le ragioni che giustificano una differente disciplina settoriale*".

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, il Testo unico si limita a riprodurre la disciplina vigente, richiamando i principi generali stabiliti dall'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 con riferimento all'attività di verifica che compete all'amministrazione in caso di attività sottoposta a denuncia.

Da ultimo, quanto al problema della gratuità o meno della denuncia di inizio attività, è da ricordare che la disciplina vigente non affronta espressamente la questione, limitandosi a disporre che "*l'esecuzione delle opere per cui si esercita 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*". Una tale formulazione ha dato luogo a due distinte linee interpretative, l'una nel senso della gratuità, l'altra nel senso dell'onerosità della denuncia. Con il Testo unico si è preferito risolvere l'ambiguità della disposizione demandando all'autonomia comunale la scelta tra le due soluzioni, prevedendo comunque che, in assenza di specifica deliberazione del comune, l'intervento edilizio deve intendersi non assoggettato ad oneri.

5. La semplificazione procedimentale ed organizzativa

Nel rinviare all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, l'articolo 7, comma 2, lett. a), della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1, comma 6, lett. e) della legge n. 340 del 2000, afferma che i testi unici si attengono al criterio della delegificazione e della semplificazione procedimentale. Pertanto – come si è detto – per ciò che riguarda il tipo di fonte che disciplina i procedimenti in materia edilizia, questo Testo unico trasforma in regolamentari alcune norme prima legislative, nell'obiettivo di ridurre le fasi e i tempi procedimentali.

Dal punto di vista della stretta semplificazione, sia procedimentale che organizzativa, i ricordati criteri di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 sono così riassumibili:

- semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali;
- riduzione delle amministrazioni intervenienti nello stesso procedimento;
- riduzione, a tali fini, delle competenze con accorpamento delle funzioni per settori omogenei;
- costituzione di centri interservizi in cui raggruppare competenze diverse ma confluenti in un'unica procedura;
- riduzione del numero di procedimenti amministrativi anche mediante l'unificazione dei procedimenti che concernono la stessa attività;
- soppressione dei procedimenti che derogano alla normativa procedimentale di

carattere generale, qualora non sussistano più le ragioni che giustificano una disomogenea disciplina settoriale.

In attuazione di questi criteri, 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. A questo sportello il cittadino fa capo per le iniziative e le informazioni in materia edilizia; esso costituisce la struttura di raccordo operativo tra le amministrazioni e gli organi chiamati ad esprimersi nel corso del procedimento, con conseguente notevole semplificazione per l'interessato, che sarà sollevato dall'onere di presentare domande distinte e di "rincorrere" gli uffici interessati (v. *infra*, par. 5.a);
- 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, della autocertificazione in sostituzione del parere dell'azienda sanitaria locale (v. *infra* par. 5. b)
- c) potenziamento del ruolo della conferenza di servizi, momento fisiologico e non più tappa eventuale ai fini dell'acquisizione degli assensi necessari per la definizione del procedimento (v. *infra* par. 5.b);
- d) previsione di forme di collaborazione e consultazione tra amministrazione ed istante allo scopo di evitare pronunciamenti negativi laddove il progetto sia assentibile subordinatamente all'accettazione di modifiche di modesta entità (v. *infra* par. 5.b);
- e) razionalizzazione della tempistica procedimentale con riguardo all'azione comunale ed all'intervento sostitutivo della Regione (v. *infra* par. 5.b);
- f) eliminazione di aggravii procedurali in caso di immobili sottoposti a tutela (v. *infra* par. 5.b);
- g) snellimento della procedura per il rilascio del certificato di agibilità (v. *infra* par. 5.c).

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.

5.a - Sportello unico per l'edilizia (art. 4 R)

Viene istituito lo sportello unico per l'edilizia, con l'obiettivo di offrire agli utenti un unico referente con il quale interloquire. Questo ufficio è deputato alla ricezione delle domande dei privati; funge da elemento di raccordo, punto di riferimento nella fase istruttoria e momento di coordinamento nei rapporti sia tra amministrazione e richiedente, sia tra le amministrazioni interessate, segnatamente attraverso lo strumento della conferenza di servizi; è infine l'interlocutore cui l'interessato si rivolge per ottenere certificazioni ed ogni altro documento in materia edilizia e urbanistica.

Lo sportello cura dunque i rapporti con i soggetti interessati alla realizzazione di interventi edilizi, con i cittadini in genere e con le altre amministrazioni chiamate ad interloquire con il Comune con riferimento a procedimenti connessi o presupposti (lett. e).

Questa struttura assolve infatti ad una fondamentale funzione informativa per il cittadino, che ad essa potrà rivolgersi per ricevere documentazione e chiarimenti in materia di edilizia e

urbanistica (lett. b): tale ufficio è chiamato infatti a rilasciare certificazioni attestanti le prescrizioni normative e le determinazioni provvedimenti a carattere urbanistico, paesaggistico-ambientale, edilizio e di qualsiasi altro tipo, comunque rilevanti ai fini degli interventi di trasformazione edilizia del territorio (lett. d).

Con riguardo invece ai soggetti interessati alla realizzazione di interventi edilizi, lo sportello riceve le istanze (lett. a); comunica le decisioni, se del caso sollecita le integrazioni documentali (cfr. commi 4 e 5 dell'articolo sul procedimento). Ancora, lo sportello unico ha competenze sulle domande di accesso ai documenti amministrativi in conformità alle norme statutarie ed in ossequio alla disciplina generale dettata dagli articoli 22 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241 (lett. c).

In relazione a tali rilevanti compiti di impulso, di sollecitazione e di coordinamento è senza dubbio auspicabile che i Comuni, adeguando le norme statutarie e regolamentari, regolino i rapporti tra lo sportello e i singoli uffici comunali, nonché tra lo sportello e gli altri uffici (compresi vigili del fuoco e azienda sanitaria locale) cui spetta il rilascio di pareri ed l'effettuazione di verifiche endoprocedimentali.

5.b. Procedimento per il rilascio della concessione edilizia (art. 20 R).

Lo schema base del procedimento muove dall'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, e successive modificazioni. L'intervento di semplificazione, da raccordare con l'introduzione dello sportello unico, si traduce nella razionalizzazione dei passaggi procedurali e nella eliminazione di quelli non necessari.

Novità fondamentale, in questo senso, è il superamento dell'obbligatorietà del parere della Commissione edilizia.

La scelta di consentire l'eliminazione di questo segmento procedimentale costituisce applicazione della generale tendenza, avviata dalla legge n. 241 del 1990 e proseguita con il d.P.R. n. 608 del 1994, volta al ridimensionamento del ruolo degli organi consultivi, che non di rado costituiscono fattori di rallentamento dell'azione amministrativa. In particolare, il d.P.R. n. 608 del 1994 (*"Regolamento sul riordino degli organi collegiali dello Stato"*), ha disposto la soppressione di numerosi comitati ed organi plurisoggettivi, fra i quali molti aventi funzioni consultive.

In applicazione di questa tendenza alla riduzione del perimetro dell'attività consultiva, la legge finanziaria 27 dicembre 1997, n. 449, ha dato corso ad una ampia delegificazione, attribuendo agli organi di direzione politica il compito di selezionare periodicamente gli organi le cui funzioni sono indispensabili. Stabilisce infatti l'art. 41 di tale legge che: *"Al fine di conseguire risparmi di spesa e recuperi nei tempi dei procedimenti amministrativi, l'organo di direzione politica responsabile [...] individua i comitati, le commissioni i consigli ed ogni altro organo collegiale ritenuto indispensabile per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione o dell'ente interessato. Gli organismi non identificati come indispensabili sono soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del procedimento. [...]"*.

La norma si prefigge di realizzare un monitoraggio periodico dell'impatto che l'operatività di collegi e commissioni comporta sull'attività degli enti, sia in termini di aggravio procedurale che di risorse impegnate e risultati conseguiti.

In linea con le ricordate coordinate normative si pone la scelta compiuta dal Testo unico di rimettere alla valutazione del Comune la decisione se mantenere la Commissione edilizia ovvero affidarne le funzioni ad uffici tecnici comunali.

Altro intervento rilevante nell'ambito della semplificazione del procedimento di rilascio della concessione edilizia è quello della sostituzione del parere dell'Azienda sanitaria locale con un'autodichiarazione circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie. Questa semplificazione non opera nel caso in cui il progetto riguardi un intervento di edilizia non residenziale, nonché - nel rispetto dei principi generali sul procedimento amministrativo - nel

caso in cui la verifica in ordine alla conformità a tali norme richieda valutazioni tecnico-discrezionali (art. 20 R, comma 1).

Le ulteriori modifiche sono sintetizzabili nei termini che seguono:

- si prevede che la comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento a cura del Comune venga effettuata entro 10 giorni dalla domanda: si corregge così la disciplina del comma 1 dell'art. 4 del decreto-legge n. 398 del 1993, che sembrava alludere ad un'improbabile contestualità tra presentazione della domanda e comunicazione del nominativo (comma 2 dell'art. 20 R);
- si esplicita il ruolo di raccordo, per quanto riguarda lo svolgimento della procedura, assegnato allo sportello ai fini dell'acquisizione, da parte del Comune, dei prescritti pareri degli uffici competenti (comma 3 dell'art. 20 R);
- si prevede, in conformità al generale principio di collaborazione tra cittadino e pubblica amministrazione, che il responsabile del procedimento sottoponga all'attenzione dell'interessato, attraverso comunicazione o convocazione, le modifiche di modesta entità del progetto necessarie ai fini del rilascio della concessione (comma 4 dell'art. 20 R);
- si prevede – in applicazione delle recenti modifiche apportate all'istituto della conferenza di servizi dalla recente legge di semplificazione n. 340 del 2000 - che il responsabile del procedimento indica una conferenza in tutti i casi in cui sia necessario acquisire atti di assenso di altre amministrazioni (diversi dal parere dell'A.S.L. e dal parere dei vigili del fuoco, ove necessari) (comma 6 dell'art. 20 R);
- si adegua il 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);
- si stabilisce che il raddoppio del termine per la conclusione del procedimento – già previsto per i Comuni con più di 100.000 abitanti – valga anche nell'ipotesi di progetti particolarmente complessi (comma 8 dell'art. 20 R);
- si prevede che, in caso di inerzia sulla domanda di concessione, la diffida ad adempiere venga comunicata al sindaco: si tratta di un adempimento necessario per consentire all'amministrazione comunale di assumere le iniziative volte ad evitare l'intervento sostitutivo e, in ogni caso, ad assumere i provvedimenti conseguenti alla violazione dell'obbligo di tempestiva definizione (comma 9 dell'art. 20 R);
- si adegua il termine per l'adozione del provvedimento in via sostitutiva a quello previsto per l'adozione del provvedimento in via ordinaria, non essendovi ragione di assegnare al *commissario ad acta* un termine inferiore a quello assegnato al responsabile del procedimento (comma 10 dell'art. 20 R);
- si chiarisce, infine, in conformità ad un pressoché univoco orientamento giurisprudenziale, che la facoltà di attivare il potere sostitutivo della regione si aggiunge, senza sostituirla, alla facoltà alternativa di impugnare in sede giurisdizionale il silenzio-rifiuto formatosi per effetto dell'inosservanza dei termini da parte dell'amministrazione comunale.

5.c. Eliminazione di aggravii procedurali in caso di immobili sottoposti a tutela (artt. 22 L, comma 2 e 23 R, comma 3).

Il Testo unico estende alla generalità dei vincoli di tutela storica o paesaggistico-ambientale il principio - già esplicitato dall'art. 36 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico in materia di beni culturali e ambientali) con riferimento al vincolo storico-artistico - secondo cui la circostanza che l'immobile oggetto dell'intervento edilizio sia sottoposto a tutela non comporta alcun aggravio del procedimento: in effetti, pressoché tutte le disposizioni che hanno via via introdotto semplificazioni procedurali in materia edilizia ne hanno escluso

l'applicabilità ove l'intervento edilizio riguardasse un immobile sottoposto a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale (v. i richiamati articoli 48 della legge n. 457 del 1978; 7 del D.L. n. 9 del 1982; 26 della legge n. 47 del 1985; 4, comma 8, del D.L. n. 398 del 1993).

Con la disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo 22 si chiarisce che la sottoposizione a tutela dell'immobile interessato dall'intervento edilizio non comporta alcuna modifica sotto il profilo procedimentale: infatti, una volta che l'autorità preposta alla cura del vincolo si sia previamente e favorevolmente pronunciata rispetto all'intervento progettato, viene meno la ragion d'essere della deroga alla liberalizzazione del procedimento. D'altra parte, se una tale favorevole pronuncia difetta, la primazia di quell'interesse resta un insuperabile ostacolo alla stessa abilitazione edilizia.

In questo senso l'articolo 22 L, comma 2, condiziona la possibilità di eseguire gli interventi su tali immobili al preventivo rilascio dell'atto abilitativo richiesto dagli ordinamenti in base ai quali è imposto il vincolo: una volta emanato questo atto, si potrà procedere con la denuncia di inizio di attività.

Ad ulteriore corollario di questo principio, nell'ambito della disciplina della denuncia di inizio attività (articolo 23 R), è stata inserita una disposizione per evitare che la realizzazione di interventi mediante denuncia di inizio attività, su immobili la cui tutela è affidata alla stessa amministrazione comunale, comporti un doppio onere per gli interessati (la presentazione del progetto ai fini del nulla-osta e la presentazione della denuncia): il comma 3 dell'articolo 23 R stabilisce che, in tali casi, l'interessato sia tenuto alla sola presentazione denuncia i cui effetti restano però sospesi in attesa che l'amministrazione si pronunci sulla compatibilità del progetto con il vincolo. Con la stessa disposizione si prevede inoltre che, in caso di pronuncia negativa in ordine a tale compatibilità, la denuncia sia priva di effetti.

5.d. Procedimento per il rilascio del certificato di agibilità (art. 26 R).

Contestualmente alla semplificazione del procedimento per il rilascio della concessione edilizia, si è provveduto a semplificare anche il procedimento per il rilascio del certificato di agibilità sulla base di quanto è previsto dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997, allegato 1, n. 112-*quinquies*. La normativa principale su cui si è intervenuti è quella del d.P.R. 22 aprile 1994, n. 425, espressamente abrogato dal Testo unico.

In via preliminare, facendo uso del potere di semplificazione del linguaggio normativo di cui si è detto (v. par. 2), è stata apportata una modifica di tipo terminologico: sono stati ricondotti ad unità i termini "agibilità-abitabilità", fonte di confusione perché usati spesso indifferentemente dal legislatore nel corso degli anni. In effetti, nel linguaggio normativo, il termine licenza di "abitabilità" è stato inizialmente utilizzato in relazione ad immobili ad uso abitativo, mentre il termine licenza di "agibilità" è stato riferito ad immobili non residenziali. In un secondo tempo, il legislatore ha operato una diversa distinzione, considerando riconducibile all' "agibilità" la disciplina generale relativa alla stabilità e alla sicurezza dell'immobile, e all' "abitabilità" la disciplina speciale dei requisiti dell'immobile rispetto a specifiche destinazioni d'uso. Nello schema di Testo unico si è, pertanto, provveduto ad eliminare il duplice riferimento terminologico attualmente presente nella legislazione di settore, optando per il più ampio termine "agibilità".

Inoltre, il concetto di agibilità è stato aggiornato per ricomprendere tutti i controlli e le verifiche, attinenti alla sicurezza dell'immobile, introdotte negli anni dal legislatore. Per operare un tale riordino, si è così fatto ricorso al concetto di sicurezza in senso ampio (in quanto attinente non solo all'igiene e alla salubrità dell'edificio e degli impianti in esso installati, ma anche alle condizioni qualitative dell'edificio, nonché alla statica dello stesso valutata alla luce di indagini anche a carattere geognostico), similmente a quanto già previsto nei regolamenti edilizi delle maggiori città, recentemente approvati.

Sotto il profilo delle competenze, in conformità a quanto stabilito dagli articoli 107 e 109 del decreto legislativo n. 267 del 2000, si precisato che il certificato di agibilità viene rilasciato dal dirigente o dal responsabile del competente ufficio comunale e non più dal sindaco.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, oltre agli adempimenti e alle verifiche di ordine sanitario, urbanistico-edilizio, statico e catastale (già ricompresi in un unico procedimento dal d.P.R. n. 425 del 1994), nel nuovo procedimento per il rilascio del certificato di agibilità sono stati inseriti anche gli adempimenti e le verifiche relativi alla sicurezza degli impianti (di cui alla legge n. 46 del 1990, ora trasfusa nel capo IV della parte II del testo unico), nonché quelli relativi all'isolamento termico (di cui al titolo II della legge n. 10 del 1991, ora trasfuso nel capo V della parte II del testo unico).

La prima misura semplificatrice del procedimento di agibilità è data dalla previsione dello sportello unico quale unico interlocutore tra l'amministrazione e il richiedente l'agibilità (ivi compresi il direttore dei lavori e il collaudatore). Lo sportello provvederà anche in questo caso, come già nel procedimento per il rilascio della concessione edilizia, a curare non solo i rapporti con l'interessato, ma anche le relazioni con i cittadini, con gli altri uffici comunali competenti e con le diverse amministrazioni normativamente chiamate ad interloquire con il Comune con riferimento a procedimenti connessi o presupposti (catasto, ufficio tecnico regionale per le opere costruite in zone sismiche).

Il procedimento per il rilascio dell'agibilità viene semplificato già nella fase del collaudo statico, eseguibile con la copertura dell'edificio (si veda l'articolo 55).

Si prevede che, ultimati i lavori di finitura dell'immobile, il direttore dei lavori entro 15 giorni (e non più entro trenta giorni dall'installazione degli infissi) possa presentare direttamente allo sportello unico, insieme alla richiesta di iscrizione dell'immobile al catasto, la richiesta di rilascio del certificato di agibilità sottoscritta dal proprietario dell'immobile, la propria dichiarazione di conformità dell'opera alle prescrizioni urbanistico-edilizie e igienico-sanitarie, nonché la dichiarazione di conformità o il certificato di collaudo, ove previsto, degli impianti installati (cfr. comma 1, dell'articolo 26).

Il procedimento fissa in trenta giorni il termine assegnato al dirigente, o al responsabile del competente ufficio comunale, per provvedere sull'istanza: il certificato di agibilità viene rilasciato sulla base della documentazione di cui al comma 3 (oltre alla documentazione già allegata all'istanza, anche il certificato di collaudo statico, il certificato del competente ufficio tecnico regionale per le costruzioni in zone sismiche e la dichiarazione di conformità delle opere realizzate alle disposizioni in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche) e previa eventuale ispezione dell'edificio.

In caso di mancata pronuncia sull'istanza, si prevede che l'agibilità possa venire a formazione anche per silenzio-assenso: il termine per la formazione tacita del provvedimento (già previsto in 45 giorni dall'articolo 4 del d.P.R. n. 425 del 1994) è stato stabilito in 30 giorni nel caso sia intervenuto il parere espresso dell'Azienda sanitaria locale circa la conformità dell'intervento edilizio alle prescrizioni igienico-sanitarie ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera a). Un più lungo termine - 60 giorni - è previsto invece per la formazione del titolo tacito nel caso in cui tale parere, secondo quanto consentito dalla stessa disposizione, sia stato sostituito da un'autocertificazione (cfr. comma 4 dell'articolo 26).

Al fine di rendere certi i tempi procedurali previsti per il rilascio del certificato di agibilità, è stato specificato che la richiesta di documenti integrativi della domanda presentata (da cui consegue l'interruzione dei termini per il rilascio del certificato di agibilità), anziché essere semplicemente "tempestiva" (cfr. comma 4, dell'articolo 4 del d.P.R. n. 425 del 1994), debba essere avanzata dall'amministrazione comunale entro 15 giorni dalla ricezione della domanda stessa.

6. Normativa tecnica per l'attività edilizia

Nella parte seconda del testo unico, sono state riprodotte leggi che recano la normativa tecnica afferente alla materia edilizia (legge.....) senza tuttavia disporre la contestuale abrogazione in quanto l'ambito di applicazione delle stesse è più ampio dell'ambito di applicazione della prima parte del testo unico.

Questa soluzione è stata preferita alle seguenti altre due.

Una prima diversa soluzione sarebbe quella di inserire le leggi riguardanti la normativa tecnica per l'edilizia tra le norme oggetto di abrogazione. In questo caso, peraltro, tali norme, pur restando in vigore in virtù del loro inserimento nel testo unico, verrebbero comprese nella sede del testo unico pur disciplinando fattispecie esulanti dallo stesso (ad esempio, costruzione di dighe e ponti).

La seconda soluzione consiste nel semplice rinvio nel testo unico alle leggi in questione. Tale soluzione, tuttavia, farebbe perdere i caratteri di organicità ed esaustività della disciplina, che sono tipiche dello strumento del testo unico.

[...]