

Relazione illustrativa

Il presente schema di disegno di legge mira a introdurre modifiche, in funzione di semplificazione della disciplina e di risoluzione di alcune perduranti criticità applicative, alle norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (“Testo unico dell’edilizia”). Il lavoro svolto dalla commissione ministeriale incaricato di una più generale revisione del Testo Unico non ha potuto spingersi fino a una riscrittura integrale dello stesso a causa di iniziali difficoltà nell’avvio delle attività, e da ultimo dell’interruzione anticipata della legislatura; per questo, si è ritenuto di portare a conclusione il lavoro sui profili specifici in relazione ai quali erano maturate le condizioni per la redazione di disposizioni modificative e/o integrative, salva restando ogni futura iniziativa legislativa di più ampia revisione della disciplina in materia edilizia.

Per queste ragioni, pur facendo tesoro dei suggerimenti e delle indicazioni provenienti non solo da dottrina e giurisprudenza (come si dirà in relazione alle specifiche opzioni normative adottate) ma anche da precedenti iniziative modificative del T.U.E., si è ritenuto però di prescindere da una più approfondita considerazione dell’elaborato predisposto da un apposito gruppo di lavoro istituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, improntato a una generale riscrittura della disciplina delle costruzioni in senso ampio, che avrebbe imposto riflessioni più ampie e complesse incompatibili con i tempi ristretti imposti dalle circostanze suindicate, optando invece per un intervento operato ancora sotto forma di “novella” al vigente d.P.R. n. 380/2001.

Non si è trattato di una scelta semplice, essendo notorio che il suddetto decreto, il quale già fin dalla sua entrata in vigore scontava alcune criticità che ne hanno condizionato il buon funzionamento in fase applicativa (si pensi, per fare un esempio, al problema del suo rapporto con la legislazione regionale *in subiecta materia*, laddove, a fronte della quasi coeva entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione recata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, manca nel T.U. una precisa individuazione delle norme di principio cogenti per il legislatore regionale, in modo da costringere gli interpreti e la giurisprudenza a faticose operazioni di enucleazione), e in seguito ha conosciuto plurimi interventi di integrazione e modifica, talvolta indotti dall’insorgere di specifiche problematiche in sede pratica, e che hanno reso la disciplina nel suo complesso non lineare e a tratti confusa, con l’effetto di determinare anche un incremento del contenzioso. Tale situazione è evidente soprattutto con riferimento alle norme in tema di definizione degli interventi edilizi e dei relativi titoli abilitativi, che costituiscono uno dei terreni su cui il presente articolato normativo ambisce a portare un contributo alla semplificazione.

In particolare, esso consta di un solo articolo di un solo comma, recante modifiche e integrazioni a numerose norme del d.P.R. n. 380/2001, con i seguenti obiettivi:

- rendere più agevole la riconduzione degli interventi edilizi alle diverse tipologie attraverso un intervento sulle definizioni degli interventi medesimi (che oggi pongono plurimi problemi interpretativi e applicativi, come è noto, soprattutto con riguardo agli interventi di ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione di edifici già esistenti);
- semplificare la disciplina dei titoli abilitativi, attraverso la soppressione della comunicazione di inizio attività asseverata (CILA) e il ripristino dell’originario impianto basato sulla tripartizione tra interventi soggetti a permesso di costruire, interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e interventi di edilizia libera;
- introdurre una previsione espressa in tema di legittimazione a ricorrere avverso i titoli abilitativi, materia che ha a lungo affannato la prassi e la giurisprudenza e che forse non ha ancora trovato una definitiva sistemazione;
- introdurre una compiuta disciplina dei rimedi giudiziali a disposizione del terzo che intenda insorgere avverso l’attività edilizia avviata da taluno sulla base di una SCIA, questione oggi più che mai aperta;
- risolvere ulteriori questioni interpretative su disposizioni introdotte negli ultimi anni, che hanno determinato l’intervento di circolari del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e in alcuni casi anche rimessioni alla Corte costituzionale;

- introdurre ulteriori modifiche volte a rendere la normativa del T.U.E. coerente con i mutamenti del quadro legislativo esterno rilevante ad oggi intervenuti, nonché eliminare previsioni tuttora in vigore e ormai dissonanti rispetto a detto quadro legislativo.

* * * * *

La **lettera a)** reca un intervento di *drafting* sull'articolo 1 del T.U., poi ripetuto anche su disposizioni successive, con la sostituzione del riferimento al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, vigente all'epoca di entrata in vigore, con quello al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (ossia il codice dei beni culturali e del paesaggio attualmente in vigore).

La **lettera b)** contiene un rilevante intervento sull'articolo 2-*bis* del T.U., introdotto – come noto – dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e più volte modificato in seguito proprio a seguito dei problemi interpretativi e applicativi che ha posto (peraltro ad oggi non del tutto risolti).

In particolare, nonostante la rubrica della norma (“Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati”) rendesse palese l'intento del legislatore di rendere esplicita la possibilità, da tempo discussa in dottrina e giurisprudenza, che le Regioni e le Province autonome nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di governo del territorio introducano *disposizioni derogatorie di quelle contenute nel d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, in materia di limiti di densità edilizia, distanza e altezza dei fabbricati*, il tenore della previsione ha indotto molti interpreti – e anche alcune Regioni – a ritenere che con essa il legislatore abbia inteso introdurre un regime di generale derogabilità di tutta la disciplina contenuta nell'anzi detto decreto, ivi compresa quella relativa ai parametri inerenti al rapporto tra edificazione privata e superfici a *standard* dettata in attuazione dell'articolo 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Orbene, mentre in relazione ai limiti di densità edilizia, distanza e altezza dei fabbricati la Corte costituzionale ha chiarito che la previsione di una generale derogabilità non crea problemi di lesione delle prerogative legislative dello Stato a condizione che non vi siano interferenze nella materia – peraltro espressamente fatta salva dal primo comma dell'articolo in esame - civilistica delle distanze tra costruzioni (cfr. sent. n. 13 del 7 febbraio 2020), non altrettanto poteva dirsi per l'ulteriore tema, non ancora approfondito *funditus* dalla Corte, della possibilità di una integrale devoluzione alla legislazione regionale della determinazione delle percentuali di suolo da destinare a opere infrastrutturali e dotazioni a *standard*. Infatti, in questa materia si ritiene che non venga in rilievo soltanto la competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, ma anche la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, terzo comma, lettera *m*), della Costituzione), dal momento che le dotazioni di infrastrutture e servizi attengono alle prestazioni di rilievo socio-economico che lo Stato è obbligato ad assicurare in modo omogeneo alla collettività sull'intero territorio nazionale.

Per queste ragioni, il Consiglio di Stato ha di recente sollevato dinanzi alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale delle previsioni contenute nel comma 1 del ridetto articolo 2-*bis*, per violazione – tra l'altro – degli articoli 3 e 117, terzo comma, lettera *m*), della Costituzione, laddove il legislatore statale, omettendo anche di indicare alcun limite o parametro per la legislazione regionale in caso di esercizio della facoltà di deroga alle previsioni del d.m. n. 1444/1968 *in parte qua*, avrebbe sostanzialmente abdicato dall'esercizio di una propria potestà normativa doverosa (Cons. Stato, ord. 17 marzo 2022, n. 32).

Nel condividere le ragioni di critica all'attuale formulazione dell'articolo 2-*bis* che hanno indotto alla rimessione alla Corte da ultimo richiamata, si è dunque ritenuto nel presente disegno di legge di intervenire sulla norma in un duplice senso:

- modificandone il comma 1, in modo da chiarire, in coerenza anche con la rubrica dell'articolo *de quo*, che la deroga con esso autorizzata da parte delle leggi regionali è limitata alle

disposizioni del d.m. n. 1444/1968 in tema di limiti di densità edilizia, distanza e altezza dei fabbricati, e non all'intero decreto;

- eliminando il comma 1-*bis*, introdotto dal d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, il quale, specificando che le disposizioni del comma 1 “*sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio*”, non ha risolto il problema interpretativo della “cogenza” delle norme del d.m. n. 1444/1968 (e anzi forse lo ha complicato, tenuto conto della mancata contestuale modifica del comma 1 dell'articolo in esame, e quindi dell'insorgere di una contraddizione interna allo stesso).

Naturalmente, l'intervento qui proposto è inteso a fornire a una soluzione nell'immediato al problema in questione (in modo da far perdere di rilevanza la questione tuttora all'esame della Corte costituzionale), ma non pregiudica in alcun modo le eventuali future scelte che il legislatore volesse compiere in tema di più generale revisione della normativa in materia di pianificazione e governo del territorio. In tal senso, una proposta di riforma legislativa parallela alla presente ha suggerito il superamento del d.m. n. 1444/1968 e la sua sostituzione con un provvedimento i cui contenuti essenziali siano previamente determinati con un'intesa tra Stato, Regioni e Province autonome assunta nelle sedi costituzionalmente competenti.

L'intervento sul comma 1-*ter* dello stesso articolo 2-*bis*, invece, nasce dalla necessità di ovviare alla non chiarissima formulazione del suo terzo periodo, che ha portato a letture giurisprudenziali suscettibili di determinare difficoltà applicative. L'intera disposizione *de qua*, in effetti, è stata introdotta dal già richiamato d.l. n. 32/2019 allo scopo di recepire e tradurre in norma positiva il diffuso indirizzo giurisprudenziale secondo cui, in tutte le ipotesi di interventi comportanti demolizione e ricostruzione di edifici, l'eventuale esistenza di altri edifici posti rispetto a quello interessato dall'intervento a distanze inferiori a quelle consentite dalle disposizioni vigenti (non solo quelle di cui all'articolo 9 del d.m. n. 1444/1968, che è l'ipotesi più frequente, ma anche quella prescritte da altre disposizioni di qualsiasi tipo) non è di ostacolo alla ricostruzione dell'edificio su cui avviene l'intervento, purché si tratti di edifici “*legittimamente*” esistenti (e, quindi, realizzati sulla base di titolo amministrativo legittimo o comunque sanati).

Tuttavia, il terzo periodo del comma in esame, specificamente dedicato agli interventi realizzati nelle zone omogenee A di cui al ridetto d.m. n. 1444/1968, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, per i quali è previsto che la ricostruzione e demolizione possa avvenire solo nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela, è suscettibile di essere inteso come riferito alla totalità degli interventi di c.d. demo-ricostruzione, il che porterebbe a dubitare della legittimità di previsioni di legge regionale che li consentano al di fuori delle suindicate condizioni (cfr. Corte cost., sent. 24 aprile 2020, n. 70, secondo cui essa costituirebbe principio fondamentale della legislazione statale *in subiecta materia*).

Per questo, si è inteso intervenire sul periodo in questione, chiarendo che la disposizione va riferita non già a tutti gli interventi comportanti demolizione e ricostruzione di edifici preesistenti (categoria che, alla stregua della vigente disciplina, ricomprende interventi costituenti sia nuove costruzioni che ristrutturazioni edilizie), ma soltanto a quelli di cui ai precedenti periodi dello stesso comma 1-*ter*, ossia a quelli eseguiti nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti ancorché non conformi alle vigenti disposizioni e beneficiando degli incentivi volumetrici di cui al secondo periodo.

La **lettera c)** contiene gli interventi sull'articolo 3 del T.U.E., norma dedicata alle *definizioni degli interventi edilizi*. In questo caso le modifiche si sono mantenute a livello minimale, essendo limitate a quelle indispensabile per risolvere alcuni problemi interpretativi posti dalle più recenti

modifiche all'articolo in esame, senza approfondire le diverse proposte di revisione affacciate in tempi diversi, e che hanno suscitato ampio dibattito in dottrina per le loro possibili ricadute sulle legislazione generale in materia edilizia (è il caso, in particolare, della possibile introduzione della tipologia della "sostituzione edilizia", già contenuta in alcune leggi regionali e accolta anche dallo schema di articolato normativo predisposto dal gruppo di lavoro istituito presso il CSLP, al fine di scorporare dalla nozione di ristrutturazione edilizia tutti gli interventi comunque comportanti parziale o totale ricostruzione di un fabbricato preesistente, in modo da creare una vera e propria categoria intermedia tra quella di ristrutturazione e quella di nuova costruzione).

In particolare:

- si è proceduto a scorporare dalla nozione di "manutenzione straordinaria" gli interventi attualmente individuati dal secondo periodo della lettera b) (contestualmente soppresso) e a introdurre la nuova tipologia del "frazionamento o accorpamento di unità immobiliari";
- si è innovata la nozione di "ristrutturazione edilizia", limitatamente agli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici preesistenti su edifici sottoposti a vincolo di interesse paesaggistico o culturale, in modo da chiarire – in coerenza con l'interpretazione suggerita nella circolare n. 38 del 2021 del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili – che essa si riferisce non solo agli edifici oggetti di vincolo specifico, ma anche a quelli ricadenti nelle aree vincolate a norma del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- con riferimento agli interventi di nuova costruzione, si è eliminata la previsione della lettera e.4) relativa alle torri e ai tralicci degli impianti di radiocomunicazione, dovendo ritenersi la previsione che li subordinava a permesso di costruire implicitamente abrogata a seguito della riforma del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 ("Codice delle comunicazioni elettroniche") operata con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, che ne ha reso libera ovvero assoggettato a SCIA la realizzazione (articolo 99).

Le modifiche all'articolo 5 del T.U.E., contenute nella **lettera d)**, costituiscono mero adeguamento delle disposizioni ivi contenute alle modifiche del quadro normativo *medio tempore* intervenute, laddove sostituiscono all'ormai superato riferimento alle "*denunce*" quelle alle "*segnalazioni certificate*" di inizio attività, e prendono atto delle più recenti modifiche della disciplina generale della conferenza di servizi contenuta nella legge 7 agosto 1990, n. 241.

La **lettera e)**, nell'ottica della già evidenziata ridefinizione del quadro generale degli interventi edilizi con la soppressione della CILA, interviene sull'elencazione degli *interventi di edilizia libera*, operando modifiche puntuali sull'indicazione di taluni di essi e aggiungendovene taluni di nuova enucleazione, tratti dalla giurisprudenza ovvero da modifiche normative di recente entrate in vigore e finora non coordinate con la disciplina del T.U.E..

In particolare:

- la modifica della lettera *e-quater*), in tema di installazione di pannelli solari e fotovoltaici su edifici, recepisce quanto oggi previsto dall'articolo 9 del d.l. 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, in tema di semplificazioni per l'installazione di impianti da fonti rinnovabili;
- la lettera *e-sexies*) recepisce quanto già da tempo previsto dall'articolo 17 del decreto legislativo 22 febbraio 2006, n. 128, in tema di installazione di depositi di gas di petrolio liquefatti di capacità complessiva non superiore a 13 mc;
- la lettera *e-septies*) recepisce una consolidata giurisprudenza (cfr. ad esempio T.A.R. Lazio, sez. I-*quater*, 24 maggio 2011, n. 4622) che esclude la necessità del permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso senza opere, non determinanti incremento del carico urbanistico secondo quanto previsto dal successivo articolo 23-*ter*. Al riguardo viene fornita una definizione di mutamento di destinazione d'uso senza opere, ricomprendendovi – sempre in linea con condivisibile giurisprudenza – quelle eventuali opere edili minimali non impattanti sul territorio quali finiture, impianti igienico-sanitari etc.

Si è poi preferito, per ragioni di chiarezza e linearità del dato testuale, riportare nel nuovo comma 1-*bis* l'indicazione dei casi in cui, pur restandosi nel campo dell'edilizia libera, è richiesta una mera comunicazione al Comune dell'avvio dell'attività, al fine di consentire l'effettuazione degli eventuali controlli: fra questi, oltre a quello già previsto delle opere temporanee e stagionali, si è ritenuto di includere la nuova fattispecie qui introdotta dei mutamenti di destinazione d'uso senza opere, ma anche quella, introdotta dal recentissimo d.l. 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2022, n. 145, relativo alla realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o di logge rientranti all'interno dell'edificio.

Molto rilevante è anche la modifica apportata alla lettera *a*) del comma 6, laddove è stato chiarito che il potere delle Regioni e delle Province autonome di estendere anche ad altri interventi il regime dell'edilizia libera non è incondizionato, ma può esplicarsi solo in relazione agli interventi che siano coerenti e tipologicamente assimilabili a quelli di cui all'elenco contenuto nell'articolo 6 del T.U., in linea con la giurisprudenza costituzionale sul punto (cfr. *ex plurimis* Corte cost., sent. 3 novembre 2016, n. 231).

La **lettera f)** reca la *soppressione dell'articolo 6-bis* del T.U., e quindi l'eliminazione della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) dal novero dei titoli abilitativi edilizi, in coerenza con una delle scelte di semplificazione più qualificanti del presente articolato normativo.

Alla **lettera h)** si introduce un'importante integrazione all'articolo 9-*bis* del T.U., in tema di "stato legittimo" degli edifici. In particolare, viene chiarito che lo stato legittimo di un edificio deve tener conto, oltre che dell'originario titolo abilitativo in base al quale esso è stato realizzato, anche in ogni caso dell'eventuale ulteriore titolo che abbia assentito modifiche su di esso: ciò al fine di scongiurare il rischio, evidenziato in giurisprudenza, che l'attuale formulazione della norma possa essere intesa nel senso di aver introdotto una sorta di sanatoria implicita per tutti i manufatti assistiti da (qualsivoglia) titolo abilitativo, seppure non riferibile alla loro integrale consistenza e conformazione (cfr. T.A.R. Salerno, sez. II, 31 maggio 2021, n. 1358).

Con la **lettera i)** si è ritenuto di introdurre, tra le norme generali sui titoli abilitativi comprese nel Capo I del Titolo II del T.U., una espressa previsione in tema di legittimazione e interesse a insorgere in giudizio avverso i titoli abilitativi per i soggetti che si assumano danneggiati dall'altrui attività edilizia. Si tratta di una disposizione a ben vedere non strettamente necessaria, in quanto costituente mera declinazione dei principi generali in materia di interesse a ricorrere (articolo 100 cod. proc. civ.), e tuttavia ritenuta altamente opportuna in conseguenza dell'annosa *querelle* dottrina e giurisprudenziale che si è registrata in ordine all'impugnazione dei titoli abilitativi edilizi da parte dei proprietari di suoli limitrofi a quelli interessati dall'intervento, contrapponendosi la tesi che riteneva sufficiente la mera *vicinitas* a fondare legittimazione e interesse e quella che invece esigeva l'allegazione e la prova di uno specifico pregiudizio.

Come è noto, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha di recente preso posizione in favore dell'orientamento più rigoroso, sia pure con temperamenti quali la possibilità che la prova del pregiudizio subito dal ricorrente sia *in re ipsa* in casi specifici in considerazione delle condizioni dei luoghi, la possibilità di provare l'interesse a ricorrere anche in corso di causa, ove messo in discussione da controparte, e la facoltà del giudice di verificarne i presupposti anche d'ufficio (sent. 9 dicembre 2021, n. 22). È a questa pronuncia che si è inteso fare riferimento nel predisporre il comma 1 del nuovo articolo 9-*ter* del T.U., mentre il comma 2 riafferma principi tradizionali in tema di legittimazione e interesse ad agire di enti e associazioni.

Le modifiche apportate dalla **lettera l)** all'articolo 10 del T.U., che individua gli *interventi subordinati a permesso di costruire*, sono dettate da esigenze sistematiche e di chiarezza del quadro normativo complessivo. In particolare, dalla lettera *c)* del comma 1 sono state scorporate – facendone oggetto delle nuove lettere *c-bis)* e *c-ter)* - le fattispecie di demolizione e ricostruzione e quelle di interventi comunque comportanti incremento di volumetria su edifici comunque sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, lasciando nella lettera originaria le sole ristrutturazioni edilizie “pesanti”, ossia consistenti in demolizione e ricostruzione con creazione di un organismo edilizio in tutto o in parte diverso da quello preesistente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva o, per gli immobili compresi nelle zone omogenee A, mutamenti di destinazione d'uso rilevanti (secondo quanto previsto al successivo articolo 24).

La soppressione del comma 2, invece, discende dalla sopravvenuta giurisprudenza costituzionale, già richiamata in relazione all'articolo 6, circa i limiti della possibilità che le leggi regionali modifichino il regime abilitativo di determinate tipologie di interventi, che è tale da rendere del tutto impraticabile l'ipotesi di sottrazione al permesso di costruire di qualsivoglia tipologia fra quelle indicate al comma 1 dell'articolo in esame.

La modifica al comma 4 dell'articolo 17 del T.U., operata con la **lettera n)**, discende in parte dall'enucleazione al precedente articolo 3 della nuova tipologia di intervento edilizio di “frazionamento e accorpamento di unità immobiliari”: infatti, solo per tale tipologia di interventi è ipotizzabile che gli stessi possano comportare un incremento del carico urbanistico, e quindi essere soggetti a *contributo di costruzione*, laddove ciò va escluso in radice per tutti gli altri interventi (oggi ricompresi nella residua nozione) di manutenzione straordinaria.

Alla **lettera o)** si interviene sul comma 2 dell'articolo 19 del T.U., in tema di *contributo di costruzione per opere non destinate alla residenza*, aggiungendo a fianco alla previsione della destinazione industriale e artigianale anche quella della “*logistica*”, già in via pretoria individuata come meritevole di trattamento analogo (cfr. Cons. Stato, sez. II, 27 giugno 2022, n. 5297).

Con la **lettera p)** viene soppresso il secondo periodo del comma 8 dell'articolo 20 del T.U.E., inserito in tempi relativamente recenti dal d.l. n. 76/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 120/2020. Il *revirement* è indotto dal convincimento che l'innovativa previsione di una attestazione, rilasciata dagli uffici del Comune ovvero autodichiarata dal tecnico incaricato dal richiedente, con cui sia certificata l'avvenuta formazione del silenzio-assenso:

- da un lato, non garantisca al privato richiedente la certezza di poter legittimamente iniziare l'attività edilizia in presenza di inerzia del Comune sulla sua istanza, ponendolo al riparo da eventuali successivi provvedimenti inibitori o ripristinatori (si pensi all'ipotesi di documentazione gravemente carente o incompleta, nella quale pacifica giurisprudenza esclude *in radice* che possa formarsi il silenzio-assenso, neanche dopo il decorso del termine di legge);
- per altro verso, comporti rischi di incrementi del contenzioso qualora gli uffici comunali siano a loro volta inerti o incerti nel rilasciare l'attestazione *de qua*, ovvero la deneghino allegando non essersi formato – per qualsiasi ragione – il silenzio-assenso.

Con la **lettera q)** sono introdotte le prime modifiche alla disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), conseguenti all'opzione di semplificazione dei titoli abilitativi qui seguita. In particolare, il comma 1 dell'articolo 22 del T.U. viene riformulato in modo da rendere chiaro il carattere residuale della SCIA rispetto agli altri regimi abilitativi (permesso di costruire o edilizia libera), tale da rendere la SCIA l'ipotesi “ordinaria”, mentre la soppressione del comma 6 risponde a esigenze di *drafting*, essendo la relativa previsione confluita nel novellato articolo 23, nell'ambito del più generale riordino della disciplina in esame.

Ed all'articolo 23 è dedicata la **lettera r)**, che vi apporta significative modifiche a cominciare dalla rubrica, riformulata per effetto della scelta di spostare nel successivo articolo 23-*bis* le previsioni in tema di SCIA alternativa al permesso di costruire (c.d. SCIA pesante). Tale scelta comporta anche la soppressione del comma 01 dell'articolo in esame, a suo tempo introdotto dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222.

Il comma 1 del medesimo articolo 23 è poi riformulato con la compiuta previsione degli adempimenti documentali cui è tenuto il segnalante e la precisazione che la presentazione della SCIA avviene sempre per via telematica, utilizzando la modulistica edilizia unificata (correlativamente, è soppresso il comma 1-*ter* dell'articolo in questione). Seguono, oltre alla previsione fondamentale per cui *la SCIA abilita immediatamente all'avvio dei lavori* salvo che nelle ipotesi di cui al successivo articolo 23-*bis* (periodo aggiunto), disposizioni che, entrando nella regolamentazione di dettaglio della SCIA, mirano attraverso la riscrittura dei successivi commi dell'articolo 23 a realizzare due obiettivi:

- a) accentuare la centralità dello Sportello unico dell'edilizia nella gestione dell'*iter* istruttorio successivo alla presentazione della segnalazione, ivi compresa la convocazione di apposita conferenza di servizi ove sia necessario acquisire pareri in relazione a vincoli di competenza di amministrazioni diverse dal Comune;
- b) rendere più rapide e agevoli le interlocuzioni tra richiedente e Comune, in tutti i casi in cui l'intervento non sia immediatamente assentibile ma le criticità riscontrate appaiano superabili o attraverso integrazioni formali della documentazione prodotta o attraverso modifiche progettuali idonee a rendere l'intervento compatibile con le prescrizioni urbanistiche.

Il successivo articolo 23-*bis*, come novellato dalla **lettera s)**, diventa la norma generale per la *SCIA a efficacia differita*, raggruppando tutte le ipotesi già previste dalle norme previgenti, ivi comprese quelle di *SCIA alternativa al permesso di costruire* (già contemplate dal comma 01 del precedente articolo 3). In questo caso, al comma 2 viene mantenuto il potere delle Regioni e delle Province autonome di individuare con proprie leggi ulteriori interventi soggetti a SCIA in alternativa al permesso di costruire.

La **lettera t)** modifica in modo sostanziale l'articolo 23-*ter* del T.U., relativo al regime dei *mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti*: il primo e il secondo periodo del comma 3 vengono soppressi, e dopo il medesimo comma 3 sono inseriti due ulteriori commi, con i quali rispettivamente:

- è chiarito il regime abilitativo dei mutamenti di destinazione d'uso (SCIA se urbanisticamente rilevanti, edilizia libera per gli altri);
- viene precisata, in linea con consolidata giurisprudenza, l'applicabilità dell'articolo 16 del T.U.E. anche ai mutamenti di destinazione d'uso eseguiti in assenza di opere edilizie, fatta salva l'esenzione dal contributo di costruzione per i mutamenti interni alla stessa categoria funzionale.

Con la successiva **lettera u)** è introdotto nel T.U. un nuovo articolo, il 23-*quinqües*, specificamente dedicato ai rimedi giurisdizionali a disposizione dei soggetti che si ritengano lesi dall'attività edilizia avviata da altri sulla base di una SCIA. Si tratta di un tema che ha affannato dottrina e giurisprudenza fin dall'introduzione della DIA (poi SCIA) in materia edilizia, dando la stura a una serie di interventi del Consiglio di Stato e del legislatore che non è il caso di ripercorrere in questa sede. Allo stato attuale, i dati normativi acquisiti sono:

- a) da un lato, l'esaurirsi del potere inibitorio del Comune alla scadenza del termine di trenta giorni dalla presentazione della segnalazione di inizio attività, salva solo la successiva possibilità di successivi interventi repressivi in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-*nonies* della legge n. 241/1990 per l'esercizio del potere di autotutela (articolo 19, commi 3 e 4, della stessa legge n. 241/1990);

- b) la mancanza di specifici rimedi giudiziali a disposizione del terzo che si assuma leso dall'attività edilizia altrui, potendo questi soltanto sollecitare l'esercizio da parte del Comune dei suoi poteri (dapprima quelli inibitori, quindi quelli repressivi) e in caso di inerzia attivare il rimedio processuale avverso il silenzio-inadempimento della p.a..

Da ultimo, la Corte costituzionale (sent. 13 marzo 2019, n. 45) ha escluso ogni possibilità di ricostruire in via interpretativa un termine, non previsto da alcuna norma di legge, entro cui il terzo interessato a contestare in giudizio l'altrui attività edilizia debba sollecitare l'esercizio dei poteri inibitori e/o di vigilanza da parte del Comune, e, pur richiamando i molteplici diversi rimedi che questi può esperire in altre sedi, ha chiaramente individuato un vuoto normativo che solo il legislatore può colmare nella predisposizione di specifici meccanismi processuali volti ad assicurare la tutela dei terzi danneggiati, compatibili con un sistema in cui è ormai pacifica la natura di strumento di liberalizzazione della SCIA, e quindi l'assenza nella specie di un provvedimento amministrativo suscettibile di essere impugnato con l'ordinaria azione di annullamento.

Con l'odierna proposta, sono sviluppate le intuizioni che dottrina e giurisprudenza hanno da tempo avuto per assicurare comunque una tutela al terzo, introducendo la previsione espressa di un'azione di accertamento della carenza dei requisiti e presupposti dell'attività e di condanna dell'amministrazione ad adottare i provvedimenti inibitori e ripristinatori di propria competenza. Una tale previsione è coerente con gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa, che ormai da tempo ha ammesso anche in materia di interessi legittimi (quale è indubbiamente la situazione di chi si assuma leso da un titolo abilitativo rilasciato in favore di un terzo) la proponibilità dell'azione di accertamento, ancorché non espressamente prevista nel codice del processo amministrativo fra quelle esperibili nei confronti della p.a., a condizione che l'interesse azionato appaia meritevole di tutela da parte dell'ordinamento e quest'ultimo – come è appunto nel caso di specie – non preveda altri strumenti processuali per tutelarlo.

Per ragioni di stabilità e certezza delle situazioni giuridiche, si è tuttavia subordinata la proponibilità di tale azione di accertamento al termine decadenziale di sessanta giorni, come ipotizzato da una parte minoritaria della giurisprudenza e al fine di venire incontro alle preoccupazioni che avevano ispirato la rimessione alla Corte costituzionale, poi sfociata nella citata sentenza n. 45/2019.

Quanto alla **lettera v)**, oltre alle modifiche di *drafting* e adeguamento normativo, la principale innovazione è costituita dalla riduzione del termine di 180 giorni previsto dal comma 2 dell'articolo 27 a novanta giorni, al fine di renderlo coerente con l'analogo termine previsto dal successivo articolo 31 del T.U.

Nella **lettera z)** sono contenute le modifiche all'articolo 31 del T.U., in tema di *interventi edilizi eseguiti in assenza del permesso di costruire o in totale difformità da esso*. Le principali di dette modifiche consistono:

- nella riformulazione del comma 1, al fine di rendere più chiara ed esaustiva la nozione di "totale difformità", anche in linea con le principali acquisizioni giurisprudenziali sul punto;
- nell'abbreviazione dei termini già previsti e nell'introduzione di ulteriori termini in relazione all'esercizio dei poteri di vigilanza del Comune, al fine di renderne più certo e spedito l'esercizio;
- nell'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di un apposito Fondo per la lotta all'abusivismo edilizio e urbanistico, al fine di garantire l'effettivo esercizio dell'azione di contrasto all'abusivismo e consentire l'esecuzione delle demolizioni ordinate;
- nella previsione della possibilità per il Comune di disporre previa apposita deliberazione consiliare, in luogo dell'acquisizione gratuita al proprio patrimonio dell'immobile interessato da interventi abusivi, anche la compravendita, la locazione o la cessione a terzi dello stesso, in presenza di particolari condizioni e nel rispetto di specifiche modalità procedurali.

L'intervento operato con la **lettera aa)** sul comma 1 dell'articolo 33 del T.U., con l'introduzione di un termine di sessanta giorni, è anch'esso finalizzato a rendere certi i tempi di esercizio dell'attività di vigilanza e sanzionatoria da parte del Comune.

Analoga finalità ispira la modifica del comma 1 dell'articolo 34 contenuta nella **lettera bb)**, mentre la seconda mira a procedimentalizzarle, in linea con la prevalente giurisprudenza, le modalità con cui l'interessato può documentare l'impossibilità di eseguire la demolizione delle parti abusivamente realizzate dell'immobile senza compromettere anche le parti legittime.

La **lettera cc)**, invece, modificando i commi 1 e 2 dell'articolo 34-*bis* del T.U. in tema di *tolleranze esecutive*, mira a circoscriverne la disciplina agli immobili sottoposti a tutela con specifico provvedimento ai sensi degli articoli 10 e 136 del d.lgs. n. 42/2004, eliminando in radice il dubbio che essa possa estendersi anche agli edifici assoggettati a vincolo "di zona" (ossia ricadenti in aree soggette a vincolo paesaggistico a norma delle altre disposizioni del d.lgs. n. 42/2004). Con l'aggiunta al comma 3, invece, è chiarito che, in caso di interventi comunque denominati comportanti demolizione e ricostruzione di interi edifici o di parti di essi, i quantitativi ricostruibili sono sempre individuati con esclusivo riferimento ai volumi e alle superfici legittimati da titoli abilitativi (escluso, pertanto, che per tramite di essi possa determinarsi qualsivoglia sanatoria di porzioni realizzate in assenza di titolo).

Le modifiche all'articolo 35 del T.U., portate dalla **lettera dd)**, oltre che a finalità di *drafting* rispondono ancora una volta all'esigenza di scadenzare con tempi certi l'esercizio dell'attività di vigilanza e sanzionatoria da parte del Comune.

Nella **lettera ee)** è recepita, attraverso l'aggiunta di due nuovi commi all'articolo 38 del T.U. in tema di *interventi eseguiti in base a permesso di costruire annullato*, una proposta da tempo formulata da molti osservatori, tendente a consentire una sanatoria di quegli interventi che risultino formalmente abusivi per essere stato il titolo abilitativo annullato per vizi "sostanziali", ma siano regolarizzabili sulla scorta di prescrizioni impartite dal Comune intese a renderli compatibili con la vigente disciplina urbanistica. In questo modo, oltre all'ipotesi di annullamento del titolo edilizio per vizi formali e procedurali, che finora per costante giurisprudenza ha costituito il perimetro di applicabilità dell'articolo 38, la possibilità di "salvare" gli interventi eseguiti sulla base di un titolo annullato viene estesa anche al caso di vizi "sostanziali", ma con due limiti:

- a) la fissazione di rigorosi termini temporali entro cui il Comune deve verificare che si ricada nella presente ipotesi e impartire le necessarie prescrizioni, al fine di evitare che si determinino situazioni di incertezza che paralizzino l'adozione delle misure ripristinatorie e sanzionatorie quando necessarie;
- b) l'esclusione della possibilità di ricorso a tale meccanismo in presenza di interventi eseguiti in contrasto con la destinazione dell'area prevista dagli strumenti urbanistici, al fine di evitare che si verifichino ipotesi di sanatoria di detti abusi per tramite di una modifica *ex post* degli strumenti di pianificazione (in violazione del limite della c.d. doppia conformità, che opera anche nel caso di accertamento di conformità ai sensi dell'articolo 36 del T.U.).

Con la **lettera ff)** è disposta l'abrogazione dell'articolo 39 del T.U., in quanto l'ipotesi ivi prevista di *annullamento del permesso di costruire da parte della Regione*, peraltro di assai scarsa verifica pratica, appare non più in linea con l'attuale quadro delle competenze nella materia del governo del territorio, e in particolare con il principio costituzionale di sussidiarietà delle competenze amministrative (articolo 118, primo comma, Cost.) in virtù del quale anche l'esercizio dei poteri repressivi e di autotutela va riservato al Comune quale ente istituzionalmente preposto al rilascio dei titoli abilitativi.

Infine, le integrazioni all'articolo 41 disposte dalla **lettera gg)** obbediscono alla *ratio* di assicurare l'effettiva esecuzione degli ordini di demolizione degli immobili abusivi emessi dal Comune, attraverso la responsabilizzazione degli organi comunali competenti e la previsione della possibilità di "esternalizzare" la materiale esecuzione delle attività necessarie.

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT