

\*\*\*

## **I REGIMI AMMINISTRATIVI DEGLI INTERVENTI EDILIZI DOPO IL DECRETO LEGISLATIVO N. 222 DEL 2016**

**di Fabrizio Lorenzotti**

*Professore di Diritto amministrativo – Università degli Studi di Camerino - Giurisprudenza*

**Sommario:** 1. Riforme e ritocchi incessanti per il testo unico dell'edilizia. – 2. La legge delega n. 124 del 2015 avvia la revisione dei titoli abilitativi edilizi. - 3. Il decreto legislativo n. 126 del 2016 e la revisione della SCIA. –3.1. Un principio difficilmente attuabile nell'edilizia: la libertà delle attività private. - 3.2. I moduli unificati e standardizzati per la presentazione di domande, segnalazioni e comunicazioni. - 3.3. La ricevuta della presentazione di domande, segnalazioni e comunicazioni. – 4. Il decreto legislativo n. 127 del 2016 e le modificazioni al procedimento per il rilascio del permesso di costruire. - 5. Il decreto legislativo n. 222 del 2016 e la Tabella A, sezione II, sui titoli abilitativi edilizi. - 6. Aspettando il glossario unico dell'edilizia. - 7. L'attività edilizia libera secondo la Tabella. - 8. L'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni. – 9. Le attività edilizie soggette a semplice comunicazione di inizio lavori (CIL). - 10. La comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA). – 11. Gli interventi edilizi realizzabili con la CILA secondo la Tabella. - 12. La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). – 13. Gli interventi edilizi realizzabili con la SCIA secondo la Tabella. - 14. Il permesso di costruire e il procedimento per il suo rilascio. – 15. Gli interventi realizzabili con il permesso di costruire secondo la Tabella. – 16. La formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire. - 17. Gli interventi realizzabili per silenzio assenso secondo la Tabella. - 18. La SCIA in alternativa al permesso di costruire. - 19. Gli interventi subordinati alla SCIA in alternativa al permesso di costruire secondo la Tabella. – 20. La Tabella e gli impianti alimentati da fonti rinnovabili. – 21. Passaggio dai titoli abilitativi edilizi ai regimi amministrativi degli interventi edilizi.

## 1. Riforme e ritocchi incessanti per il testo unico dell'edilizia.

Il testo unico dell'edilizia, nel corso dei 14 anni della sua vigenza, è stato il bersaglio di complicate vicende<sup>1</sup> e di continue, incessanti, modificazioni: dalle consistenti riforme alle modeste rifiniture. Persino il testo originario, ancora prima della sua entrata in vigore, più volte rinviata e, infine, avvenuta a decorrere

<sup>1</sup> Si tratta del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380: Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, che raccoglie le disposizioni legislative (contrassegnate con la lettera L) e regolamentari (contrassegnate con la lettera R) contenute nel decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378 e nel D.P.R. 6 giugno 2001, n. 379. R. PAGANO, *Breve storia della normativa italiana sui testi unici*, in *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, a cura di Silvio Traversa, Napoli, 2006, p. 393 ss., osserva che l'art. 7, comma 2, della legge 8 marzo 1999 n. 50 ("legge di semplificazione 1998"), prevedeva, per la prima volta, l'emanazione con decreto del Presidente della Repubblica di testi unici misti, cioè "comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari". Nasceva però una questione complicata: se il decreto del Presidente della Repubblica era da considerare un decreto legislativo, il testo unico misto non avrebbe potuto contenere norme regolamentari, perché avrebbero assunto forza di legge; d'altra parte, se il decreto presidenziale era privo della forza di legge, le norme di rango legislativo non potevano essere degradate a norme regolamentari. Come segnala l'autore, la Camera dei deputati e, poi, il Senato adottarono una risoluzione che suggeriva una soluzione per la questione: l'emanazione di testi unici misti (contenenti disposizioni legislative e regolamentari) doveva avvenire "mediante la predisposizione contestuale in ciascun settore di due distinti provvedimenti di riordino, uno di rango legislativo e l'altro di livello regolamentare, da rifondere in un unico testo a carattere ricognitivo, che contenga tutte le norme rilevanti per il settore considerato". La soluzione veniva recepita nella legge 24 novembre 2000, n. 340, che modificava il comma 2 dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999, dando vita alla redazione ed emanazione di tre testi, denominati testo B (legislativo), testo C (regolamentare), testo A (misto, a carattere ricognitivo). Scrive l'autore: "con tutte le conseguenti ed inutili complicazioni d'ordine pratico e giuridico. Con questa normativa sono stati emanati 7 testi unici", tra i quali quello dell'edilizia. Alla complicata emanazione di testi unici articolati in tre testi, ha posto fine la legge 29 luglio 2003, n. 229 ("Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001"), che ha abrogato l'intero art. 7 della legge n. 50 del 1999. La legge n. 229 del 2003 non menziona più le espressioni "riordino normativo" o "riordino della legislazione", ma si riferisce più globalmente al "riassetto normativo", cioè ad una revisione sostanziale della vigente legislazione nei diversi settori, facendo leva sulla "delega legislativa ordinaria" in luogo del "testo unico."

al 30 giugno 2003<sup>2</sup>, era stato immediatamente caricato di parecchie novità ad opera del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301.

Nel testo originario, anche dopo le modifiche del 2002, il titolo II della parte I (attività edilizia) si occupava dei titoli abilitativi (artt. 6 - 23), specificando, in primo luogo, gli interventi che non richiedevano alcuna attività del soggetto, interessato a realizzare l'intervento edilizio, al fine di munirsi di un titolo abilitativo, in quanto rientranti nell'attività edilizia libera (art. 6) oppure perché consistenti in opere e interventi pubblici (art. 7), e, in secondo luogo, i veri e propri titoli abilitativi: il permesso di costruire (artt. 10 - 21) e la denuncia di inizio attività (artt. 22 e 23).

Si trattava di un sistema abbastanza semplice e chiaro. C'erano dei problemi, ma non eccessivamente intricati.

Dopo diverse modifiche marginali, introdotte negli anni dal 2003 al 2009, i mutamenti erano stati caratterizzati da una maggiore incisività nel 2010, quando la legge n. 73 del 22 maggio<sup>3</sup> aveva riscritto la disciplina dell'attività edilizia

<sup>2</sup> Il testo unico dell'edilizia, nella versione originaria, è stato pubblicato nel supplemento ordinario n. 239/L alla Gazzetta ufficiale - serie generale - n. 245 del 20 ottobre 2001. Il testo doveva entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2002. Il termine era stato prorogato al 30 giugno 2002 dall'art. 5-bis, del decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 31 dicembre 2001, n. 463. Poi, l'art. 2 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122, aveva disposto l'ulteriore proroga al 30 giugno 2003. Tuttavia, l'entrata in vigore delle disposizioni di cui agli artt. 107-121 (riguardanti la sicurezza degli impianti) era stata prorogata al 1° gennaio 2004 e poi al 1° gennaio 2005. Infine, l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17, ha previsto che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento sulla sicurezza degli impianti, sono abrogati, tra gli altri, gli artt. 107-121 del testo unico dell'edilizia. Poiché il decreto del Ministero dello sviluppo economico, contenente detto regolamento, è entrato in vigore il 27 marzo 2008, sono definitivamente abrogati i citati artt. 107-121.

Sul testo unico, G. CASU, *Testo unico sull'edilizia. I suoi contenuti essenziali. Novità rispetto alla precedente disciplina*, in *Studi e materiali. Quaderni semestrali. Consiglio nazionale del Notariato*, 2004, Vol. 3, Fasc. 1, p. 449 ss.; G. D'ELIA, *La "novità" dei principi nel testo unico in materia edilizia e le norme statali cedevoli*, in *Foro amm.*, 2008, p. 3022 ss.; P. URBANI, *Le modifiche al testo unico dell'edilizia dopo la l. 164/2014 tra semplificazione edilizia e deroghe alla disciplina urbanistica dello strumento urbanistico generale*, in *GiustAmm.it*, 2015, fasc. 4; E. BOSCOLO, *Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dall'art. 17 del decreto "sblocca Italia"*, (Nota a d.l. 12 settembre 2014, n. 133), in *Urbanistica e appalti*, 2015, p. 26 ss.; A. CROSETTI, *La disciplina dell'attività edilizia tra norme regolamentari e norme tecniche*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, II, p. 165 ss.

<sup>3</sup> Legge che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40.

libera, mentre l'art. 49, comma 4-bis, della legge n. 122 del 30 luglio<sup>4</sup> aveva sostituito, nel testo della legge 7 agosto 1990, n. 241, la denuncia di inizio attività<sup>5</sup> con la segnalazione certificata di inizio attività, con efficacia anche nel settore dell'edilizia.

Il testo unico non aveva per niente trovato un assetto definitivo: negli anni, che vanno dal 2011 al 2014, c'erano state parecchie altre modifiche, tra cui quelle interessanti: la definizione degli interventi di manutenzione straordinaria<sup>6</sup> e di ristrutturazione edilizia<sup>7</sup>, l'introduzione dell'art. 3-bis sugli interventi di conservazione<sup>8</sup>, il procedimento di rilascio del permesso di costruire<sup>9</sup>, la nuova segnalazione certificata di inizio attività<sup>10</sup>, gli interventi edilizi sottoposti alla segnalazione certificata di attività in alternativa al rilascio del permesso di costruire<sup>11</sup>, l'attività edilizia libera<sup>12</sup> e l'introduzione dell'art. 23-ter sul mutamento d'uso urbanisticamente rilevante<sup>13</sup>.

Tutto ciò non ha ancora appagato l'ansia di metamorfosi del legislatore che,

<sup>4</sup> Legge che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

<sup>5</sup> Sulla DIA: M. SANTINI, *La denuncia di inizio attività (artt. 22 e 23 TUED)*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2014, p. 346 ss.

<sup>6</sup> Art. 17, comma 1, lettera a), del decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

<sup>7</sup> Art. 30, comma 1, lettere a) e c), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

<sup>8</sup> Art. 17, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014.

<sup>9</sup> Art. 5, comma 2, lettera a), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106; art. 13, comma 2, lettere a) e d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134; art. 30, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013; art. 17, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014.

<sup>10</sup> Art. 30, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013; art. 17, comma 1, lettera m), del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014.

<sup>11</sup> Art. 13, comma 2, lettera e), del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012; art. 30, comma 3, del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013.

<sup>12</sup> Art. 12, comma 1, lettera f), del D.P.R. 1 agosto 2011, n. 151; art. 13-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012; art. 17, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014.

<sup>13</sup> Art. 17, comma 1, lettera n), del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014.

addirittura, con la legge 7 agosto 2015, n. 124, ha avviato un nuovo e globale processo di revisione del titolo II della parte I del testo unico (artt. 6 – 23 ter), al momento approdato in una intricata stratificazione, molto più complicata di quella originaria: per stabilire quale titolo abilitativo possa o meno essere utilizzabile da un soggetto, al fine di realizzare un intervento edilizio, è necessario tenere conto dell'attività edilizia libera, delle opere e degli interventi pubblici, della mera comunicazione di inizio lavori, della comunicazione di inizio lavori asseverata, della segnalazione certificata di inizio attività, del permesso di costruire, della segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire, del silenzio assenso. Inoltre, come si potrà constatare, esistono, per fortuna poche, altre isolate figure di titoli abilitativi. Sono state invece completamente eliminate la denuncia di inizio attività e la super DIA.

Prima di esaminare le recenti novità, è inevitabile una breve e sconcertante valutazione di insieme: l'edilizia (ma l'identica condizione vale in moltissimi settori del diritto) è oggetto di eccessivi e ripetuti cambiamenti legislativi, con tutta evidenza non meditati, ma improvvisati, quasi sempre non risolutivi dei problemi che vorrebbero affrontare e che danno luogo alla incessante produzione di ulteriori e altrettanto inadeguate norme giuridiche. Novità precarie, instabili, una sorta di nomadismo giuridico che produce effetti rovinosi<sup>14</sup>, poiché i cittadini elaborano la convinzione che la scelta migliore sia quella di vivere alla giornata, guardandosi bene dal programmare o pianificare le proprie attività nel medio lungo periodo. Ciò accade non soltanto ai comuni cittadini, ma soprattutto a quelli che operano abitualmente nell'edilizia: imprenditori, professionisti, tecnici degli uffici comunali, per non dire degli eventuali investitori stranieri che devono confrontarsi con la caotica legislazione italiana.

<sup>14</sup> Sul nomadismo giuridico, G. ITZCOVICH, *Il Nomos della terra e la polemica con il positivismo giuridico*, in *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 3/1, 2007, scrive: “Questa immagine del diritto - voglio chiarire: immagine totalmente adiafora, perché non si tratta certo di costruire una grande narrazione sulle magnifiche sorti progressive del diritto nell'epoca della globalizzazione, del ‘nomadismo giuridico’ - quest'immagine del diritto come processo che si organizza disorganizzandosi, che non fonda un vincolo (obbligo di obbedienza) ma sfonda i vincoli (in primo luogo, i vincoli che il diritto pone a se stesso), diritto che continuamente rivede i propri codici e le proprie procedure e non garantisce nient'altro - ad es., nessuna omogeneità sociale - se non la propria riproduzione autoreferenziale, quest'immagine sembra molto più produttiva ai fini di una cattura filosofica della trasformazione giuridica nell'età della globalizzazione”.

## **2. La legge delega n. 124 del 2015 avvia la revisione dei titoli abilitativi edilizi.**

Assumiamo quale punto di partenza del nostro lavoro la legge 7 agosto 2015, n. 124, che ha previsto numerose deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, con l'art. 5, quella per l'adozione di uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione<sup>15</sup> dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività oppure di silenzio assenso ai sensi degli artt. 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dei procedimenti per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa oppure è sufficiente una comunicazione preventiva<sup>16</sup>.

La delega, così come riferita, ha già un'estensione molto ampia<sup>17</sup>: riguarda numerosissimi atti e procedimenti amministrativi, nei più diversi settori di attività (tra i quali, per quanto a noi interessa, l'edilizia<sup>18</sup>), ma non finisce qui: l'art. 5 in esame vi ha incluso la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti provenienti dai cittadini e dalle imprese (quindi, pure quelli riguardanti le attività edilizie) e delle modalità di svolgimento, anche in via telematica, dei relativi procedimenti, nonché la definizione degli strumenti in grado di documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti.

Infine, l'art. 5 ha previsto l'introduzione dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni di comunicare ai soggetti interessati, nel momento in cui presentano una domanda, i termini entro i quali le amministrazioni stesse sono tenute a rispondere ovvero il loro silenzio equivale ad accoglimento della domanda.

Tra i decreti legislativi di attuazione, ce ne sono tre: il n. 126 e il n. 127 del 30 giugno 2016 e il n. 222 del 25 novembre dello stesso anno, che interessano direttamente, con consistenti modifiche e novità, l'ambito di applicazione degli

<sup>15</sup> L'art. 5 non si è accontentato di una individuazione dei procedimenti indicati nel testo, ma ha voluto che questa individuazione fosse precisa. Come si avrà modo di verificare nel prosieguo del lavoro, sarebbe stato meglio appagarsi della semplice individuazione, perché sono emerse, purtroppo, parecchie imprecisioni.

<sup>16</sup> M. LIPARI, *La SCIA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi (in attesa dei decreti legislativi di riordino)*, in *Foro amm.*, 2015, p. 2923 ss.

<sup>17</sup> G. VESPERINI, *Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?*, in *Giornale dir. amministrativo*, 2016, p. 153 ss.; N. LONGOBARDI, *La legge n. 124 del 2015: i procedimenti amministrativi e il problema della semplificazione*, in *GiustAmm.it*, 2016.

<sup>18</sup> S. PIOVESAN, *Riforma Madia, l'applicazione dei titoli abilitativi: SCIA, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva*, in *Comuni d'Italia*, 2015, fasc. 6, p. 14 ss.

interventi edilizi e la configurazione dei relativi titoli abilitativi<sup>19</sup>.

Dispiace a questo punto dover ricorrere alle sigle ma visto che, per i titoli abilitativi edilizi, il loro uso è generale e che è quasi altrettanto sgradevole indicare ripetutamente: mera comunicazione di inizio lavori o segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire, ecc., d'ora in poi abbrevieremo: la mera comunicazione di inizio lavori con CIL, la comunicazione di inizio lavori asseverata con CILA, la segnalazione certificata di inizio attività con SCIA, la segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire con SCIA alternativa al permesso di costruire. Pure il permesso di costruire viene, con una certa frequenza, abbreviato in PdC, ma questa volta l'uso della sigla non è ancora generalizzato e, pertanto, continueremo ad evitargli la riduzione in una sigla.

### **3. Il decreto legislativo n. 126 del 2016 e la revisione della SCIA.**

Il decreto legislativo n. 126 del 2016 ha ad oggetto la disciplina “generale” riguardante tutti i procedimenti relativi alle attività private che sono assoggettate alla SCIA (quindi anche le attività edilizie), mentre non riguarda i procedimenti relativi alle attività private soggette ad autorizzazione espressa. Per questa lacuna, il comma 2 dell'art. 1 del decreto ha preannunciato la successiva normativa: quella contenuta nel decreto legislativo n. 222 del 2016, avente lo scopo di individuare (non più in “generale”, ma specificamente) le attività oggetto di procedimento di comunicazione del loro inizio oppure di SCIA, oppure di silenzio assenso, nonché quelle che richiedono necessariamente il titolo autorizzativo espresso (quindi pure il permesso di costruire).

Altre importanti novità introdotte dal decreto n. 126 del 2016 comprendono: l'affermazione di un residuale principio di libertà delle attività private; le modalità di presentazione, da parte di cittadini e imprese, delle istanze, SCIA e comunicazioni, secondo moduli unificati e standardizzati predisposti dalle pubbliche amministrazioni; il rilascio, sempre da parte delle pubbliche amministrazioni, di ricevute, che attestino l'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni; le modificazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, soprattutto, per quanto riguarda il nostro campo di indagine, in tema di SCIA.

Alle prime tre novità enunciate sono dedicati i paragrafi 3.1, 3.2 e 3.3, mentre alle attività edilizie oggetto della SCIA sono dedicati i paragrafi 12 e 13.

<sup>19</sup> E. BOSCOLO, *I decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, in *Riv. giur edilizia*, 2016, II, p. 601 ss.

### **3.1. Un principio difficilmente attuabile nell'edilizia: la libertà delle attività private.**

Il comma 2 dell'art. 1 del decreto legislativo n. 126 del 2016, contiene una disposizione molto impegnativa: “Allo scopo di garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica, le attività private non espressamente individuate ai sensi dei medesimi decreti o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, sono libere”.

In sostanza, è affermato un principio generale e residuale di libertà delle attività private che non sono espressamente individuate dalla normativa vigente.

E' del tutto ragionevole nutrire molti dubbi sull'effettiva estensione e praticabilità di tale libertà, almeno nel settore edilizio<sup>20</sup>, considerato il modo in cui è tuttora formulato (pure dopo le modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 222 del 2016) l'art. 6 del testo unico dell'edilizia.

La disposizione individua analiticamente, definendone modi e limiti, gli interventi che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo, precisando tra l'altro che la loro “libertà” è condizionata dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque dal rispetto delle altre normative di settore, incidenti sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle concernenti l'efficienza energetica, la tutela dal rischio idrogeologico, nonché dall'osservanza delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Per di più, il comma 6 del medesimo art. 6 sottolinea che soltanto le Regioni a statuto ordinario possono individuare ulteriori interventi di edilizia libera, con la esclusione, comunque, degli interventi soggetti a permesso di costruire oppure a SCIA in alternativa al permesso di costruire, disciplinando con legge le modalità per l'effettuazione dei controlli. □

E' altamente probabile, che i soggetti cui è affidata l'applicazione della normativa edilizia, in primo luogo quelli operanti alle dipendenze dei Comuni, posti di fronte ad un caso concreto di pretesa attività edilizia libera, scorreranno l'art. 6, rifiutando di considerare “libera” l'attività ivi non prevista e non consentita da altra norma giuridica.

<sup>20</sup> Sulla materia dell'edilizia: S. AMOROSINO, *Oggetto e principi normativi della disciplina dell'edilizia*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2014, II, p. 198 ss.



### **3.2. I moduli unificati e standardizzati per la presentazione di domande, segnalazioni e comunicazioni.**

L'art. 2 del decreto legislativo n. 126 del 2016 ha inteso favorire l'informazione di cittadini e imprese e la pronta disponibilità per gli stessi di schemi da compilare: a tal fine, le amministrazioni statali devono adottare moduli unificati e standardizzati<sup>21</sup>, che definiscano esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti e l'organizzazione dei dati di istanze, segnalazioni e comunicazioni da trasmettere alle pubbliche amministrazioni, nonché la documentazione da allegare. I moduli devono prevedere, inoltre, la possibilità per i cittadini e le imprese di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con le amministrazioni.

Con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive, i moduli unificati e standardizzati, riguardanti la presentazione delle istanze, segnalazioni e comunicazioni alle amministrazioni regionali o locali, sono adottati in sede di Conferenza Stato – città e autonomie locali unificata con la Conferenza Stato – Regioni<sup>22</sup>.

Per la verità, nel settore dell'edilizia, i moduli già esistevano, ancora prima del decreto legislativo n. 126 del 2016. Ad esempio:

a) la Conferenza unificata, nella seduta del 12 giugno 2014, aveva sancito l'accordo, tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, l'ANCI e l'UPI, avente ad oggetto l'adozione di moduli semplificati e unificati per la presentazione della domanda di permesso di costruire e per la presentazione della SCIA<sup>23</sup>;

b) la Conferenza unificata, nella seduta del 18 dicembre 2014, aveva sancito l'accordo, tra i medesimi soggetti di cui sopra, avente ad oggetto l'adozione di moduli unificati e standardizzati per la presentazione della CIL e della CILA per gli interventi di edilizia libera<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> L'adozione dei moduli unificati e standardizzati avviene con decreto dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza Stato – città ed autonomie locali unificata con la Conferenza Stato – Regioni.

<sup>22</sup> L'adozione avviene, in attuazione del principio di leale collaborazione, mediante accordi, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, oppure attraverso intese, ai sensi della legge 5 giugno 2003, n. 131, tenendo conto delle specifiche normative regionali.

<sup>23</sup> L'accordo del 12 giugno 2014 è pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 161 del 14 luglio 2014, supplemento ordinario, n. 56.

<sup>24</sup> L'accordo del 18 dicembre 2014 è pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 41 del 19 febbraio 2015. L'accordo richiama, nelle premesse, l'art. 24, comma 3, del decreto-legge 24 giugno

c) il 16 luglio 2015, nella Conferenza unificata, era stata raggiunta l'intesa sul modello unificato per la DIA alternativa al permesso di costruire. Il modulo era stato adottato soltanto da alcune Regioni, poi la DIA alternativa è stata soppressa: una ulteriore conferma di quanto osservato, alla fine del paragrafo 1, sulla *vanitas vanitatum* di qualsiasi programma di medio lungo periodo per gli interventi in materia edilizia.

Di recente, in data 4 maggio 2017, la Conferenza unificata ha sancito l'accordo tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, l'ANCI e l'UPI, avente ad oggetto l'adozione di moduli unificati e standardizzati di cui all'allegato 1 (all'accordo stesso) in materia di attività commerciali e assimilate e all'allegato 2 in materia di attività edilizia.

Quest'ultimo contiene i moduli per la CILA, per la SCIA e la SCIA alternativa al permesso di costruire, per la CIL, per la comunicazione di fine lavori e per la SCIA per l'agibilità<sup>25</sup>.

### **3.3. La ricevuta della presentazione di domande, segnalazioni e comunicazioni.**

Sempre il decreto legislativo n. 126 del 2016 (con l'art. 3) ha inserito nella legge 7 agosto 1990, n. 241, l'art. 18-bis, ai sensi del quale l'amministrazione,

2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui "Il Governo, le Regioni e gli enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza unificata, accordi, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese, ai sensi dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per adottare, tenendo conto delle specifiche normative regionali, una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive. Le pubbliche amministrazioni regionali e locali utilizzano i moduli unificati e standardizzati nei termini fissati con i suddetti accordi o intese; i cittadini e le imprese li possono comunque utilizzare decorsi trenta giorni dai medesimi termini" e il comma 4, secondo cui: "Ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e, m) e r) della Costituzione, gli accordi sulla modulistica per l'edilizia e per l'avvio di attività produttive conclusi in sede di Conferenza unificata costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, assicurano il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale al fine di agevolare l'attrazione di investimenti dall'estero".

<sup>25</sup> L'accordo richiama, nelle premesse, l'art. 24, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, di cui abbiamo riportato i contenuti nella nota precedente.

destinataria di istanze, segnalazioni o comunicazioni, deve rilasciare immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione dell'atto trasmesso e indichi i termini entro i quali l'amministrazione stessa è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il suo silenzio equivale ad accoglimento dell'istanza.

Su tale adempimento, l'art. 18-bis contiene la precisazione: "ove previsto" che rischia di vanificare non soltanto la lodevole intenzione dell'obbligo della ricevuta, ma anche la ragion d'essere dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990 sull'obbligo di concludere il procedimento e sui termini procedurali. Quest'ultima disposizione, al comma 2, infatti, stabilisce che - in mancanza di diverse indicazioni fornite dalle norme giuridiche o dalla stessa amministrazione sui termini procedurali - il termine previsto per rispondere è di trenta giorni.

Pertanto, l'art. 18-bis avrebbe dovuto ricordare l'esistenza di questa regola generale e applicarla coerentemente.

Molto complicata da soddisfare risulta, poi, la pretesa che l'amministrazione debba indicare, nella ricevuta, i termini entro i quali il suo silenzio equivale ad accoglimento dell'istanza, perché non sempre il problema è risolvibile con l'immediatezza richiesta dal rilascio della ricevuta. Su questo punto, è di qualche aiuto la Tabella allegata al decreto legislativo n. 222 del 2016 (che viene esaminata nei paragrafi successivi), perché indica diversi casi di formazione del silenzio assenso.

L'art. 18-bis dispone, inoltre, che la ricevuta costituisce comunicazione di avvio del procedimento, quando contiene le informazioni di cui all'art. 8 della legge n. 241 del 1990, riguardanti: l'amministrazione competente; □ l'oggetto del procedimento promosso; □ l'ufficio e la persona responsabile del procedimento; □ la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'art. 2, commi 2 o 3, della medesima legge, il procedimento deve concludersi e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione; nei procedimenti a iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza; □ l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

Anche in questo caso, pare molto difficile che l'ufficio, che provvede a protocollare gli atti del privato e a rilasciare la ricevuta, soprattutto nelle amministrazioni non piccolissime, sia subito in grado di comunicare il nominativo del responsabile del procedimento. Tanto è vero che, per il procedimento relativo al rilascio del permesso di costruire, l'art. 20, comma 2, del testo unico dell'edilizia, dispone che, normalmente, lo sportello unico dell'edilizia comunichi, non immediatamente ma entro dieci giorni, al richiedente il nome del responsabile del procedimento.

Infine, l'art. 18-bis precisa che: la data di protocollazione dell'istanza,

segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione; le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente (non è chiaro chi sia il soggetto competente: quello che deve rilasciare la ricevuta o quello che deve provvedere sull'atto presentato? E' più convincente ritenere che la responsabilità ricada su quest'ultimo, perché è lui il soggetto comunque tenuto a emanare un provvedimento espresso, pure in assenza della ricevuta); nel caso di istanza, segnalazione o comunicazione presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini in tema di SCIA o di silenzio assenso decorrono dal ricevimento dell'istanza, segnalazione o comunicazione da parte dell'ufficio competente.

#### **4. Il decreto legislativo n. 127 del 2016 e le modificazioni al procedimento per il rilascio del permesso di costruire.**

Il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127, ha modificato, oltre alla disciplina della conferenza di servizi contenuta nella legge n. 241 del 1990<sup>26</sup>, il procedimento per il rilascio del permesso di costruire contenuto nel testo unico dell'edilizia. Poiché questo procedimento ha subito qualche altra modifica ad opera del decreto legislativo n. 222 del 2016, esso verrà esaminato nel paragrafo 14 nel contesto delle novità riguardanti il permesso di costruire.

#### **5. Il decreto legislativo n. 222 del 2016 e la Tabella A, sezione II, sui titoli abilitativi edilizi.**

Il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, per quel che interessa il nostro settore di indagine, ha tre principali contenuti:

- a) l'individuazione dei procedimenti oggetto di comunicazione, di SCIA, di autorizzazione e di silenzio assenso<sup>27</sup>;
- b) le numerose e sostanziali modifiche al testo unico dell'edilizia;

<sup>26</sup> L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nel decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, I, p. 12 ss.; F. SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova Conferenza dei servizi*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, II, p. 625 ss.

<sup>27</sup> Ai sensi del comma 3 dell'art. 5 della legge delega n. 124 del 2015, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 222 del 2016 (così come per gli altri decreti legislativi che attuano la legge delega), il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

c) la Tabella A, allegata al decreto legislativo, quale sua parte integrante, con l'intenzione di costituire l'elenco analitico delle attività private e dei regimi amministrativi applicabili.

Il decreto è entrato in vigore l'11 dicembre 2016, però le Regioni e gli enti locali hanno tempo per adeguarsi alle nuove disposizioni fino al 30 giugno 2017, e, disciplinando i regimi amministrativi di loro competenza, possono prevedere ulteriori misure di "semplificazione", senza intaccare i livelli di "semplificazione" e le garanzie assicurate ai privati dal decreto legislativo.

Particolarmente importante risulta la Tabella A, considerate le funzioni che le vengono affidate dall'art. 2 del decreto legislativo. Purtroppo, come si avrà modo di constatare, la Tabella, se confrontata con quanto stabilito dal testo unico dell'edilizia e da altre norme per l'edilizia aventi forza di legge, contiene alcune imprecisioni e indicazioni diverse sulle attività e sui regimi applicabili.

In presenza delle differenze, nasce il problema delle soluzioni da scegliere. Sotto il profilo formale, la Tabella ha forza di legge: l'art. 2, comma 1, del decreto n. 222 del 2016, stabilisce perentoriamente: "A ciascuna delle attività elencate nella Tabella A, che forma parte integrante del presente decreto, si applica il regime amministrativo ivi indicato".

Tuttavia, a nostro avviso, bisogna preferire quanto disposto dalle norme dal testo unico dell'edilizia e da altre norme per l'edilizia aventi forza di legge, perché, sotto il profilo sostanziale, la Tabella costituisce (o, almeno, dovrebbe costituire) una loro applicazione, tanto è vero che ogni suo elemento cita sempre le norme di riferimento. Né si può dubitare della circostanza che, ad ogni modifica della suddetta normativa, dovrà corrispondere subito un adeguamento della Tabella.

Occorre aggiungere, in considerazione degli effetti che la Tabella è destinata a produrre nel settore dell'edilizia, che sarebbe stato opportuno inserire nel decreto legislativo n. 222 del 2016 (in particolare nell'art. 3, contenente numerose modifiche al testo unico dell'edilizia), una disposizione che fissasse un collegamento esplicito tra la Tabella e quel testo. In mancanza del collegamento, chi legge fiduciosamente il testo unico dell'edilizia, sperando di trovarvi l'unitaria disciplina del settore, non si accorge in alcun modo dell'esistenza della Tabella.

Comunque, pur presentando la Tabella dei difetti, va riconosciuto che i suoi redattori hanno compiuto un lavoro apprezzabile di notevole impegno su un tema indubbiamente difficile per le complicazioni e dispersioni che caratterizzano la normativa vigente. Così che la Tabella merita la designazione con la lettera iniziale maiuscola, anche perché diventerà sicuramente (nonostante gli

aggiustamenti da apportarvi<sup>28</sup>) un essenziale punto di orientamento per i soggetti pubblici e privati.

Al momento non c'è ragione di chiamarla Tabella A, perché è unica, ma è facile prevedere che, tra qualche anno, si aggiungeranno altre tabelle, considerato che la “semplificazione” partorisce in continuazione corpose novità normative.

In particolare, l'art. 2 del decreto legislativo n. 222 del 2016 affida alla Tabella le seguenti funzioni, ulteriori rispetto a quelle indicate dal suo comma 1 e sopra esaminate. Ulteriori funzioni che adattiamo al settore dell'edilizia.

Per lo svolgimento delle attività per le quali la Tabella indica la comunicazione (come vedremo la comunicazione è suddivisa in CIL – paragrafo 9 - e CILA – paragrafo 11) quest'ultima produce effetto con la presentazione allo sportello unico dell'edilizia, quando si tratta di attività attinenti alle residenze, o allo sportello unico delle attività produttive (SUAP), quando si tratta di edilizia diversa da quella residenziale. Alla comunicazione sono allegati le asseverazioni e le certificazioni, se espressamente previste da disposizioni legislative o regolamentari.

Per lo svolgimento delle attività per le quali la Tabella indica la SCIA, si applica il regime di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990, vale a dire la disciplina generale della SCIA stessa, salvi alcuni adattamenti al testo unico dell'edilizia. In particolare, come accade per la CILA, l'attività oggetto della SCIA può essere iniziata dalla data della presentazione allo sportello unico dell'edilizia o al SUAP (secondo le distinte competenze sopra indicate).

In caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per effettuare l'intervento, l'amministrazione comunale, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della SCIA, adotta provvedimenti motivati con cui vieta la prosecuzione dell'attività e dispone la rimozione degli eventuali effetti dannosi.

<sup>28</sup> Lo stesso legislatore è consapevole dei limiti che può avere la Tabella e, nell'art. 2, comma 7, del decreto legislativo n. 222 del 2016, dispone che, con i successivi decreti recanti disposizioni integrative e correttive, la Tabella può essere integrata e completata. Successivamente, con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997, si procede periodicamente all'aggiornamento e alla pubblicazione della Tabella, con le modifiche strettamente conseguenti alle disposizioni legislative successivamente intervenute.

Inoltre, mostrando ulteriore consapevolezza dei problemi che nasceranno, il comma 3 dell'art. 1 dello stesso decreto legislativo stabilisce che le amministrazioni debbono fornire “gratuitamente la necessaria attività di consulenza funzionale all'istruttoria agli interessati in relazione alle attività elencate nella Tabella A, fatto salvo il pagamento dei soli diritti di segreteria previsti dalla legge”.

Tuttavia, non viene disposta la sospensione se l'attività è suscettibile di regolarizzazione e l'amministrazione con atto motivato inviterà il privato a conformare l'intervento, prescrivendo le misure necessarie e fissando un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione delle stesse. Decorso inutilmente il termine, l'attività si intende vietata.

Quando la Tabella indica il regime amministrativo della SCIA unica, si applica quanto previsto dall'art. 19-bis, comma 2, della legge n. 241 del 1990. Ciò comporta che, se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello unico dell'edilizia o al SUAP.

Anche l'attività oggetto della SCIA unica può essere iniziata dalla data della presentazione.

Il Comune trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate la SCIA unica al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza del termine di trenta giorni per il controllo della SCIA stessa, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei conseguenti provvedimenti.

Nei casi in cui la Tabella indica il regime amministrativo della SCIA condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o di pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive (art. 19-bis, comma 3, della legge n. 241 del 1990), l'interessato presenta allo sportello comunale dell'edilizia o al SUAP, insieme alla SCIA, una istanza, a seguito della quale è rilasciata la ricevuta di avvenuta presentazione ed è prevista, entro cinque giorni, la convocazione della conferenza di servizi.

L'inizio dell'attività non può avvenire subito, ma è subordinato al rilascio degli atti di assenso o all'esito positivo della conferenza di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato.

L'utilizzazione della SCIA riguardante immobili sottoposti a tutela storico-artistica, paesaggistico-ambientale o dell'assetto idrogeologico, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative (comma 6 dell'art. 22 del testo unico dell'edilizia, che si preoccupa di segnalare l'inclusione, nell'ambito delle suddette norme di tutela, di quelle contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004). Chiaramente la disposizione in esame, in quanto contenuta in un testo specificamente destinato all'edilizia, cioè in una normativa speciale, prevale sull'art. 19 della legge n. 241 del 1990, ai sensi del quale la SCIA, tra l'altro, non è ammessa nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.

Per lo svolgimento delle attività per le quali la Tabella indica l'autorizzazione (permesso di costruire), è necessario un provvedimento espresso, salva l'applicazione del silenzio-assenso, ai sensi dell'art. 20, comma 8, del testo unico dell'edilizia. Se per lo svolgimento dell'attività è necessaria l'acquisizione di ulteriori atti di assenso comunque denominati, si applicano le disposizioni di cui agli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990 sulla conferenza di servizi (art. 20, comma 3, del testo unico dell'edilizia).

Si può vedere ora come è organizzata la Tabella. E' articolata in tre sezioni: la sezione I ha ad oggetto le attività commerciali e assimilabili, la sezione II l'attività edilizia e la sezione III le attività in materia di ambiente.

Ovviamente riserviamo l'attenzione all'attività edilizia, alla sezione II, e principalmente alla sottosezione I che, nei numeri da 1 a 41 della Tabella stessa, effettua la ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi: attività edilizia libera, CIL, CILA, SCIA, SCIA alternativa al permesso di costruire, permesso di costruire (che la Tabella chiama "autorizzazione"), silenzio assenso.

Nelle altre sottosezioni della sezione II vengono individuati:

per le attività soggette ad autorizzazione (permesso di costruire), i casi in cui è necessario acquisire altri titoli di legittimazione (conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990), numeri da 43 a 58 (tra la sottosezione precedente e questa ora in esame, è sparito il numero 42);

per le attività soggette a CILA o a SCIA, i casi in cui è necessario acquisire altri titoli di legittimazione (concentrazione di regimi giuridici ai sensi dell'art. 19-bis, commi 2 e 3, della legge 241 del 1990), numeri da 59 a 74;

per l'attività edilizia libera, i casi in cui è necessario acquisire preventivamente altri titoli di legittimazione, numeri da 75 a 90;

altri adempimenti successivi all'intervento edilizio (ad esempio, l'agibilità, oppure la relazione a strutture ultimate delle opere in conglomerato cementizio armato normale, precompresso ed a struttura metallica, oppure la comunicazione di fine lavori) numeri da 91 a 95;

i regimi amministrativi da applicare alla realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, numeri da 96 a 105.

## **6. Aspettando il glossario unico dell'edilizia.**

L'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 222 del 2016 ha promesso, al fine di garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale, un



decreto interministeriale<sup>29</sup> contenente un glossario unico, che elencherà le principali opere edilizie, con l'individuazione delle relative categorie di intervento e del loro regime giuridico, ai sensi della Tabella A.

Nonostante, la scadenza del termine fissato, che era di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo<sup>30</sup>, il glossario unico (nel momento in cui il presente lavoro viene terminato) non risulta ancora pubblicato, né si comprende la sua utilità, visto che già la Tabella ha provveduto ad anticiparne i possibili contenuti, anche sotto il profilo della definizione degli interventi.

## **7. L'attività edilizia libera secondo la Tabella A.**

Il primo regime amministrativo indicato dalla sottosezione I, sezione II della Tabella (d'ora in poi, invece di ripetere in continuazione sezione II e sottosezione I della Tabella, è impiegato riassuntivamente il termine "sezione II", mentre viene citata la sottosezione soltanto dove è assolutamente necessario per evitare equivoci con le altre sottosezioni) è quello della attività edilizia libera, che non richiede, come afferma la stessa prima parte del comma 1 dell'art. 6 del testo unico dell'edilizia, alcun titolo abilitativo edilizio.

La sezione II riproduce correttamente gli interventi considerati di attività edilizia libera dal citato art. 6, sui quali torneremo tra breve. Invece, per i restanti interventi di edilizia libera, però non previsti dall'art. 6, emergono tre questioni.

In primo luogo, è incompleto l'inserimento, al numero 16 della sezione II, degli interventi previsti dall'art. 3, comma 1, lettera e.5), del testo unico, riguardanti l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore.

Per convincersi dell'errore, è sufficiente leggere nella sua interezza la citata lettera e.5), che annovera, tra le nuove costruzioni: "l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte,

<sup>29</sup> Si tratta di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 222 del 2016, previa intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali, unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane, con la Conferenza Stato - regioni, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

<sup>30</sup> Il decreto legislativo n. 222 del 2016 è entrato in vigore l'11 dicembre 2016.

camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore”.

In sostanza, la lettera e.5) si basa su una inclusione e su una esclusione.

Per quanto riguarda l'inclusione, stabilisce che sono repute nuove costruzioni le installazioni di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, quando siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili.

Invece, per quanto riguarda l'esclusione, dispone che non sono da considerare, come nuove costruzioni, le installazioni di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, quando siano dirette a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricomprese in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore.

In sintesi, era necessario aggiungere, nel numero 16 della sezione II, la soddisfazione di esigenze meramente temporanee, scrivendo nel seguente modo: “l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee oppure ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore”.

In secondo luogo, la sezione II dimentica che ricadono nell'attività edilizia libera, per effetto dell'art. 17 del decreto legislativo 22 febbraio 2006, n. 128, gli interventi di installazione dei depositi di gas di petrolio liquefatti di capacità complessiva non superiore a 13 mc.

In terzo luogo, bisogna considerare quanto disposto dall'art. 6, comma 6, del testo unico dell'edilizia, secondo cui le Regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina dell'attività edilizia libera a interventi edilizi ulteriori, esclusi gli interventi di cui all'art. 10, comma 1 (dello stesso testo unico), soggetti a permesso di costruire e gli interventi di cui all'art. 23 (sempre dello stesso testo) soggetti a SCIA in alternativa al permesso di costruire, disciplinando con proprie leggi le modalità per l'effettuazione dei controlli.

Invece, la nota 1 alla sottosezione 1 della sezione II recita: le Regioni a

statuto ordinario possono estendere la disciplina dell'attività edilizia libera a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1 dell'art. 6-bis, e disciplinano con legge le modalità per l'effettuazione dei controlli esclusi gli interventi di cui all'art. 10, comma 1, soggetti a permesso di costruire.

Qui, si è verificato un errore: non doveva essere citato l'art. 6-bis, comma 1, ma andava tenuto presente quanto disposto dall'art. 6, comma 6.

Chiariti questi aspetti, si può ritornare sulla circostanza che la sezione II riproduce correttamente gli interventi considerati di attività edilizia libera dall'art. 6 del testo unico<sup>31</sup>.

Pertanto, sono individuati:

al numero 1, gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del testo unico. Per questo tipo di manutenzione, viene ripetuta la definizione fornita dal citato articolo: vi rientrano gli interventi edilizi riguardanti le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

al numero 2, gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw. Sulle pompe di calore, è stata ripetuta la formulazione dell'art. 6 del testo unico. Non è chiaro, invece, perché questo articolo liberalizzi soltanto le pompe aria-aria con il suddetto limite, né la mancata indicazione di altre pompe di calore (ad esempio, quelle aria-acqua). Inoltre, non è chiaro il titolo abilitativo edilizio necessario per le pompe di calore non rientranti nelle previsioni dell'art. 6 (comunicazione, SCIA, permesso di costruire? Dovrebbe essere la CILA, dato che, per il comma 1 dell'art. 6-bis, sono realizzabili, mediante CILA, gli interventi che non rientrano nelle previsioni degli artt. 6, 10 e 22 del testo unico dell'edilizia);

al numero 21, gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio<sup>32</sup>. Non è evidente il motivo per cui, elencando gli interventi ricadenti nell'attività edilizia libera, vi sia questo salto dal numero 2 al 21: sarebbe stato preferibile inserire detti interventi, continuativamente, dal

<sup>31</sup> Sull'attività edilizia libera: C. LAMBERTI, *E' definitivo il nuovo art. 6 del testo unico edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, p. 901 ss.; M. BREGANZE, *L'attività edilizia libera*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2014, II, p. 462 ss.

<sup>32</sup> Al n. 22, è stata inserita l'eliminazione delle barriere architettoniche (pesanti): si tratta di quegli interventi, volti all'eliminazione di barriere architettoniche, che comportano la realizzazione di ascensori esterni, oppure di manufatti che alterano la sagoma dell'edificio. Questi interventi, secondo la sezione II, non sono qualificabili come attività edilizia libera e richiedono la CILA. Per la critica di questa soluzione, v. paragrafo 10.4, lettera a).

numero 1 al numero 8;

al numero 23, le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato<sup>33</sup>;

al numero 24, i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari<sup>34</sup>;

al numero 25, le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola<sup>35</sup>;

al numero 27, le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, se stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrato e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati<sup>36</sup>;

al numero 28, i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444;

al numero 29, le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

Comunemente si ritiene che gli interventi rientranti nell'attività edilizia libera non richiedano alcun titolo abilitativo edilizio, ma potremmo anche affermare che il titolo abilitativo è legale: l'art. 6 del testo unico prevede direttamente le fattispecie che legittimano i soggetti ad eseguire gli interventi (per la questione rinviamo al paragrafo 21).

<sup>33</sup> Al n. 31, sono state inserite le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo, in aree non esterne, ma interne al centro edificato che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi. I relativi interventi, secondo la sezione II, non sono qualificabili come attività edilizia libera e richiedono la CILA. Per la critica di questa soluzione, v. paragrafo 10.4, lettera b).

<sup>34</sup> Al n. 32, sono stati inseriti i movimenti di terra non strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e alle pratiche agro-silvo-pastorali, che, secondo la sezione II, richiedono la CILA. Per la critica di questa soluzione, v. paragrafo 10.4, lettera c).

<sup>35</sup> Al n. 33, sono state inserite le serre mobili stagionali, con strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola, che, secondo la sezione II, richiedono la CILA. Una soluzione da ritenere corretta, v. paragrafo 10.4, lettera d).

<sup>36</sup> Sui locali tombati, nel sito dell'ordine degli architetti di Roma, si trova questa definizione dell'arch. Rolando De Stefanis: "E' certo, che si possa trattare di locali chiusi sotterranei, inaccessibili, che possono essere, a mio parere, vuoti o pieni. Quello che resta oscuro, è la necessità di avere una procedura semplificata per realizzare locali inaccessibili. Forse, l'intenzione del legislatore, che non è specificata, era quella di facilitare i lavori relativi al tombamento di locali preesistenti, ormai inutilizzati e pericolosi".

## **8. L'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni.**

Ai sensi dell'art. 7 del testo unico dell'edilizia non sono richiesti titoli abilitativi per gli interventi edilizi delle pubbliche amministrazioni e, più specificamente, per:

a) opere e interventi pubblici che richiedano per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di una pluralità di amministrazioni pubbliche, allorché l'accordo delle stesse, raggiunto con l'assenso del Comune interessato, sia pubblicato, quale accordo di programma, in base all'art. 34, comma 4, del testo unico sugli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

b) opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche d'interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del D.P.R. 18 aprile 1994, n. 383;

c) opere pubbliche dei Comuni deliberate dal Consiglio comunale, ovvero dalla Giunta comunale, in base alle rispettive competenze, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 (attualmente la disciplina della validazione del progetto è contenuta nell'art. 26 del decreto legislativo 18 ottobre 2016, n. 50, e successive modificazioni).

Anche per le previsioni dell'art. 7 potremmo affermare che il titolo abilitativo è legale: l'art. 7 del testo unico prevede direttamente le fattispecie che legittimano i soggetti ad eseguire gli interventi.

## **9. Le attività edilizie soggette a semplice comunicazione di inizio lavori (CIL).**

La sezione II correttamente, non include nell'ambito dell'attività edilizia libera le opere di cui alla lettera e-bis) del comma 1 dell'art. 6 del testo unico dell'edilizia (nonostante l'articolo sia espressamente dedicato a questo tipo di attività), ma le individua, al numero 26, quali opere che richiedono una comunicazione preventiva di inizio lavori (CIL).

Come dispone la citata lettera e-bis), sono “opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni, previa comunicazione di avvio lavori all'amministrazione comunale”.

E' l'unico caso superstite (almeno all'interno del testo unico dell'edilizia) in cui è richiesta una semplice comunicazione non asseverata, in base all'art. 3 del

decreto legislativo n. 222 del 2016. In precedenza, l'art. 5, comma 2, del decreto legge-25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, consentiva l'esecuzione "previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale" e "senza alcun titolo abilitativo" (ma, in realtà, anche la comunicazione in esame è un titolo abilitativo) di cinque categorie di interventi<sup>37</sup> previste dal testo unico dell'edilizia.

## **10. La comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA).**

L'art. 3 del decreto legislativo n. 222 del 2016 ha introdotto, nel testo unico dell'edilizia, l'art. 6-bis "Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata".

La CILA consiste in una comunicazione asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché la loro compatibilità con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che gli stessi non coinvolgono le parti strutturali dell'edificio.

La CILA deve contenere anche i dati identificativi dell'impresa alla quale affidare la realizzazione dei lavori.

Il soggetto interessato può trasmettere, se vuole, per via telematica

<sup>37</sup> Si trattava di: a) interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici. Attualmente occorre la CILA;

b) opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni. Attualmente permane la CIL;

c) opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati. Attualmente rientrano nell'attività edilizia libera;

d) pannelli solari, fotovoltaici e termici, senza serbatoio di accumulo esterno, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al D.M. lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444. Attualmente rientrano nell'attività edilizia libera;

e) aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici. Attualmente rientrano nell'attività edilizia libera.

all'amministrazione comunale la CILA unitamente all'elaborato progettuale.

Per gli interventi soggetti alla CILA, se la comunicazione di fine lavori è accompagnata dalla documentazione necessaria per la variazione catastale, quest'ultima è tempestivamente inoltrata da parte del Comune ai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate.

## 11. Gli interventi edilizi realizzabili con la CILA secondo la Tabella.

Esaminiamo gli interventi edilizi per i quali la sezione II richiede la CILA<sup>38</sup>, suddividendoli nel seguente modo: dapprima, lettere da a) a c), riportiamo le indicazioni su cui concordiamo e, poi, nelle lettere successive, quelle che non condividiamo, in tutto o in parte, motivando il dissenso.

**a) La CILA per la manutenzione straordinaria leggera.** – La sezione II, al numero 3, descrive gli interventi di manutenzione straordinaria leggera: le “opere e modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni di uso. Nell’ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso<sup>39</sup>; ivi compresa l’apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio”.

Sempre secondo la sezione II, sono elementi costitutivi previsti dalla legge, per quanto riguarda la fattispecie della manutenzione straordinaria leggera:

- a) la non alterazione della volumetria complessiva degli edifici;
- b) l’assenza di mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni di uso;
- c) l’assenza di modifiche della sagoma e dei prospetti dell’edificio;
- d) l’intangibilità delle parti strutturali dell'edificio.

<sup>38</sup> Sulla CILA, A. GIACALONE e M.PORCU, *SCIA, CILA e permesso di costruire*, Palermo, 2017.

<sup>39</sup> Sulla destinazione d’uso dell’immobile, cfr. R. MICALIZZI, *La "rilevanza urbanistica" del mutamento di destinazione d'uso dell'immobile*, in *Giur. it.*, 2016, 2725 ss.

I primi due elementi (il rispetto della preesistente volumetria complessiva degli edifici e l'assenza di mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni di uso) trovano un fondamento normativo nella formulazione letterale dell'art. 3, comma 1, lettera b) del testo unico dell'edilizia.

A voler essere rigorosi, la disposizione non menziona "l'assenza di mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni di uso", ma gli interventi che "non comportino modifiche delle destinazioni di uso". Di conseguenza, si potrebbe ritenere vietato (nell'ambito della manutenzione straordinaria leggera) qualsiasi mutamento della destinazione d'uso, anche se irrilevante sotto il profilo urbanistico.

Tuttavia, non si può considerare sostanzialmente errato il ragionamento svolto dai redattori della sezione II: infatti, l'art. 23-ter del testo unico, sul mutamento di destinazione d'uso, è strutturato nel seguente modo.

Al comma 1, stabilisce (facendo salve le diverse previsioni contenute nelle leggi regionali) che "costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale".

Al comma 3, dispone che "Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito".

Il terzo elemento costitutivo (l'assenza di modifiche della sagoma e dei prospetti dell'edificio) non ha un sicuro fondamento normativo, perché l'art. 3, comma 1, lettera b), del testo unico, quando definisce gli interventi di manutenzione straordinaria, non menziona il rispetto della sagoma e dei prospetti dell'edificio.

Forse, i redattori della sezione II hanno pensato che le modifiche della sagoma e dei prospetti debbano caratterizzare non gli interventi di manutenzione straordinaria, ma quelli di ristrutturazione edilizia. Qualche elemento a sostegno di questa tesi può desumersi, in maniera abbastanza insoddisfacente, dagli artt. 3, comma 1, lettera d), e 10 del testo unico dell'edilizia. Oppure hanno ritenuto che, non dovendo la manutenzione straordinaria leggera coinvolgere le parti strutturali degli edifici, da ciò discenda anche il divieto di modificare la sagoma e i prospetti.

Di nuovo, si può ritenere corretto l'orientamento espresso dai redattori della sezione II.



Anche il quarto elemento costitutivo della fattispecie è una conseguenza della distinzione, effettuata dalla sezione II, conformemente agli artt. 3 e 22 del testo unico, tra due tipologie di manutenzione straordinaria: quella leggera e quella pesante, e le opere riguardanti le parti strutturali vengono fatte rientrare nella manutenzione straordinaria pesante (individuata nel numero 4 della stessa sezione II), per la quale occorre non la CILA, ma la SCIA.

**b) La CILA per il restauro e risanamento conservativo leggero.** - La sezione II, al numero 5, ripete fedelmente quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lettera c), del testo unico dell'edilizia: gli interventi di restauro e di risanamento conservativo (leggero) sono interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio.

Invece, gli interventi di restauro e risanamento conservativo (pesante), cioè quelli che riguardano le parti strutturali dell'edificio richiedono, conformemente all'art. 22 del testo unico, la SCIA.

**c) La CILA per la realizzazione di pertinenze minori.** – La sezione II, al numero 34, richiede la CILA per quegli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, non qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume inferiore al 20% di quello dell'edificio principale.

Invece, se le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano detti interventi di nuova costruzione, ovvero se essi comportano la realizzazione di un volume superiore al 20% di quello dell'edificio principale, la sezione II, al numero 17, richiede il permesso di costruire e prevede l'ammissibilità del silenzio assenso ai sensi dell'art. 20 del testo unico dell'edilizia.

**d) Interventi edilizi che normalmente rientrano nell'attività edilizia libera, ma che, in presenza di alcune variazioni, necessitano della CILA.** – A proposito degli interventi che ora vengono presi in esame, i redattori della sezione II, probabilmente, hanno ragionato in questo modo: ci sono degli interventi che

l'art. 6 del testo unico dell'edilizia qualifica "liberi" ma, in presenza di alcune variazioni ai limiti fissati da quella disposizione, dovrebbero essere considerati assoggettati a CILA.

La motivazione circa la necessità della CILA è rintracciabile nell'art. 6-bis del testo unico, ai sensi del quale sono realizzabili, mediante CILA, gli interventi che non rientrano nelle previsioni degli artt. 6 (attività edilizia libera), 10 (interventi che richiedono il permesso di costruire) e 22 (interventi soggetti a SCIA).

Tuttavia, le conclusioni cui approda la sezione II non sono convincenti, quando assoggetta alla CILA:

d1) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che comportino la realizzazione di ascensori esterni, oppure di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio. Questi interventi vengono denominati "Eliminazione delle barriere architettoniche (pesanti) e si trovano al numero 22 della sezione II.

E' da dubitare che sia sufficiente la CILA per qualsiasi ascensore esterno o per qualsiasi modifica della sagoma, mentre è più ragionevole richiedere la SCIA;

d2) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo, all'interno dei centri edificati, che abbiano carattere geognostico, ad esclusione delle attività di ricerca di idrocarburi (numero 31 della sezione II).

Anche in questo caso, c'è da dubitare che sia sufficiente la CILA, mentre è più ragionevole ritenere che queste opere non siano affatto ammissibili nei centri storici o nelle zone intensamente edificate;

d3) i movimenti di terra non inerenti all'attività agricola (numero 32 della sezione II).

Di nuovo, non è convincente l'ammissibilità della CILA per movimenti di terra inerenti, ad esempio, all'attività produttiva o alla costruzione di edifici e manufatti. E' preferibile valutare, caso per caso, se sia necessaria la SCIA o addirittura debba essere rilasciato il permesso di costruire.

d4) invece, è da condividere la sufficienza della CILA per la realizzazione delle serre mobili stagionali con strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola (numero 33 della sezione II).

**e) La CILA (clausola residuale).** - Al numero 30 della sezione II, è inserita la CILA residuale e viene ripetuta la disposizione del comma 1 dell'art. 6-bis del testo unico dell'edilizia: sono realizzabili mediante CILA gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli artt. 6, 10 e 22 dello stesso testo unico, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in

particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Su questa base, la sezione II ribadisce che la CILA ha un carattere generale residuale: con questo titolo abilitativo edilizio possono essere realizzati tutti gli interventi che non sono definibili di attività edilizia libera ai sensi dell'art. 6, oppure che non sono subordinati al permesso di costruire o alla SCIA, rispettivamente ai sensi degli artt. 10 e 22 del medesimo testo unico.

Ma è veramente così?

Bisogna tenere conto dell'intero testo del comma 1 dell'art. 6-bis che recita: "Gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli artt. 6, 10 e 22, sono realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42".

Pertanto, le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi, ecc., potrebbero ritenere insufficiente la CILA, infrangendo la sua residualità, e richiedere la SCIA o il permesso di costruire.

Inoltre, nel paragrafo 6 si è avuto modo di constatare che gli interventi di installazione dei depositi di gas di petrolio liquefatti di capacità complessiva non superiore a 13 mc. sono definiti come attività edilizia libera dall'art. 17 del decreto legislativo 22 febbraio 2006, n. 128. Il che ci presenta un caso, che pur fuoriuscendo dalla disciplina degli artt. 6, 10 e 22, non rientra nella CILA residuale.

Né si può trascurare che, in base all'art. 6-bis, comma 4, del testo unico dell'edilizia le Regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina della CILA a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1. Esistono, quindi, interventi edilizi ulteriori, assoggettabili alla CILA, soltanto se lo stabiliranno le singole Regioni a statuto ordinario.

A tutto ciò si aggiunge un altro aspetto inquietante: ai sensi dell'art. 6, comma 6, le Regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina dell'attività edilizia libera a interventi edilizi ulteriori, esclusi gli interventi di cui all'art. 10, comma 1 (dello stesso testo unico), soggetti a permesso di costruire e

gli interventi di cui all'art. 23 (sempre dello stesso testo unico) soggetti a SCIA in alternativa al permesso di costruire.

Potrà dunque verificarsi che il medesimo intervento edilizio in una Regione sia qualificato come attività libera e in un'altra Regione sia assoggettato a CILA.

Per concludere su questo punto, l'affermazione del carattere residuale della CILA non va presa alla lettera, ma sarà necessario valutare attentamente, nei casi concreti, se ricorrono i presupposti per la sua utilizzazione.

## **12. La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).**

Per la disciplina della SCIA in materia edilizia bisogna iniziare dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, inserendo gli adattamenti imposti dal testo unico dell'edilizia<sup>40</sup>.

La SCIA è corredata sia delle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, accompagnate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione, sia delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e degli atti di notorietà, per quanto riguarda gli stati, le qualità personali e i fatti che possono essere provati con dette dichiarazioni, ai sensi degli artt. 46 e 47 del testo unico sulla documentazione amministrativa, di cui al D.P.R.

<sup>40</sup> Sulla SCIA: M. RENNA e A. GIANNELLI, *La segnalazione certificata di inizio attività (art. 22 TUED)*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2014, II, p. 746 ss.; M. LIPARI, *La SCIA e l'autotutela nella legge n. 124/2015*, cit., p. 2923 ss.; F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della D.I.A. - S.C.I.A.*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, p. 1223 ss.; S. TUCCILLO, *La S.C.I.A. edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'amministrazione e le ragioni dei privati*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, II, p. 141 ss.; D. LAVERMICOCCA, *D.i.a. e s.c.i.a., tra affidamento del proprietario, poteri inibitori e tutela del terzo*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, p. 344 ss.; F. BOTTEON, *La SCIA: disciplina nuova e problemi vecchi (e anche nuovi)*, in *Comuni d'Italia*, 2016, fasc. 2, p. 19 ss.; E. BOSCOLO, *La SCIA dopo la Legge Madia e i decreti attuativi*, in *Giur.it.*, 2016, 2799 ss.; M. BORGHERINI, *I mattoni della SCIA dopo la legge Madia (n. 124/2015) e il decreto legislativo attuativo (n. 126/2016)*, in *Il nuovo dir. amm.vo*, 5/2016, p. 71 ss.; D. VESE, *Profili di analisi economica (del diritto amministrativo) in tema di segnalazione certificata di inizio attività. La nuova disciplina della s.c.i.a. e i persistenti problemi di tutela dei terzi*, in *Diritto e processo amm.vo*, 2016, p. 1131 ss.; E. GIARDINO, *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti. Decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126; Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222; d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194*, in *Giornale dir. amm.vo*, 1/2017, p. 26 ss.; R. BRACALE, *Le innovazioni all'istituto della SCIA*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2016, fasc. 2, p. 11 ss.; L. FARRONATO, *Le novità in materia di SCIA, dopo la legge Madia e il decreto delegato n. 126/2016 ("SCIA-1")*, *ivi*, fasc. 4, p. 13 ss.

28 dicembre 2000, n. 445.

Le dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni sostituiscono gli atti, i pareri e l'esecuzione di verifiche preventive di organi o enti appositi richiesti dalla normativa, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

La SCIA, con i suddetti corredi ed elaborati tecnici, può essere presentata a mezzo posta con raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la SCIA si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

L'attività edilizia oggetto della SCIA può essere iniziata (anche nei casi della SCIA unica di cui all'art. 19-bis della medesima legge n. 241 del 1990) dalla data della sua presentazione.

Ai sensi del comma 6-ter dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, la SCIA non costituisce un provvedimento tacito direttamente impugnabile (è da ritenere che la stessa situazione valga per la CILA). Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti al Comune e, in caso di inerzia, possono esperire esclusivamente l'azione dinanzi al TAR avverso il silenzio della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 31 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Le leggi delle Regioni a statuto ordinario possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni che prevedono l'utilizzazione della SCIA. Però, nonostante tali ampliamenti o riduzioni, restano ferme le sanzioni penali previste dall'art. 44 del testo unico dell'edilizia riguardanti le violazioni del permesso di costruire (comma 4 dell'art. 22 del medesimo testo).

Infine, il comma 7 dell'art. 22 fa comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire per la realizzazione degli interventi soggetti alla SCIA, senza l'obbligo del pagamento del contributo di costruzione, ad eccezione dei casi in cui le leggi regionali assoggettino alcuni interventi (normalmente richiedenti la SCIA) al pagamento di detto contributo.

Nel caso di richiesta del permesso di costruire per gli interventi soggetti a SCIA, la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 44 per il permesso di costruire, ma è soggetta all'applicazione delle sanzioni stabilite dall'art. 37 per la SCIA.

### **13. Gli interventi edilizi realizzabili con la SCIA secondo la Tabella.**

Come già fatto per la CILA, esaminiamo gli interventi edilizi per i quali la

sezione II richiede la SCIA, suddividendoli nel seguente modo: dapprima, lettere da a) a d), le indicazioni su cui concordiamo e, poi, nelle lettere successive, quelle che non condividiamo, in tutto o in parte, motivando il dissenso.

**a) La SCIA per il restauro e risanamento conservativo pesante.** – Il numero 6 della sezione II, in conformità all’art. 22, comma 1, lettera b), del testo unico dell’edilizia, pone in evidenza che questo intervento riguarda anche le parti strutturali dell’edificio.

**b) La SCIA per le varianti in corso d’opera a permessi di costruire.** – Il numero 35 della sezione II utilizza la seguente descrizione: “Varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non comportano mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d’uso, che non modificano la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell’edificio, qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell’attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità, tali segnalazioni certificate di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell’intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori”.

La descrizione ripete in sostanza quanto previsto dall’art. 22, comma 2, del testo unico dell’edilizia; c’è però una piccola differenza, la norma citata, a differenza della sezione II, non menziona “i mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d’uso”, ma contempla attività che “non modificano la destinazione d’uso e la categoria edilizia”. Al riguardo, si può ripetere quanto osservato nel paragrafo 11, *sub* lettera a), a proposito di una differenza analoga riscontrata nella manutenzione straordinaria.

**c) La SCIA per le varianti in corso d’opera che non presentano i caratteri delle variazioni essenziali.** – Il numero 36 della sezione II, ripete la disposizione contenuta nell’art. 22, comma 2-bis, del testo unico. Quest’ultimo precisa che sono realizzabili mediante SCIA e comunicate a fine lavori, con attestazione del professionista, le varianti in corso d’opera che non presentano variazioni essenziali, alla condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l’acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico e archeologico e dalle altre normative di settore.

Invece, le varianti in corso d'opera che presentano variazioni essenziali sono individuate al numero 37 della sezione II e per esse è necessario il permesso di costruire.

**d) La SCIA in sanatoria.** – Il numero 41 della sezione II ha ad oggetto gli interventi realizzati in assenza di SCIA, o in difformità da essa, purché sussista la doppia conformità, vale a dire che risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della loro realizzazione, sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria. La sezione II ripete quanto stabilito dall'art. 37, comma 4, del testo unico dell'edilizia.

**e) La SCIA per la manutenzione straordinaria pesante.** – Il numero 4 della sezione II fornisce questa definizione: intervento di manutenzione straordinaria che preveda opere interne che riguardino le parti strutturali dell'edificio.

Non è chiaro perché debba trattarsi esclusivamente di opere interne. La limitazione non trova alcun fondamento nel testo unico dell'edilizia, tanto all'art. 3, comma 1, lettera b), che definisce in generale la manutenzione straordinaria, quanto all'art. 22, comma 1, lettera a), che assoggetta alla SCIA la manutenzione straordinaria riguardante le parti strutturali dell'edificio.

**f) La SCIA per la ristrutturazione edilizia leggera.** – Il numero 7 della sezione II definisce le caratteristiche della ristrutturazione edilizia cosiddetta “semplice” o “leggera” in conformità all'art. 3, comma 1, lettera d), del testo unico dell'edilizia<sup>41</sup>.

“Interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o

<sup>41</sup> Sulla ristrutturazione edilizia: S. ANTONIAZZI, *La nuova definizione di ristrutturazione edilizia prevista dal testo unico, nell'interpretazione della dottrina e della recente giurisprudenza: utili spunti ricostruttivi*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2004, II, p. 64 ss.; C. P. SANTACROCE, *Gli interventi di ristrutturazione edilizia (artt. 3 e 10 TUED)*, *ivi*, II, p. 478 ss.

demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente”.

Poi, il numero 7 della sezione II introduce gli elementi costitutivi della fattispecie che ritiene di poter desumere dalla legge, affermando che la ristrutturazione edilizia semplice o leggera non deve presentare i caratteri della ristrutturazione ricostruttiva (non deve prevedere la completa demolizione dell'edificio preesistente), né deve presentare i caratteri della ristrutturazione pesante (non deve: aumentare il volume complessivo, modificare la sagoma di edifici vincolati, modificare i prospetti dell'edificio, comportare mutamento d'uso urbanisticamente rilevante nel centro storico).

Infine, distingue tra la ristrutturazione edilizia semplice o leggera e l'intervento di demolizione e ricostruzione, anche se assoggetta tutti e due gli interventi alla SCIA. Il secondo tipo di intervento (quello di demolizione e ricostruzione) presenterebbe le seguenti caratteristiche rispetto all'edificio preesistente: stessa volumetria, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica; stessa sagoma se l'edificio è vincolato ex D.Lgs n. 42 del 2004 (per l'aspetto paesaggistico o storico culturale); senza modifica della sagoma negli ambiti del centro storico individuati con deliberazione del Consiglio comunale o, in via transitoria, in tutto il centro storico, fino all'assunzione di tale delibera.

Le conclusioni cui perviene il numero 7 della sezione II sono abbastanza enigmatiche. E' senz'altro più chiaro e convincente quanto affermato dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2017, n. 443 (al numero 7.6.1. e seguenti) che, dopo aver riferito il contenuto del sopra citato art. 3, comma 1, lettera d), del testo unico dell'edilizia, afferma che “vi sono ora tre distinte ipotesi di intervento rientranti nella definizione di ‘ristrutturazione edilizia’, che possono portare ‘ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente’:

- la prima, non comportante demolizione del preesistente fabbricato e comprendente (dunque, in via non esaustiva) ‘il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti’;

- la seconda, caratterizzata da demolizione e ricostruzione, per la quale è richiesta ‘la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica’ (ed in



questo caso, rispetto al testo previgente dell' art. 3, comma 1, lettera d), non è più richiesta l'identità di sagoma);

- la terza, rappresentata dagli interventi 'volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza'.

Inoltre, qualora la seconda e la terza delle ipotesi innanzi indicate riguardino immobili sottoposti a vincoli di cui al d. lgs. n. 42/2004, potrà parlarsi di ristrutturazione edilizia solo in presenza, nell'immobile ricostruito, della identità di sagoma dell'edificio preesistente".

La citata sentenza del Consiglio di Stato chiarisce anche che cosa intendere per la ristrutturazione edilizia pesante e che riferiremo nel paragrafo 15, *sub* lettera o).

#### **14. Il permesso di costruire e il procedimento per il suo rilascio.**

In base all'art. 10 del testo unico dell'edilizia, il permesso di costruire<sup>42</sup> è necessario per gli interventi:

a) di nuova costruzione;

b) di ristrutturazione urbanistica;

c) di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Le leggi regionali possono stabilire quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, siano subordinati al permesso di costruire o alla SCIA. Inoltre, possono individuare ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, debbano essere sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione di siffatte leggi regionali non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 44 del testo unico.

Per quanto riguarda il procedimento di rilascio del permesso di costruire,

<sup>42</sup> Sul permesso di costruire: A. CALEGARI, *Il permesso di costruire ordinario e convenzionato (artt. 10, 20, 21 e 28-bis TUED)*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2014, p. 500 ss.; F. SAITTA, *Efficacia e decadenza del permesso di costruire (art. 15 TUED)*, *ivi*, p. 588 ss.

occorre osservare che la disciplina contenuta nell'art. 20 del testo unico ha subito nel corso degli anni continue modificazioni. Le più recenti sono quelle recate dai decreti legislativi n. 127 e n. 222 del 2016.

In sintesi, il procedimento è attualmente così configurato.

La domanda per il rilascio del permesso di costruire deve essere presentata allo sportello unico dell'edilizia; tuttavia, quando il permesso di costruire è richiesto per l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e per attività di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, la domanda va, invece, presentata allo sportello unico per le attività produttive di cui al D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160.

In tutti e due i casi, la domanda è corredata di un'attestazione concernente il titolo di legittimazione del richiedente, degli elaborati progettuali richiesti e degli altri documenti previsti dalla normativa.

La domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che assevera la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie e sull'efficienza energetica.

Entro dieci giorni dalla presentazione della domanda, lo sportello unico comunica al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento.

L'esame delle domande si svolge secondo l'ordine cronologico di presentazione.

Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria, e formula una proposta di provvedimento, corredata di una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto.

Nei casi in cui sia necessario acquisire ulteriori atti di assenso, comunque denominati, di competenza di amministrazioni diverse, si procede mediante la conferenza di servizi.

Il responsabile del procedimento, qualora ritenga che, ai fini del rilascio del permesso di costruire, sia necessario apportare modifiche di modesta entità al progetto originario, può, nel termine di sessanta giorni dalla presentazione della domanda, richiedere tali modifiche, illustrandone le ragioni.

L'interessato si pronuncia sulla richiesta di modifica entro il termine fissato e, in caso di adesione, è tenuto a integrare la documentazione nei successivi quindici giorni. La richiesta di modificazioni sospende, fino al relativo esito, il decorso del termine di sessanta giorni (dalla presentazione della domanda), entro

il quale il responsabile del procedimento deve formulare la proposta di provvedimento.

Il suddetto termine di sessanta giorni può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente. Il termine, la cui decorrenza è stata interrotta, ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa.

Il provvedimento finale (positivo o negativo) sul rilascio del permesso di costruire è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio entro il termine di trenta giorni dalla proposta di provvedimento formulata dal responsabile del procedimento. I trenta giorni diventano quaranta, se il dirigente o il responsabile del procedimento hanno comunicato all'interessato i motivi che ostano all'accoglimento della sua domanda, ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990.

Il termine di sessanta giorni (dalla presentazione della domanda), entro il quale il responsabile del procedimento deve formulare una proposta di provvedimento, e il termine di trenta giorni, entro il quale deve essere adottato il provvedimento finale, sono raddoppiati nei soli casi di progetti particolarmente complessi, secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento.

Se è stata indetta la conferenza di servizi per acquisire ulteriori atti di assenso da parte di amministrazioni diverse, la determinazione motivata di conclusione del procedimento, assunta nei termini di cui agli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, costituisce, ad ogni effetto, titolo per la realizzazione dell'intervento.

Se l'interessato ha chiesto, per interventi che sono subordinati alla SCIA, il rilascio del permesso di costruire, il termine per il rilascio di quest'ultimo è di settantacinque giorni, decorrenti dalla data di presentazione della domanda.

Il provvedimento finale, una volta adottato, viene notificato all'interessato. Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio. Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio.

Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, se il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, per i quali si applicano le disposizioni sulla conferenza

di servizi di cui agli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990.

Le leggi regionali possono prevedere misure di ulteriore semplificazione e ulteriori riduzioni di termini procedurali, restando però fermi gli adempimenti di competenza delle amministrazioni statali coinvolte, così come previsti dalla vigente normativa.

## **15. Gli interventi realizzabili con il permesso di costruire secondo la Tabella.**

Come già fatto per la CILA e per la SCIA, esaminiamo gli interventi edilizi per i quali la sezione II richiede il permesso di costruire, suddividendoli nel seguente modo: dapprima, esponiamo nelle lettere da a) alla n), le indicazioni su cui concordiamo, poi, nelle lettere successive, quelle che non condividiamo, in tutto o in parte, motivando il dissenso.

Altra considerazione generale da svolgere è che la sezione II non menziona mai il permesso di costruire, ma parla di “autorizzazione”. E’ vero che il permesso di costruire è una *species* del *genus* autorizzazioni, ma sarebbe stata un’operazione più fedele alla terminologia usata dal testo unico dell’edilizia adoperare il corretto nome del titolo abilitativo edilizio: “permesso di costruire”, anche perché la Tabella, ivi compresa, la Sezione II serve come riferimento per tutti i soggetti pubblici e privati.

Per tutti gli interventi di seguito elencati dalla lettera a) alla l) e per gli interventi elencati alle lettere n) e r), la sezione II indica come regimi amministrativi applicabili: l’autorizzazione (il permesso di costruire) oppure la possibile formazione del silenzio-assenso ai sensi dell’art. 20 del testo unico dell’edilizia. Al fine di non appesantire l’esposizione, riferiamo qui questa soluzione, senza doverla ripetere ogni volta che viene esaminata una delle suddette lettere. Segneremo, invece, dove la sezione II indica soluzioni diverse.

### **a) Il permesso di costruire per la nuova costruzione di manufatti edilizi.**

Il numero 9 della sezione II indica la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati.

**b) Il permesso di costruire per gli ampliamenti fuori sagoma.** – Il numero 11 della sezione II, definisce l’ampliamento fuori sagoma, ripetendo fedelmente quanto disposto dall’art. 3, comma 1, lettera e.1), del testo unico dell’edilizia, e

cioè l'ampliamento di manufatti edilizi esistenti, fuori terra o interrati, all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali quanto previsto alla lettera e.6) dell'art.3, comma 1, del medesimo testo ("gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale").

**c) Il permesso di costruire per gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune.** – Il numero 12 della sezione II definisce l'intervento, ripetendo fedelmente quanto disposto dall'art. 3, comma 1, lettera e.2), del testo unico.

Invece, per le opere di urbanizzazione realizzate dal Comune, si applica l'art. 7 del testo unico dell'edilizia e non occorre uno specifico titolo abilitativo edilizio (v. paragrafo 8).

**d) Il permesso di costruire per la realizzazione di infrastrutture e impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato.** – Il numero 13 della sezione II definisce l'intervento, ripetendo fedelmente quanto disposto dall'art. 3, comma 1, lettera e.3), del testo unico dell'edilizia.

**e) Il permesso di costruire per la realizzazione delle maggiori pertinenze.** – Il numero 17 della sezione II indica la "realizzazione di pertinenze" e, ripetendo fedelmente quanto disposto dall'art. 3, comma 1, lettera e.6), del testo unico, fornisce la seguente definizione: "Interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale".

E' preferibile parlare di "realizzazione delle maggiori pertinenze", ponendo così in evidenza che è prevista la CILA per la realizzazione delle pertinenze minori (cfr. paragrafo 11, lettera c e il numero 34 della sezione II), cioè di quegli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, non qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume inferiore al 20% di quello dell'edificio principale.

**f) Il permesso di costruire per depositi e impianti all'aperto.** – Il numero

18 della sezione II fornisce la seguente indicazione: realizzazione di depositi di merci o di materiali, realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato, ripetendo fedelmente l'art. 3, comma 1, lettera e.7), del testo unico dell'edilizia.

**g) Il permesso di costruire per la ristrutturazione urbanistica.** – Il numero 20 della sezione II indica, ripetendo fedelmente l'art. 3, comma 1, lettera f), del testo unico: interventi rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

**h) Il permesso di costruire per le varianti in corso d'opera a permessi di costruire che presentano i caratteri delle variazioni essenziali.** – Il numero 37 della sezione II indica varianti a permessi di costruire che configurano una variazione essenziale. La categoria si ricava, per differenza, da quanto stabilito dall'art. 22, comma 2-bis, del testo unico dell'edilizia: “Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore”.

**i) Il permesso di costruire per le varianti a precedenti permessi di costruire comportanti modifica della sagoma nel centro storico.** – Il numero 38 della sezione II indica: varianti a permessi di costruire comportanti modifica della sagoma, negli ambiti del centro storico individuati con delibera del Consiglio comunale o, in via transitoria, in tutto il centro storico, fino all'assunzione di tale delibera.

L'elemento viene ricavato dall'art. 23-bis, comma 4, del testo unico dell'edilizia: “All'interno delle zone omogenee A del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e in quelle equipollenti secondo l'eventuale diversa denominazione adottata dalle leggi regionali, i Comuni devono individuare con propria deliberazione, da adottare entro il 30 giugno 2014, le aree nelle quali non è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma. Senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, decorso tale termine e in mancanza di intervento sostitutivo

della regione ai sensi della normativa vigente, la deliberazione di cui al primo periodo è adottata da un Commissario nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Nelle restanti aree interne alle zone omogenee A) e a quelle equipollenti di cui al primo periodo, gli interventi cui è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione. Nelle more dell'adozione della deliberazione di cui al primo periodo e comunque in sua assenza, non trova applicazione per le predette zone omogenee A) la segnalazione certificata di inizio attività con modifica della sagoma”.

**l) Il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso aventi rilevanza urbanistica.** – Il numero 39 della sezione II si basa su quanto disposto dall'art. 23-ter del testo unico a proposito del mutamento d'uso urbanisticamente rilevante che abbiamo citato nel paragrafo 11, *sub* lettera a).

**m) Il permesso di costruire in sanatoria.** – Il numero 40 della sezione II indica: interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di SCIA nelle ipotesi di cui all'art. 23, comma 01 del testo unico dell'edilizia, o in difformità da essa, qualora i suddetti interventi risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

L'indicazione trae il fondamento dall'art. 36 del testo unico. E preferibile aggiungere, in coerenza con detta disposizione, che il permesso in sanatoria può essere ottenuto fino alla scadenza dei termini di cui agli artt. 31, comma 3; 33, comma 1; 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative.

Il regime amministrativo applicabile è quello dell'autorizzazione (permesso in sanatoria).

**n) Il permesso di costruire per le nuove costruzioni (clausola residuale).** –Il numero 19 della sezione II indica: interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere a), b), c) e d) dell'art. 3, comma 1, del testo unico dell'edilizia.

Più precisamente questa figura intende dare una collocazione agli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio che, non solo non rientrano nelle sopra citate lettere da a) a d), ma non rientrano neppure nelle lettere da e1) a e7) del medesimo art. 3, comma 1: un ambito molto ristretto, ma con qualche possibilità di applicazione.

**o) Il permesso di costruire per la ristrutturazione edilizia pesante.** – Il numero 8 della sezione II indica: gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso.

Non viene ripetuto nella sua interezza l'art. 10, comma 1, del testo unico dell'edilizia, che, alla fine di quanto sopra indicato, aggiunge: “nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni”.

Secondo la sezione II sono “elementi costitutivi della fattispecie previsti dalla legge”: la non completa demolizione dell'edificio esistente e la realizzazione di un aumento del volume complessivo, di modifiche al prospetto dell'edificio, del cambio d'uso urbanisticamente rilevante nel centro storico.

Molto più completa e chiara sul punto è la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2017, n. 443 (che avevamo già esaminato nel paragrafo 13, *sub* lettera f, a proposito della ristrutturazione pesante), che ricostruisce le vicende normative che hanno più volte modificato l'art. 10, comma 1, lett. c) del DPR n. 380/2001.

In sintesi, attualmente, la disposizione da ultimo citata riguarda: “gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni”.

La suddetta sentenza aggiunge: “E' appena il caso di osservare che il legislatore, in sede di elencazione delle ipotesi di ristrutturazione edilizia con necessità di permesso di costruire, ha ricompreso anche quella comportante modifiche di sagoma di edifici vincolati ex d. lgs. n. 42/2004, ipotesi da riferirsi ai soli casi in cui la ristrutturazione riguardi edifici vincolati, ma senza abbattimento, poiché, in tale ultima ipotesi, ai sensi del precedente art. 3, comma 1, lett. d), si fuoriesce dalla definizione di ristrutturazione edilizia. In questo senso si è assestata la giurisprudenza penale (cfr. da ultimo Cass. pen., sez. III, 21 luglio 2015, n. 31618), secondo la quale, a seguito della riforma del 2014, è stata ampliata la categoria degli interventi qualificabili in termini di manutenzione



straordinaria (per i quali non è più necessario il permesso di costruire con tutte le conseguenze penali del caso), ed è stata al contempo e coerentemente ridotta la categoria di ristrutturazione edilizia, caratterizzata ora da interventi edilizi che alterano la volumetria complessiva e l'originaria destinazione d'uso".

Tornando al numero 10 della sezione II i regimi amministrativi applicabili alla ristrutturazione pesante sono: l'autorizzazione (il permesso di costruire), la possibile formazione del silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20 del testo unico dell'edilizia, oppure l'utilizzazione della SCIA alternativa all'autorizzazione (al permesso di costruire).

**p) Il permesso di costruire per le nuove costruzioni in esecuzione di strumento urbanistico attuativo.** – Il numero 10 della sezione II indica: Gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti. Qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate.

La sezione II ripete fedelmente quanto disposto dall'art. 23, comma 01, lettera b), del testo unico dell'edilizia.

Il regime amministrativo applicabile è quello della SCIA alternativa all'autorizzazione. Sarebbe stato più esatto avvertire che il regime amministrativo applicabile è quello del permesso di costruire oppure, in alternativa, della SCIA.

**q) L'autorizzazione per l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione.** – Il numero 14 della sezione II cita come riferimenti normativi l'art. 3, comma 1, lettera e.4), e l'art. 20 del testo unico dell'edilizia. Però, la situazione è stata modificata dagli artt. 87 e seguenti del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 "Codice delle comunicazioni elettroniche".

Ai sensi dell'art. 87, comma 1, l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici e la modifica delle caratteristiche di emissione di questi ultimi e, in specie, l'installazione di torri, di tralicci, di impianti radio-trasmittenti, di ripetitori

di servizi di comunicazione elettronica, di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche mobili GSM/UMTS, per reti di diffusione, distribuzione e contribuzione dedicate alla televisione digitale terrestre, per reti a radiofrequenza dedicate alle emergenze sanitarie ed alla protezione civile, nonché per reti radio a larga banda punto-multipunto nelle bande di frequenza all'uopo assegnate, viene autorizzata dagli enti locali, previo accertamento, da parte dell'organismo competente ad effettuare i controlli, di cui all'art. 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (in primo luogo, l'agenzia regionale di protezione dell'ambiente) della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione al disposto della citata legge 22 febbraio 2001, n. 36, e relativi provvedimenti di attuazione.

Il successivo comma 3 dispone che, nel caso di installazione di impianti, con tecnologia UMTS od altre, con potenza in singola antenna uguale od inferiore ai 20 Watt, fermo restando il rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità sopra indicati, è sufficiente la SCIA, conforme ai modelli predisposti dagli enti locali e, ove non predisposti, al modello B di cui all'allegato n. 13.

L'art. 87-bis, comma 1, precisa che, al fine di accelerare la realizzazione degli investimenti per il completamento della rete di banda larga mobile, nel caso di installazione di apparati con tecnologia UMTS, sue evoluzioni o altre tecnologie su infrastrutture per impianti radioelettrici preesistenti o di modifica delle caratteristiche trasmissive, è sufficiente la SCIA, conforme ai modelli predisposti dagli enti locali e, ove non predisposti, al modello B di cui all'allegato n. 13.

Ai sensi dell'art. 87-ter, comma 1, al fine di accelerare la realizzazione degli investimenti per il completamento delle reti di comunicazione elettronica, nel caso di modifiche delle caratteristiche degli impianti già provvisti di titolo abilitativo, che comportino aumenti delle altezze non superiori a 1 metro e aumenti della superficie di sagoma non superiori a 1,5 metri quadrati, è sufficiente un'autocertificazione descrittiva della variazione dimensionale, da inviare contestualmente all'attuazione dell'intervento ai medesimi organismi che hanno rilasciato i titoli.

**r) Il permesso di costruire per i manufatti leggeri utilizzati come abitazione o luogo di lavoro o magazzini o depositi.** – Il numero 15 della sezione II indica: installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi,

magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee.

Ripete in maniera incompleta l'art. 3, comma 1, lettera e.5), del testo unico dell'edilizia, che recita: l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore.

Tuttavia, recupera la completezza nella definizione degli "elementi costitutivi della fattispecie previsti dalla legge": che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili; che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee; che non siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore.

## **16. La formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire.**

Nel paragrafo 14 è stato esaminato il procedimento per il rilascio del permesso di costruire secondo quanto stabilito dall'art. 20 del testo unico dell'edilizia.

In particolare (salve le ipotesi di sospensione o interruzione della decorrenza dei termini oppure di convocazione della conferenza dei servizi, ugualmente esaminate nel paragrafo 14), entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria e formula una proposta di provvedimento, corredata di una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto.

Entro i successivi trenta giorni, il dirigente o il responsabile dell'ufficio adotta il provvedimento finale, positivo o negativo, sul rilascio del permesso di costruire (sempre nel paragrafo 14, sono stati considerati i casi in cui i termini, rispettivamente, di sessanta e trenta giorni vengono allungati o abbreviati).

Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, se il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio assenso.

Non è ammessa la formazione del silenzio assenso, quando sussistono vincoli idrogeologici, ambientali, paesaggistici o culturali.

### **17. Gli interventi realizzabili per silenzio assenso secondo la Tabella.**

Per la categoria ora in esame, è sufficiente prendere a riferimento quanto osservato nel paragrafo 15, senza incorrere in pesanti ripetizioni: sono realizzabili mediante silenzio assenso, secondo la sezione II, tutti gli interventi elencati (in quel paragrafo) dalla lettera a) alla l), inoltre quelli indicati nelle lettere n), o) e r).

A nostro avviso è da aggiungere pure la lettera p): gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ecc.

### **18. La SCIA in alternativa al permesso di costruire.**

In base all'art. 23 del testo unico dell'edilizia, possono essere realizzati mediante SCIA alternativa al permesso di costruire i seguenti interventi:

a) ristrutturazione edilizia di cui all'art. 10, comma 1, lettera c);

b) nuova costruzione oppure ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti. Qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

c) nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

In tutti e tre i casi, dopo la presentazione della SCIA, è necessario attendere almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori.

Gli interventi sono soggetti al contributo di costruzione e le leggi regionali possono individuare altri interventi, diversi dai precedenti, assoggettati al contributo di costruzione, definendo criteri e parametri per la relativa

determinazione.

Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la SCIA, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo sportello unico dell'edilizia o al SUAP (a seconda delle rispettive competenze) la segnalazione, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e l'assenza di contrasto con quelli adottati e con i regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

L'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, quando previsti dalla normativa, sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati - relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge, dagli strumenti urbanistici approvati o adottati e dai regolamenti edilizi - da produrre a corredo della documentazione da presentare per la SCIA, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

La predetta sostituzione è esclusa nei casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa dell'Unione europea.

La SCIA, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la SCIA si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

La SCIA è corredata dall'indicazione dell'impresa cui affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di efficacia di tre anni. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova SCIA. L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori.

Nel caso dei vincoli e delle materie oggetto dell'esclusione di cui sopra, qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di trenta giorni prima dell'inizio dei lavori decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Se tale atto non è favorevole, la denuncia è priva di

effetti.

Se, invece, l'immobile è sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale e il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non è allegato alla SCIA, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990. Il termine di trenta giorni prima dell'inizio dei lavori decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, la segnalazione è priva di effetti.

La sussistenza del titolo abilitativo è provata con la copia della SCIA da cui risulti la data di ricevimento della segnalazione, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari.

Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale qualora, entro il termine di trenta giorni prima dell'inizio dei lavori, sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza. È comunque salva la facoltà di ripresentare la SCIA, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.

Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, da presentare allo sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la SCIA, e contestualmente produce la ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero la dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento. In assenza di tale documentazione si applica la sanzione di cui all'art. 37, comma 5, del testo unico dell'edilizia.

## **19. Gli interventi subordinati alla SCIA in alternativa al permesso di costruire secondo la Tabella.**

L'art. 23 del testo unico dell'edilizia prevede tre categorie di interventi che possono essere realizzate con la SCIA in alternativa al permesso di costruire, mentre la sezione II ne indica soltanto due.

La prima, al numero 8, e che abbiamo esaminato nel paragrafo 15, *sub* lettera o) "Il permesso di costruire per la ristrutturazione edilizia pesante".

La seconda, al numero 10, esaminata ugualmente nel paragrafo 15, *sub* lettera p) Il permesso di costruire per le nuove costruzioni in esecuzione di

strumento urbanistico attuativo”.

Manca la terza categoria, gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

E' evidente che la mancata individuazione della categoria nella Tabella non impedisce la realizzazione degli interventi. Ciò per le stesse ragioni esposte nel paragrafo 5: bisogna preferire quanto disposto dalle norme dal testo unico dell'edilizia e da altre norme per l'edilizia aventi forza di legge, perché, sotto il profilo sostanziale, la Tabella costituisce una loro applicazione.

## **20. La Tabella e gli impianti alimentati da fonti rinnovabili.**

La sezione II, questa volta, non nella sottosezione II ma nella sottosezione III, al numero 97, indica la costruzione, esercizio e modifica di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili al di sotto della soglia, stabilisce, quale regime amministrativo applicabile, la SCIA e fornisce come riferimento normativo l'art. 12, comma 5, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387.

In realtà, è necessario tenere conto dell'art. 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28: “Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”.

L'art. 6 ha introdotto una procedura abilitativa semplificata (P.A.S.) e di comunicazione per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, adottate ai sensi dell'art. 12, comma 10 del decreto legislativo n. 387 del 2003.

Il proprietario dell'immobile o chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse presenta al Comune, anche in via telematica, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti e la non contrarietà agli strumenti urbanistici adottati, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

Alla dichiarazione sono allegati gli elaborati tecnici per la connessione redatti dal gestore della rete.

Il Comune, se entro il termine di trenta giorni sopra indicato, riscontra l'assenza di una o più delle suddette compatibilità, non contrarietà e rispetto delle

normative, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare l'intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza.

In mancanza di notificazioni di ordini da parte del Comune entro il suddetto termine, l'attività di costruzione deve ritenersi assentita.

## **21. Passaggio dai titoli abilitativi edilizi ai regimi amministrativi degli interventi edilizi.**

Il titolo II della parte I (attività edilizia) del testo unico, anche dopo le continue modificazioni, ha mantenuto l'intestazione ai titoli abilitativi. Inizialmente, era organizzato in: attività edilizie libere (art. 6) e attività edilizie delle pubbliche amministrazioni (art. 7), tanto le une quanto le altre non richiedevano uno specifico titolo abilitativo edilizio; seguivano i veri e propri titoli abilitativi: il permesso di costruire (artt. 10 - 21) e la denuncia di inizio attività (artt. 22 e 23).

Adesso, non c'è più la denuncia di inizio attività (DIA), ma sono state introdotte: la CIL (paragrafo 9), la CILA (paragrafi 10 e 11), la SCIA (paragrafi 12 e 13), la SCIA alternativa al permesso di costruire (paragrafi 18 e 19), il silenzio assenso (paragrafo 16).

Inoltre, sono apparse altre figure, sebbene marginali, di titoli abilitativi edilizi. Possiamo indicarne tre.

La prima è individuabile nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire: ai sensi dell'art. 20, comma 6, del testo unico dell'edilizia, se è stata indetta una conferenza di servizi per acquisire ulteriori atti di assenso da parte di amministrazioni diverse, la determinazione motivata di conclusione del procedimento, assunta nei termini di cui agli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, costituisce, ad ogni effetto, titolo per la realizzazione dell'intervento (paragrafo 14).

La seconda riguarda l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici e la modifica delle caratteristiche di emissione di questi ultimi e, in specie, l'installazione di torri, di tralicci, di impianti radio-trasmittenti, di ripetitori di servizi di comunicazione elettronica, di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche mobili GSM/UMTS, per reti di diffusione, distribuzione e contribuzione dedicate alla televisione digitale terrestre, per reti a radiofrequenza dedicate alle emergenze sanitarie ed alla protezione civile, nonché per reti radio a larga banda punto-multipunto. Soltanto, in apparenza, il riferimento normativo è costituito dall'art. 3, comma 1, lettera e.4), del testo



unico dell'edilizia. In realtà, è necessario osservare quanto stabilito dagli artt. 87 e seguenti del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 "Codice delle comunicazioni elettroniche". Di conseguenza, il titolo abilitativo edilizio può essere costituito, a seconda dei casi (v. paragrafo 15, *sub* lettera q) da un'autorizzazione, da una SCIA, da un'autocertificazione.

La terza, anche se non trova un aggancio nel testo unico dell'edilizia, è rintracciabile nell'art. 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28: "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE", che ha introdotto una procedura abilitativa semplificata (P.A.S.) e di comunicazione per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (v. paragrafo 20).

In sintesi, cercando di non moltiplicare le figure, potremmo affermare che i titoli abilitativi edilizi principali sono quattro: CIL, CILA, SCIA e permesso di costruire (la SCIA alternativa al permesso di costruire, può essere considerata come una variante della SCIA vera e propria, mentre il silenzio assenso può essere visto come un incidente di percorso nell'ambito del procedimento di rilascio del permesso di costruire, che dovrebbe culminare in un provvedimento espresso). Accanto alle figure principali, vanno poste le tre marginali sopra indicate.

Se, invece, si moltiplicano le figure, possiamo affermare che i titoli abilitativi edilizi sono undici (troppi!): 1) l'attività edilizia libera trova il titolo abilitativo edilizio nella previsione legale dell'art. 6 del testo unico; 2) l'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni trova il titolo abilitativo edilizio nella previsione legale dell'art. 7 del testo unico; 3) la CIL; 4) la CILA; 5) la SCIA; 6) il permesso di costruire; 7) il silenzio assenso che si può formare nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire; 8) la SCIA alternativa al permesso di costruire; 9-11) le tre figure marginali sopra individuate.

Una via di uscita da questi dilemmi numerici è offerta dal decreto legislativo n. 222 del 2016 e dalla allegata Tabella A, sezione II (per quanto interessa l'edilizia), che non menzionano più i titoli abilitativi edilizi (di regola, la sezione II, utilizza il concetto di "titoli abilitativi" per indicare titoli diversi da quelli edilizi e utilizza il concetto di "autorizzazione" al posto del permesso di costruire) ma si basano sulla ricognizione degli interventi edilizi e sui regimi amministrativi applicabili.

Pertanto, sotto il profilo tecnico-giuridico, è possibile continuare ad adoperare il concetto di "titolo abilitativo edilizio", però è più corretto parlare di regime amministrativo applicabile ad un determinato intervento edilizio.

Per fare un paio di esempi, sulla base di quanto osservato nel paragrafo 5: da

un lato, quando la Tabella indica il regime amministrativo della SCIA unica, si applica quanto previsto dall'art. 19-bis, comma 2, della legge n. 241 del 1990. Ciò comporta che, se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello unico dell'edilizia o al SUAP. Dall'altro lato, quando la Tabella indica il regime amministrativo della SCIA condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o di pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive (art. 19-bis, comma 3, della legge n. 241 del 1990), l'interessato presenta allo sportello comunale dell'edilizia o al SUAP, insieme alla SCIA, una istanza, a seguito della quale è rilasciata la ricevuta di avvenuta presentazione ed è prevista, entro cinque giorni, la convocazione della conferenza di servizi. L'inizio dell'attività non può avvenire immediatamente, ma è subordinato al rilascio degli atti di assenso o all'esito positivo della conferenza di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato.

La finalità perseguita dal decreto legislativo n. 222 del 2016 e dall'allegata Tabella è quella di pervenire all'elenco analitico degli interventi realizzabili: una frammentazione che dà luogo ad una moltiplicazione non facilmente contenibile dei titoli abilitativi e alla quale meglio si adatta la nozione di regimi amministrativi.

***PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 06 GIUGNO 2017 – ANNO XVII***

*AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME -  
Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata  
presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562*



La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 classe A - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditemento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN).  
Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)