

ENRICO FOLLIERI

Peschici 12 gennaio 2019

*“I nuovi titoli abilitativi in edilizia”*

ENRICO FOLLIERI

## LE FONTI NORMATIVE DEI TITOLI ABILITATIVI IN EDILIZIA

**SOMMARIO:** 1. I recenti interventi normativi sui titoli abilitativi in edilizia. - 2. Il riparto del potere legislativo sui titoli edilizi tra Stato e Regioni. - 3. La delega legislativa prevista dall'art. 5 della L. 7 agosto 2015 n. 124. - 4. Il decreto legislativo 30 giugno 2016 n. 126. - 5. Il decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 222. - 6. Il glossario. - 7. Il regolamento edilizio tipo. - 8. I titoli abilitativi in edilizia. - 9. Considerazioni finali.

### *1. I recenti interventi normativi sui titoli abilitativi in edilizia.*

Nell'ultimo biennio sono stati numerosi gli interventi normativi sui titoli abilitativi in edilizia e, soprattutto, presentano rilevanti novità anche nel modo di legiferare perché si passa dalla previsione di normativa astratta e generale ad una disciplina casistica che, in parte, disorienta.

Sono intervenuti, infatti: il decreto legislativo 30 giugno 2016 n. 126 (c.d. SCIA 1) e il decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 222, emessi in attuazione della delega prevista dall'art. 5 della L. 7 agosto 2015 n. 124, cosiddetta legge Madia; l'intesa del 20 ottobre 2016 tra il Governo, le Regioni e i Comuni sull'adozione del regolamento edilizio tipo previsto dall'art. 4, comma 1 *sexies* del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e gli atti regionali di recepimento del regolamento edilizio tipo e delle definizioni uniformi; le leggi regionali e, per la Puglia, la n. 42 dell'11 dicembre 2017; il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 2 marzo 2018 di approvazione del glossario contenente l'elenco non esaustivo delle

principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, ex art. 1, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 222.

L'interprete del diritto e, soprattutto, l'operatore pratico e professionale si trovano di fronte ad una disciplina legislativa sicuramente innovativa e diversa dalle tecniche sino a qui utilizzate dal legislatore ed è necessario comprenderne lo spirito.

Perché tanto interesse per i titoli abilitativi in edilizia? Per almeno due ragioni.

Innanzitutto, la crisi economica che non ha risparmiato nessun settore produttivo ed ha investito anche l'urbanistica. Vi è stata una forte contrazione della domanda di costruzioni per la residenza, per le attività industriali e produttive in genere, per i servizi, per le seconde case, per cui non si progettano grandi interventi pianificatori di sviluppo e ampliamento dell'abitato e langue l'iniziativa privata diretta a proporre piani di lottizzazione o esecutivi. Mancano i privati disposti ad importanti investimenti per lo sviluppo urbanistico o, come un tempo accadeva, per gli insediamenti turistici costituiti dalle seconde case. La crisi ha riguardato tutte le componenti che operano nell'edilizia e anche i tecnici, liberi professionisti e non, che hanno visto decrescere sensibilmente il loro lavoro che, peraltro, si indirizza per lo più verso l'attività di progettazione e direzione di più puntuali interventi sul territorio e, soprattutto, sul patrimonio edilizio esistente. Diviene, allora, rilevante disciplinare i titoli abilitativi edilizi poiché si eseguono interventi puntuali sul territorio in una dimensione ridotta di sviluppo edilizio.

Di poi, l'attuale impostazione urbanistica tende a non consumare i suoli liberi per preservare un paesaggio che, solo a tratti, si presenta privo di manufatti edilizi, per avere l'uomo marchiato il territorio per lo svolgimento delle più diverse attività, economiche e residenziali, che

richiedono ambiti urbanizzati e costruzioni che ne consentano lo svolgimento. Il territorio, specie del nostro Paese e soprattutto al Nord, si presenta fortemente antropizzato.

Secondo recenti dati, in Italia vengono consumati più di 8 metri quadrati di territorio al secondo; ogni cinque mesi viene cementificata una superficie pari a quella del Comune di Napoli; ogni anno è cementificata una superficie pari alla somma di quelle di Milano e Firenze. Si è passati da una superficie urbanizzata pari a 8.000 chilometri quadrati nel 1956 ad oltre 20.500 chilometri quadrati nel 2010; nel 1956 erano utilizzati 10 mq. per abitante, nel 2010 lo erano più di 340 mq.

Alcune leggi regionali (per esempio in Lombardia e in Emilia Romagna) scoraggiano o impediscono la realizzazione di nuovi manufatti in territori liberi e l'ampliamento dei centri abitati, inducendo ad utilizzare o a riutilizzare le zone già compromesse, riqualificandole ed adattandole alle nuove esigenze.

Non è più tempo di pensare a mega interventi sorretti da impegnative pianificazioni urbanistiche di conquista di nuove aree alla edificazione, ma il territorio va risparmiato e, per soddisfare le esigenze delle popolazioni, si deve utilizzare l'esistente. Quindi, rilevano i titoli abilitativi edilizi, non la pianificazione.

Il convegno vuole, allora, approfondire la recente normativa sul tema e la mia relazione intende contribuire a chiarire la mappa della normativa che è stata disegnata in proposito e sarà così articolata:

- la ripartizione tra lo Stato e le Regioni del potere legislativo in ordine ai titoli edilizi, con riferimento ai principi stabiliti dalla Corte Costituzionale;
- come si è giunti all'attuale apparato normativo testé richiamato, a partire dalla delega stabilita dall'art. 5 della legge 7 agosto 2015 n. 124;
- gli elementi essenziali della recente normativa;

- i titoli abilitativi in edilizia ed i loro caratteri differenziali.

## ***2. Il riparto del potere legislativo sui titoli edilizi tra Stato e Regioni.***

La legge costituzionale n. 3 del 2001 è intervenuta nel riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, invertendo le previsioni costituzionali previgenti e attribuendo: allo Stato la legislazione esclusiva nelle materie elencate dalla lettera a) alla lettera s) del 2° comma dell'art. 117; allo Stato e alle Regioni la legislazione concorrente nelle materie indicate nel 3° comma in cui alla Regione spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato; alle Regioni la potestà legislativa esclusiva in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato e di legislazione concorrente non figura l'urbanistica, come era stabilito dall'art. 117 previgente, ma il “*governo del territorio*” e vi sono stati degli orientamenti dottrinali che hanno sottolineato la differenza tra l'urbanistica ed il governo del territorio, quest'ultimo inteso in senso globale, per cui si è affermato che l'urbanistica sarebbe spettata alla competenza legislativa esclusiva residuale della Regione. La tesi, però, è stata ampiamente superata dalla Corte Costituzionale che ha ritenuto rientrare nel governo del territorio anche l'urbanistica, assegnata, quindi, alla legislazione concorrente Stato-Regioni.

La Corte Costituzionale ha affermato con più sentenze, a partire dalla n. 303 del 2003 (si sono succedute le n. 309 del 2011, n. 171 del 2012 e n. 259 del 2014) e sino all'ultima del 3 novembre 2016 n. 331, che la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia

concorrente del “*governo del territorio*”, vincolando la legislazione regionale di dettaglio, per cui il legislatore regionale, può sì esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, ma l’esemplificazione deve essere coerente con le definizioni contenute nel Testo Unico dell’Edilizia per non incorrere nella violazione della Costituzione.

In particolare, la Corte, nella sentenza del 3 novembre 2016 n. 331, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015 n. 12, confrontandoli con i principi stabiliti all’epoca dal D.P.R. n. 380/2001, perché: a) inserivano nella manutenzione ordinaria anche l’installazione degli impianti tecnologici, non limitandosi all’integrazione o il mantenimento in efficienza, pur non comportando aumenti di volumetria; b) descrivevano la ristrutturazione edilizia come intervento comportante incrementi della superficie all’interno delle singole unità immobiliari o dell’edificio “*con contestuali modifiche all’esterno*”, assoggettandola a SCIA, perché in contrasto con l’art. 10, comma 1, lett. c) del T.U.E. secondo cui sono assoggettati a permesso di costruire (o a SCIA alternativa) gli interventi comportanti modifiche dei prospetti che si verifica con le “*modifiche all’esterno*”; c) estendevano la disciplina della c.d. edilizia libera ad ipotesi integralmente nuove, siccome gli interventi edilizi ulteriori che le Regioni a statuto ordinario possono inserire vanno intesi nel senso che tale possibilità può valere per interventi “*ulteriori*”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 dell’art. 6 del D.P.R. n. 380/2001 (la legge regionale ligure poteva, in conseguenza, inserire tra le attività edilizie libere l’installazione di opere di arredo privato, anche di natura pertinenziale, purchè non comportanti creazioni di nuove volumetrie, siccome ipotesi non integralmente nuova, ma ulteriore); d) differenziavano il regime giuridico, dislocando

diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a CIL e CILA; e) dettavano una diversa disciplina sulle distanze minime tra costruzioni, che rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale, potendo le Regioni fissare limiti in deroga alle distanze minime fissate dalla normativa statale, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio; f) assoggettavano obbligatoriamente a DIA (all'epoca non ancora era stata sostituita in via generale con la SCIA) gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti mutamenti della destinazione d'uso di immobili compresi nelle zone omogenee A o nelle zone assimilabili, dal momento che il T.U.E. richiedeva il permesso di costruire; g) esoneravano dal contributo di costruzione due categorie di intervento che, per la legge statale, erano invece soggetti a contribuzione.

Ho voluto riportare il dettaglio di questa sentenza per sottolineare come la Corte Costituzionale intenda in maniera molto rigorosa i principi fondamentali rinvenibili nel T.U.E., lasciando spazio minimo alla competenza legislativa regionale, per cui la disciplina legislativa dei titoli edilizi è quasi esclusivamente statale.

Le affermazioni della Corte trovano conforto nell'idea che questi profili attengano ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti la tutela della concorrenza e dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e che appartengono alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. m).

Insomma la materia, nei fatti, è fortemente accentrata ed attribuita alla potestà legislativa statale.

### ***3. La delega legislativa prevista dall'art. 5 della L. 7 agosto 2015 n. 124.***

Il punto di partenza della rinnovata produzione legislativa relativa ai titoli edilizi va rinvenuto nella legge 7 agosto 2015 n. 124 la quale detta disposizioni che sono di immediata attuazione ed altre, invece, che delegano il Governo ad adottare dei decreti legislativi. Tra queste ultime vi è l'art. 5, rubricato segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva.

La delega prevista dall'art. 5 può scindersi in due parti, anche se appaiono accorpate ed indistinte nel solo primo comma.

Una prima, stabilisce che il Governo debba adottare uno o più decreti legislativi per la *“precisa individuazione dei procedimenti”* oggetto di SCIA o di silenzio assenso, ai sensi degli artt. 19 e 20 della L. 7 agosto 1990 n. 241, di quelli che richiedono l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva; questa precisa individuazione deve intervenire sulla base dei *“principi e criteri desumibili dagli stessi articoli”* (19 e 20 L. n. 241/90), *“dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità”*.

Una seconda parte del primo comma dell'art. 5 delega il Governo ad introdurre *“anche la disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti e prevedendo altresì l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda”*.

La prima parte fa pensare ad un riordino e una catalogazione volti ad individuare, seguendo i principi stabiliti dagli artt. 19 e 20 L. n. 241/90, quelli del diritto dell'Unione europea riguardanti le attività di servizi e quelli di ragionevolezza e proporzionalità, i procedimenti dei diversi settori dell'ordinamento, precisando i titoli abilitativi necessari per lo svolgimento di ogni attività. In concreto, per precisare, ad esempio, i procedimenti per i quali si forma il silenzio assenso, il Governo deve considerare che l'art. 20 L. n. 241/90 esclude che si possa applicare, tra gli altri, per gli atti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, per cui in questi casi non potrà indicare che la mancata comunicazione nel termine stabilito del diniego equivalga a provvedimento di accoglimento della domanda.

Sembra che il legislatore delegante abbia pensato ad una sorta di testo unico che, però, non riguarda, come è di solito, una specifica materia o settore dell'ordinamento, ma le discipline normative relative a tutte le materie e le attività, il cui "focus" è centrato sul tipo di provvedimento abilitativo che consenta, nelle diverse ipotesi, lo svolgimento dell'attività.

Si tratta, all'evidenza, di un'opera di grandissimo impegno perché richiede un'indagine a 360 gradi su tutte le disposizioni del nostro ordinamento dettate per i diversi settori e, sulla base dei principi indicati dall'art. 5 L. n. 124/2015, procedere ad una selezione, catalogandole e ascrivendole ai diversi regimi amministrativi abilitanti all'esercizio delle più varie attività.

In sostanza, un testo unico che prenda in considerazione l'insieme delle discipline che regolano tutte le attività, ordinandole in relazione ai titoli abilitativi necessari.

La questione che si pone è se il legislatore delegato possa introdurre anche delle modifiche alla normativa vigente ovvero debba limitarsi ad un riordino, eliminando le disposizioni implicitamente abrogate, organizzando



sistematicamente la legislazione che si è venuta a stratificare nel tempo, uniformare il linguaggio.

Il profilo è rilevante perché se la delega non attribuisce il potere di innovare, il decreto legislativo di attuazione che, invece, disponga innovando e modificando, rischia l'incostituzionalità che potrebbe portare al suo annullamento innanzi alla Corte Costituzionale.

Se si considera analiticamente la previsione della delega, la individuazione dei titoli abilitativi deve avvenire seguendo i principi espressi dalle norme di carattere generale dettate dagli artt. 19 e 20 L. n. 241/90 che costituiscono una bussola per l'orientamento del Governo che li deve considerare al fine di indicare quando si debba provvedere con SCIA e quando si forma il silenzio assenso, conducendo le sparse e diverse previsioni legislative nella disciplina generale. Il Governo deve anche considerare i principi di diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi, il che comporta un adeguamento delle disposizioni vigenti ai principi comunitari nella specifica materia dell'accesso alle attività di servizi e, quindi, un'eventuale modifica della relativa normativa interna. Ancora, vanno seguiti i principi di ragionevolezza e proporzionalità che rappresentano la guida per il contenuto delle disposizioni delegate che vanno uniformate a detti canoni di logica e di giustizia.

L'elencazione, dunque, può essere modificata rispetto alle previgenti normative per allinearle ai principi dettati dagli artt. 19 e 20 L. n. 241/90, a quelle dell'Unione europea per l'accesso alle attività di servizi ed ai canoni contenutistici di ragionevolezza e proporzionalità.

La seconda parte dell'art. 5, collegata alla prima attraverso il gerundio "introducendo", conferisce una delega riguardante la disciplina generale da dettare per le attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa e, quindi, per le attività libere, soggette a comunicazione, a SCIA

o per le quali il silenzio dell'amministrazione significa assenso all'esercizio dell'attività. La delega riguarda anche i profili procedurali sulle modalità di presentazione, sui "contenuti standard" degli atti degli interessati, sullo svolgimento anche telematico della procedura, sugli strumenti per documentare gli effetti prodotti da questi atti che non sono delle amministrazioni, ma di coloro che intendano iniziare un'attività.

#### ***4. Il decreto legislativo 30 giugno 2016 n. 126.***

Il Governo ha dato attuazione alla delega prevista nell'art. 5 della Legge c.d. Madia, con due decreti legislativi: il n. 126 del 30 giugno 2016 e il n. 222 del 25 novembre 2016.

Il D. L.vo n. 126/2016 denominato SCIA 1, è composto di quattro articoli e disciplina in via generale i procedimenti relativi alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e soggetti a SCIA, modificando la L. n. 241/90 con l'introduzione nel suo corpo degli artt. 18 *bis* e 19 *bis*. Il primo (art. 18 *bis*) riguarda la presentazione delle istanze, segnalazioni e certificazioni in ordine all'attestazione di avvenuta presentazione ed indicazione dei termini di conclusione del procedimento, con la possibilità che possa fungere anche da comunicazione di avvio del procedimento, se contiene le informazioni richieste dall'art. 8 della L. n. 241/90. L'art. 19 *bis* ha ad oggetto la concentrazione dei regimi amministrativi ed introduce, accanto alla SCIA, che si può definire pura o assoluta, la SCIA unica, nel caso siano necessarie più SCIA o comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, e la SCIA condizionata, quando gli effetti sono condizionati all'acquisizione di atti di assenso o pareri di altre amministrazioni e per i quali è disposta conferenza di servizi.

Sono introdotte, con l'art. 2 del D. L.vo n. 126/2016, disposizioni di rinvio a decreti ministeriali per l'adozione di moduli unificati e standardizzati che definiscono, per tipologia di procedimenti, esaustivamente *“i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, nonché della documentazione da allegare”*. I moduli e la documentazione da allegare devono essere pubblicati sui siti istituzionali delle amministrazioni, con esercizio di poteri sostitutivi regionali, nei confronti degli enti locali inadempienti, e statali, nei confronti delle Regioni inadempienti. Non è consentita la richiesta di informazioni e documenti ulteriori rispetto a quelli indicati che può intervenire solo in caso di mancata corrispondenza ai moduli ed alla documentazione riportata sui siti istituzionali.

La mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti costituisce specifico illecito disciplinare punibile con la sospensione dal servizio e privazione della retribuzione da tre giorni a sei mesi.

L'art. 1 del D. L.vo n. 126/2016 preannunzia *“successivi decreti legislativi”* per l'individuazione, in applicazione della prima parte della delega di cui all'art. 5 L. n. 124/2015 e *“allo scopo di garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica”* e stabilisce che *“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”*.

L'art. 1 D. L.vo n. 126/2016, da un lato, avverte che non è stata esaurita la delega conferita al Governo dall'art. 5 della L. n. 124/2015 e, dall'altro lato, afferma la liberalizzazione, in via residuale, di tutte le attività private

non specificamente disciplinate dagli emanandi decreti legislativi o dalla normativa europea, statale e regionale.

La portata di quest'ultima previsione non è chiara.

Se significa che è liberalizzata ogni attività privata non espressamente disciplinata e, quindi, non soggetta a titoli abilitativi, quali che siano, è affermazione ovvia perché l'azione amministrativa deve rispettare il principio di legalità, per cui nessuna autorità può arrogarsi il potere di autorizzare e permettere o inibire e vietare le attività private, senza che glielo consenta la norma. Una tale interpretazione condurrebbe a svuotare di contenuto la norma.

La disposizione può avere un senso se la si riferisce ai decreti legislativi che preciseranno il titolo abilitativo occorrente per ogni specifica attività nei diversi settori; il decreto legislativo che, ad esempio, intervenga in materia edilizia, descrivendo le attività e indicando il regime amministrativo, è esaustivo della disciplina, per cui un'attività non espressamente individuata ed ascrivibile al settore dell'edilizia è libera e può essere svolta senza alcun titolo abilitativo. Invero, per l'edilizia, il successivo decreto legislativo n. 222/2016 di cui si sta per trattare, ha stabilito altra regola: un intervento edilizio non espressamente individuato è eseguibile con la comunicazione di inizio lavori asseverata (C.I.L.A.). Nel caso non venga previsto uno specifico titolo abilitativo per attività diversa dall'edilizia, però, vale la regola che è attività libera.

Credo si debba seguire il canone ermeneutico secondo cui va preferita l'interpretazione che attribuisce un significato alla disposizione, piuttosto che quella che la svuota di contenuto.

## ***5. Il decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 222.***

Questo decreto legislativo è stato denominato SCIA 2, per distinguerlo dal precedente decreto sulla SCIA del 30 giugno 2016 n. 126, anche se, a differenza del primo, non riguarda soltanto la segnalazione certificata di inizio di attività, ma anche gli altri possibili atti di autorizzazione e comunicazione nonché il silenzio assenso e la definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti per cui la denominazione di SCIA 2 è sicuramente riduttiva dell'effettivo oggetto del decreto.

Il D. L.vo n. 222/2016 è composto di sei articoli e vi è allegata la tabella A che elenca una serie di attività per le quali si applica il regime amministrativo indicato per ciascuna di esse. La tabella A è suddivisa in tre sezioni: la prima riguarda le attività commerciali ed assimilabili, ripartite a loro volta in quattordici generi di attività; la seconda interessa l'edilizia che si articola in: ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi, altri adempimenti successivi all'intervento edilizio, impianti alimentati da fonti rinnovabili; la terza sezione ha ad oggetto l'ambiente, non ulteriormente diviso in macro argomenti.

Il decreto e l'allegata tabella non esauriscono completamente la delega dell'art. 5 della legge Madia perché riguarda solo 3 settori, mentre la delega copre l'insieme dei settori in cui opera la pubblica amministrazione.

La Commissione speciale del Consiglio di Stato nel parere reso nell'adunanza del 21 luglio 2016, al paragrafo 9, rilevata la mancanza nella relazione illustrativa e nelle schede istruttorie di ogni riferimento in merito, ha giustamente evidenziato che la individuazione delle ulteriori attività per gli altri settori dell'ordinamento non potrà che avvenire con fonte legislativa primaria: con altro decreto legislativo e, scaduta la delega, con un decreto legislativo correttivo ed integrativo entro dodici mesi dall'entrata in vigore del D. L.vo n. 222/2016, siccome l'estensione del

modello ad altre materie organiche è, da un punto di vista sistematico, una integrazione dell'impianto costituito dalla tabella A.

Ovviamente, scaduti i termini, questa ricognizione estesa agli altri settori dovrà avvenire con legge ordinaria.

Il D. Lgs. n. 222/2016, per quanto riguarda l'edilizia, ha innovato la disciplina dei titoli edilizi con il dettare il corposo art. 3 che ha puntualmente modificato il D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, stabilendo un nuovo "statuto" dei titoli abilitativi degli interventi edilizi sul territorio seguendo il metodo della indicazione normativa a cui siamo abituati e cioè la previsione astratta e generale a cui l'interprete deve ricondurre la fattispecie concreta. Il legislatore delegato ha, poi, approvato la tabella A, dedicando la II sezione all'edilizia, capovolgendo l'approccio dell'interprete e dell'operatore pratico, poiché si parte dalla specifica attività che si intende porre in essere e, individuatala nell'elencazione, si trova in corrispondenza il regime amministrativo cui è sottoposta.

Va precisato che l'art. 3 del D. Lgs. n. 222/2016, di per sé, prevede la disciplina esaustiva e completa e la tabella A non aggiunge ulteriori disposizioni, ma ha l'intento di semplificare l'applicazione dell'art. 3 del detto decreto legislativo e delle altre norme vigenti.

È opportuno scendere all'analisi della tab. A, ovviamente della sezione II riguardante l'edilizia, per comprendere la funzione di questa rilevante innovazione nel metodo di legiferare che ricorda l'impostazione del digesto ove si enuncia il caso e si pone la regola *juris*.

Ebbene la sezione II della Tabella A, dedicata all'edilizia, è composta di 105 caselle: le prime 42 sono sub "1. Ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi"; dalla n. 43 alla n. 58 sub "1.1 Permesso di costruire nel caso in cui sia necessario acquisire altri titoli di legittimazione (conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14 e ss. della legge

241 del 1990)”; dalla n. 59 alla n. 74 sub “1.2 Cila e Scia nel caso in cui sia 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)”; dalla n. 75 alla n. 90 sub “1.3 Attività edilizia libera: casi in cui è necessario acquisire preventivamente altri titoli di legittimazione ai sensi dell’art. 5, comma 3, D.P.R. n. 380/2001”; dalla n. 91 alla n. 95 sub “2. Altri adempimenti successivi all’intervento edilizio” e dalla n. 96 alla n. 105 sub “3. Impianti alimentati da fonti rinnovabili”.

Ognuna delle 105 caselle descrive l’intervento edilizio, definito “attività”, che si intende eseguire.

Quindi, sono riportati centocinque casi concreti. In corrispondenza di ogni casella vi sono quattro colonne: la prima reca “attività; la seconda “regime amministrativo”; la terza “concentrazione di regimi amministrativi”; la quarta “riferimenti normativi”.

Per le caselle da 43 a 58, la terza colonna è denominata non “concentrazione di regimi amministrativi”, ma “conferenza di servizi” perché per il permesso di costruire, quando sia necessario acquisire altri titoli di legittimazione si indice la conferenza di servizi e nella colonna così denominata si specifica il procedimento che deve seguire l’istante ed il Comune.

Per fare un esempio, alla casella n. 2 si descrivono gli interventi di “installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 chilowatt”; in corrispondenza, per il regime amministrativo, è previsto “attività edilizia libera”; per la “concentrazione di regimi amministrativi” è spiegato: “nel caso in cui per la realizzazione dell’intervento siano necessari altri titoli di legittimazione questi vanno acquisiti preventivamente (vedi sottosezione 1.3 della Sezione II)” e cioè le caselle dalla n. 75 alla n. 90 ove sono riportati i diversi possibili vincoli

incidenti sul territorio con il regime amministrativo; infine, sono richiamati i riferimenti normativi: “D.P.R. n. 380/2001, art. 6, c. 1, lett. a-bis)”.

Le questioni che pone questa tabella sono molteplici tra cui: è un elenco di interventi esaustivo oppure no e, più praticamente, cosa succede se si deve dar corso ad un’attività non compresa nei 105 casi riportati in tabella? Se tra la disposizione richiamata, o anche non richiamata, in astratto riferibile alla concreta fattispecie, vi è una contraddizione con la previsione della tabella, quale disciplina si applica? In altri termini, se viene, per una determinata attività indicato un regime giuridico, per esempio la C.I.L.A., e, invece, le disposizioni normative ne prevedano un altro, il permesso di costruire, quale regola prevale?

Per cercare di rispondere, è necessario esaminare le previsioni del D. Lgs. n. 222 del 2016 e tentare di stabilire la natura giuridica della tabella.

La tabella A è richiamata dall’art. 2 del D. L.vo n. 222/2016 che stabilisce, al primo comma: *“a ciascuna delle attività elencate nell’allegata tabella A, che forma parte integrante del presente decreto, si applica il regime amministrativo ivi indicato”*. I successivi commi dello stesso articolo 2 specificano cosa comportano i diversi regimi amministrativi ed i loro effetti e, quindi, trattano: a) della comunicazione; b) della SCIA, della SCIA unica e della SCIA condizionata e della decorrenza del termine di 18 mesi entro i quali si può intervenire sull’attività iniziata qualora ricorrono le condizioni per l’esercizio del potere di autotutela di annullamento; c) dell’autorizzazione e del silenzio-assenso e degli ulteriori atti di assenso comunque denominati.

La tabella A raccoglie le discipline previste dalla legislazione vigente, per cui si è stabilito che può essere successivamente integrata, completata ed aggiornata con le disposizioni legislative sopravvenute.



La tabella ha una funzione, da un lato, semplificativa e, dall'altro, di ausilio nella quotidianità della pratica che consente di avere sottomano un *vademecum* orientativo di come muoversi per poter svolgere legittimamente l'attività che si ha in animo di intraprendere.

Questo profilo è avvalorato dall'art. 1, comma 2, del D. L.vo n. 222/2016, che prevede l'adozione di un glossario unico contenente l'elenco delle categorie di intervento a cui le stesse appartengono e del conseguente regime giuridico a cui sono sottoposte, ai sensi della tabella A. Il glossario è stato emanato, in fase di prima attuazione, con decreto del 2 marzo 2018 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e riguarda esclusivamente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, rinviando a successivi decreti il completamento del glossario per le opere edilizie realizzabili con CILA, SCIA, permesso di costruire e SCIA in alternativa al permesso di costruire.

Dunque, la tabella A è ricognitiva ed esemplificativa, di ausilio per i pratici, orientativa, tanto che viene, per ogni caso (casella) richiamata la disposizione normativa di riferimento che trova applicazione.

Questa soluzione è confortata dal fatto che il regime amministrativo in materia edilizia è stato modificato dal D. L.vo n. 222/2016, come risulta dalla tabella A, ma il legislatore delegato ha dettato la nuova disciplina con il corposo art. 3 che ha puntualmente modificato il D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, stabilendo un nuovo "statuto" dei titoli abilitativi degli interventi edilizi sul territorio.

Se la funzione e la natura giuridica della tabella è dichiarativa ed applicativa, per gli interventi indicati, dei "riferimenti normativi", si possono dare delle prime risposte ai problemi innanzi esposti: i casi della

tabella A non sono esaustivi e, certamente, l'esperienza ne pone e ne porrà altri non previsti, ma, in queste ipotesi, si individuerà la disciplina nelle disposizioni normative del settore; se vi è una contraddizione, prevale la disposizione normativa di riferimento espressamente richiamata dalla tabella ovvero, anche se non richiamata, qualora pertinente allo specifico intervento.

Ciò significa che può non essere sufficiente la sola consultazione della tabella, ma per prudenza, è opportuno verificare la corrispondente previsione normativa.

È superfluo avvertire che questa è una possibile soluzione ermeneutica, ma si può ritenere anche che la tabella abbia natura e funzione non dichiarativa della disciplina già vigente, bensì innovativa e modificativa della normativa che richiama.

Sarà necessario prestare attenzione alla giurisprudenza che si andrà formando e che rappresenta il c.d. "diritto vivente".

A parte i profili di criticità per le possibili discrasie tra regime amministrativo indicato nella tabella e i riferimenti normativi richiamati, si è in presenza di uno strumento legislativo innovativo il cui intento è lodevole: si vogliono dare indicazioni precise per gli operatori, fornendo un quadro di riferimento schematico e tendenzialmente chiaro di come muoversi, se si intenda intraprendere una delle attività espressamente descritte.

L'importanza per il pratico di avere un'elencazione di attività, con la segnalazione del provvedimento abilitativo richiesto per il suo esercizio, emerge con evidenza, se si considerano le difficoltà applicative che, ad esempio, la formulazione dell'art. 19 (SCIA) della L. n. 241/90 e ss.mm. ed ii. ha determinato. Infatti, quest'ultima norma generalizza l'utilizzo della SCIA, salvo poi indicare una serie consistente di eccezioni che, da un lato,

svuotano l'affermazione che la regola dei titoli abilitativi è costituita dalla SCIA, e, dall'altro lato, pone dei dubbi ed incertezze quando, nel concreto, si deve stabilire se sia sufficiente la SCIA.

Con la tabella A, si intendono fugare i dubbi individuando espressamente, per ogni attività, il regime amministrativo.

Non si può che plaudire a questa impostazione casistica, rispetto alle previsioni astratte che devono essere calate nelle fattispecie concrete, per cui si possono perdonare le sviste, le contraddizioni e gli errori della tabella A) ai quali potrà rimediare il decreto legislativo correttivo previsto dal comma tre dell'art. 5 della legge di delega n. 124 del 2015, in quanto non è possibile prevedere in via esaustiva e completa ogni possibile intervento poiché l'esperienza è multiforme e non si può descrivere ogni evenienza.

La disciplina, però, si è complicata per effetto del glossario ministeriale e del regolamento tipo.

## ***6. Il glossario.***

Quando l'art. 1, comma 2, del D. L.vo 25 novembre 2016 n. 222 ha stabilito che per garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale per la materia edilizia, sarebbe stato adottato un glossario unico, con apposito decreto ministeriale, si è precisato che avrebbe dovuto contenere *“l'elenco delle principali opere edilizie, con l'individuazione della categoria di intervento a cui le stesse appartengono e del conseguente regime giuridico a cui sono sottoposte, ai sensi della tabella A di cui all'art. 2 del presente decreto”*.

Visto che la tabella A contiene già la descrizione delle principali opere edilizie, l'individuazione della categoria di intervento e il regime giuridico

a cui sono sottoposte, il glossario rappresenta una specificazione ulteriore delle opere nei suoi elementi.

Il D.M. 2 marzo 2018 che riguarda solo l'elenco delle opere in regime di attività edilizia libera, espressamente indicato come “*non esaustivo*”, reca 4 colonne per un totale di 58 esemplificazioni, in cui sono riportati il regime giuridico, la categoria di intervento, l'opera e, quindi, lo specifico elemento che individua esattamente ciò che si intenda eseguire, così: “*pavimentazione esterna e interna*”, “*intonaco interno ed esterno*” e così via.

Ciò che individua esattamente l'intervento sono le indicazioni che si rinvencono sub “elemento” ove è descritta la tipologia edilizia (pavimentazione, intonaco etc.) e, quindi, le attività ad essa relativa (riparazione, sostituzione etc.).

Si può dire che rappresenti veramente un utile chiarimento la specificazione dell'elemento?

Se si legge il n. 50, è riportato: “*tenda, tenda a pergola, pergotenda, copertura leggera di arredo*” come intervento di edilizia libera e da incasellare nella categoria delle “*aree ludiche ed elementi di arredo delle aree di pertinenza*”. Appare evidente che sarebbe stato utile spiegare che si intenda per pergotenda o per “*copertura leggera di arredo*”. Se si considera la definizione che la giurisprudenza ha utilizzato per le pergotende, non si può non rilevare come non vi sia una soluzione unitaria, se non nelle espressioni usate che si esprimono in termini indeterminati; così: meri arredi esterni, a condizione che siano di modeste dimensioni, non modificanti la destinazione d'uso degli spazi esterni e facilmente amovibili (Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 2016 n. 1619); quando le dimensioni sono modeste o gli arredi siano facilmente amovibili? Sono momenti di incertezza che accompagnano gli operatori del settore ogni volta che

debbono incasellare un intervento. Ancora, ma che si intende per pergotenda?

Secondo una recente decisione, per aversi una pergotenda occorre che l'opera principale sia costituita non dalla struttura in sé, ma dalla tenda, quale elemento di protezione dal sole o dagli agenti atmosferici, con la conseguenza che la struttura deve qualificarsi in termini di mero elemento accessorio, necessario al sostegno e all'estensione della tenda (Cons. Stato, Sez. VI, 5 ottobre 2018, n. 5737), ma è assimilata alla pergotenda, quanto al regime, un pergolato in ferro di ridotte dimensioni (Cons. Stato, Sez. VI, 8 maggio 2018 n. 2743).

Per non parlare del volume tecnico, delle tettoie, dei soppalchi etc.

L'incertezza aumenta se si considera che l'errore nell'individuazione del regime giuridico amministrativo può integrare un reato contravvenzionale che appartiene alla giurisdizione del giudice penale il quale elabora ovviamente una sua propria giurisprudenza, diversa e spesso in contraddizione con quella del giudice amministrativo.

Vi riporto ad esempio la previsione dell'art. 27, comma tre, del D.P.R. n. 380/01 che stabilisce il termine finale di efficacia dell'ordinanza comunale di sospensione dei lavori in 45 giorni.

Il giudice penale ritiene che i 45 giorni sono solo un termine sollecitatorio per l'adozione del provvedimento amministrativo definitivo, per cui il destinatario, trascorsi i 45 giorni, non può riprendere i lavori e se lo fa commette reato, violando l'art. 44 lett. b), del D.P.R. n. 380/01 (Cass. penale, Sez. III, 10.3.2017 n. 11568; Cass. penale, Sez. III, 27.6.2013 n. 28132; Cass. penale, Sez. III, 4.2.2013 n. 5487; Cass. penale, Sez. III, 9.10.2008 n. 41884).

La giurisprudenza amministrativa, invece, con un orientamento consolidato nel tempo, afferma che: *“il potere di sospensione di lavori in*

*corso, attribuito all'autorità comunale dall'art. 27, comma 3, D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (T.U. Edilizia), ha natura cautelare ed è teso ad evitare che la loro prosecuzione determini un aggravio del danno e, dalla natura interinale e provvisoria del provvedimento, discende che, **allo spirare del termine di 45 giorni dalla sua adozione, laddove l'amministrazione non abbia emanato un provvedimento sanzionatorio definitivo, l'ordine in questione perde ogni efficacia**; ciò per consentire alla Pubblica Amministrazione di potersi determinare con una misura sanzionatoria senza che il destinatario possa essere esposto sine die all'incertezza. Il provvedimento di sospensione non può avere, infatti, il carattere della definitività perché si determinerebbe una non consentita compressione di un diritto a tempo indeterminato, **in violazione di una tassativa previsione di legge che reca un termine temporale alla sua efficacia**” (motiv. pagg. 4 e 5 Cons. Stato, Sez.IV, 6.11.2017 n. 5110; nello stesso senso: Cons. Stato, Sez. IV, n. 5172 del 9.11.2017; TAR Sicilia, Catania, Sez. I, 24.1.2017 n. 173; TAR Molise Campobasso, Sez.I, 27.3.2015 n. 141; TAR Piemonte, Torino, Sez.II, 27.3.2015 n. 522; Cons. Stato, Sez.IV, 2.2.2017 n. 445; TAR Umbria, Perugia, Sez.I, 23.10.2014, n. 516).*

Se il destinatario del provvedimento di sospensione impugnasse quest'ultimo atto innanzi al giudice amministrativo, questi dichiarerebbe improcedibile il ricorso perché è fisiologico che decorrano i 45 giorni prima della decisione nel merito, stante il rispetto dei termini stabiliti dal codice del processo amministrativo per giungere alla definizione nel merito della controversia.

Dunque, per il giudice penale, la prosecuzione delle opere edilizie, dopo il decorso dei 45 giorni, costituisce reato, mentre per il giudice amministrativo, la decorrenza dello stesso termine autorizza la prosecuzione dei lavori.

Di questa aporia e contraddizione dell'ordinamento ne fa le spese il cittadino che deve sperare, per il futuro, che le giurisdizioni superiori del nostro Paese diano seguito ed applicazione al *memorandum* intergiurisdizionale, sottoscritto il 15.5.2017 dal Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, dal Presidente del Consiglio di Stato, dal Presidente della Corte dei Conti, dal Procuratore generale presso la Corte Suprema di Cassazione e dal Procuratore generale presso la Corte dei Conti, presentato lo stesso giorno al Capo dello Stato, con il quale si sono indicate una serie di misure, precisate in sette punti, per superare i contrasti di giurisprudenza tra le stesse Corti.

Allo stato, però, la ripresa dei lavori allo scadere del termine di efficacia dell'ordinanza di sospensione è consentita per il giudice amministrativo, ma è vietata per il giudice penale che potrebbe disporre anche il sequestro penale in caso di avvio dei lavori dopo i 45 giorni.

Insomma, in attesa di una uniformità di indirizzi giurisprudenziali, occorrerebbe innanzitutto una maggiore chiarezza a livello normativo in ordine alle questioni che oggi trattiamo.

Lo strumento che assegna (dovrebbe assegnare) uniformità alle definizioni è il regolamento edilizio tipo previsto dall'art. 4, comma 1 *sexies*, del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, introdotto dall'art. 17 *bis*, comma 1, del D.L. 12 settembre 2014 n. 133, convertito con L. 11 novembre 2014 n. 164.

### ***7. Il regolamento edilizio tipo.***

L'art. 4, comma 1 *sexies*, del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 stabilisce che il Governo, le Regioni e le Autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione concludono in sede di conferenza unificata accordi o

intese per *“l’adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti”*. La norma rileva che tali accordi, ai sensi dell’art. 117, 2° comma, lett. e) e m) della Costituzione, costituiscono *“livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*.

L’intesa si è raggiunta nella conferenza unificata del 20 ottobre 2016 ed è stato adottato lo schema di regolamento edilizio tipo, allegato 1, a cui accedono l’allegato A che reca le definizioni uniformi e l’allegato B contenente la raccolta delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia.

A parte lo schema che va seguito nei regolamenti edilizi comunali, rileva, per il discorso che si va conducendo, il quadro delle definizioni uniformi che sono 42 nonché la ricognizione delle disposizioni statali incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull’attività edilizia.

Questa intesa deve essere recepita dalle Regioni ordinarie entro 180 giorni con eventuali integrazioni e modificazioni in conformità alla normativa regionale; i Comuni nel termine stabilito dalle Regioni all’atto del recepimento e, comunque, non oltre 180 giorni dal detto recepimento, devono adeguare i propri regolamenti edilizi per conformarli allo schema di regolamento edilizio tipo e relativi allegati. Decorso il termine entro il quale i Comuni sono tenuti ad adeguare i propri regolamenti edilizi *“le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia trovano diretta applicazione, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili. In caso di mancato recepimento regionale i Comuni possono comunque provvedere all’adozione dello schema di regolamento edilizio tipo e relativi allegati”* (art. 2, comma 3, dell’intesa).

Le Regioni, per così dire virtuose, che si sono adeguate sono: l’Abruzzo (delibera G.R. n. 850/2017), l’Emilia Romagna (delibera G.R. n.



922/2017), il Lazio (delibera G.R. n. 243/2017), la Liguria (delibera G.R. n. 316/2017), il Piemonte (delibera G.R. n. 247/2017), la Puglia (delibera G.R. n. 554/2017), il Veneto (delibera G.R. n. 1896/2017) e la Regione Campania (delibera G.R. n. 287/2017).

La Puglia è stata la prima Regione a recepire lo schema del Regolamento edilizio tipo con la delibera dell'11 aprile 2017 n. 554, pubblicata nel BURP n. 49 del 26 aprile 2017, nella quale si rettificavano alcuni errori materiali rilevati nell'elenco normativo statale, si modificava marginalmente l'indice sostituendo i "sentieri" con i "tratturi", più confacenti al territorio pugliese, e si aggiungeva l'allegato C, "ricognizione delle disposizioni regionali incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia". Ai Comuni si assegnava il termine di 180 giorni per l'adeguamento dei propri regolamenti comunali a partire dalla pubblicazione della delibera e, quindi, sino al 23 ottobre 2017; in mancanza, le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia avrebbero trovato diretta applicazione, prevalendo sulle disposizioni comunale incompatibili.

La Regione Puglia, con la delibera di Giunta Regionale 4 maggio 2017 n. 648, integrava la precedente delibera, dettando disposizioni transitorie che consentivano la presentazione di pratiche edilizie conformi alle norme previgenti entro il 25 luglio 2017 e specificava la definizione delle superfici accessorie in relazione al calcolo del volume totale dell'edificio.

La Regione interveniva ancora con la legge 18 maggio 2017 n. 11, modificata dalla legge 27 novembre 2017 n. 46, disciplinando il procedimento ed i tempi di adeguamento dei regolamenti edilizi comunali al regolamento edilizio tipo ed ai relativi allegati. L'adeguamento è di competenza del Consiglio comunale, non è variante urbanistica e il termine fissato è il 31 dicembre 2017. Decorso tale termine, in mancanza di

adeguamento, “il regolamento edilizio non adeguato cessa di avere efficacia nelle parti incompatibili con lo schema di regolamento tipo” (art. 2, comma 3, L.R.P. n. 11/2017 e ss. mm. ed ii). Sino al 31 dicembre 2017 valgono le precedenti norme, anche per le successive varianti in corso d’opera della stessa pratica edilizia.

In Puglia, dunque, dal 31 dicembre 2017, per i Comuni che non si sono adeguati, non trovano più applicazione i regolamenti edilizi, tranne che per le parti compatibili con il regolamento tipo.

Similari le soluzioni adottate dalle altre regioni che, nella sostanza, si sono sentite vincolate e limitate dall’intesa raggiunta in ambito nazionale nella conferenza unificata del 20 ottobre 2016.

La parte più rilevante per quanto qui interessa, sono le 42 definizioni che apportano delle precisazioni che possono essere utili quali la definizione della sagoma, del volume tecnico, del sottotetto, del soppalco, della tettoia, della veranda, ma, nello stesso tempo, si devono registrare numerose lacune tipo la mancata considerazione, per esempio, della pergotenda e presentano, viceversa, delle sovrabbondanti indicazioni: vi sono ben 10 definizioni di superficie.

Certamente, il lavoro ha risentito della sede in cui è stata approvata l’intesa e cioè la conferenza unificata e della difficoltà di giungere a delle soluzioni condivise.

Credo che, in una visione di insieme, si debba constatare che vi è una sovrabbondanza di produzione normativa che certamente è contraria alla semplificazione ed allo snellimento ed è fonte solo di possibili contraddizioni nonché di difficoltà per l’interprete di rinvenire la disposizione che disciplina lo specifico intervento edilizio che intende porre in atto.

### **8. I titoli abilitativi in edilizia.**

L'art. 3 del D. L.vo n. 122/2016 ha modificato il quadro dei titoli abilitativi in edilizia, cercando di porre ordine ad una disciplina che ha visto aumentare le tipologie di regimi amministrativi.

È apprezzabile che il legislatore delegato abbia innovato, inserendo le nuove disposizioni nel D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, modificandolo, senza sovrapporre un nuovo ed autonomo testo normativo che sarebbe stato fonte di (inutile) complicazione per l'operatore.

Ora gli interventi edilizi sono soggetti:

A) all'attività libera, nel senso che non richiedono alcun provvedimento amministrativo, né comunicazione da parte dell'interessato che, quando decide di realizzarli, li esegue;

B) alla C.I.L.A., comunicazione di inizio lavori asseverata che è, per così dire, un'evoluzione della C.I.L., comunicazione di inizio lavori senza asseverazione.

La C.I.L. è una comunicazione di inizio lavori richiesta per l'esecuzione di determinati tipi di edilizia libera, che non richiede l'intervento di tecnico abilitato, e consente, a seguito della presentazione, di dare svolgimento a quanto progettato. La C.I.L. è stata eliminata formalmente dal novero dei titoli abilitativi, anche se è residuo ancora un caso, rappresentato dall'art. 6, comma 1, lett. *e-bis* del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e cioè *“le 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 90 giorni, previa comunicazione di avvio lavori all'amministrazione comunale”*. Quindi, è residua ancora la comunicazione inizio lavori che si può definire semplice rispetto alla C.I.L.A. che richiede in aggiunta un'asseverazione da parte di un tecnico

abilitato. La C.I.L.A. consente l'immediato inizio dei lavori, anche se occorre eseguire alcuni preliminari adempimenti rimessi al richiedente (pagamento eventuali oneri c.d. concessori, rispetto dei vincoli introdotti dalla legge di riforma del condominio per unità immobiliari siti in edifici condominiali), non all'amministrazione.

La C.I.L.A. è divenuto un titolo abilitativo residuale perché, a norma dell'art. 6 *bis* del D.P.R. n. 380/01, introdotto dall'art. 3 D. L.vo n. 222/2016, sono realizzabili gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli artt. 6 (attività edilizia libera), 10 (permesso di costruire) e 22 (SCIA) del D.P.R. n. 380/01;

C) alla SCIA, segnalazione certificata di inizio attività, che va presentata con asseverazione di un tecnico abilitato e prevede, invero, almeno quattro discipline differenziate: una SCIA pura che consente l'inizio dei lavori contestualmente al deposito della segnalazione; una SCIA (alternativa al permesso di costruire) ad esecuzione procrastinata da presentare almeno trenta giorni prima dell'inizio dei lavori che ricalca, quindi, la disciplina della DIA; una SCIA condizionata, cioè, sospesa nei suoi effetti (in pratica, non si possono iniziare i lavori), quando sia necessario acquisire il preventivo rilascio di parere o altre autorizzazioni per interventi da realizzarsi su immobili vincolati; una SCIA unica, quando occorra acquisire assensi di altre amministrazioni e l'interessato può presentare un'unica SCIA all'apposito sportello indicato dall'amministrazione;

D) al permesso di costruire e al silenzio assenso che riguardano gli interventi più significativi per i quali viene richiesto l'atto preventivo dell'amministrazione la quale deve adottarlo nel termine stabilito e, in mancanza, si forma il silenzio assenso, consentendo, quindi, all'interessato di realizzare l'opera. Il silenzio assenso non opera in presenza di vincoli che la normativa indica espressamente.

Sia la C.I.L.A. che la SCIA, nell'ipotesi in cui non sia sostitutiva del permesso di costruire, consentono il contestuale inizio dei lavori, ma la differenza tra i due titoli che consentono l'esecuzione delle opere riposa nella circostanza, importante, che per la SCIA vi è la necessaria e doverosa verifica da parte dell'amministrazione circa la correttezza della segnalazione del cittadino, mentre per la C.I.L.A., la verifica è solo eventuale e la Regione la può prevedere anche a campione, come ha stabilito la Puglia con la L. 11 dicembre 2017 n. 42 e di cui ci dirà la prof.ssa Vera Fanti.

### ***9. Considerazioni finali.***

Uno sguardo d'insieme agli interventi porta alla constatazione che vi è stato un aumento delle ipotesi: a) dell'attività edilizia libera per la quale non vi è necessità nemmeno di comunicare all'amministrazione che si iniziano i lavori; b) di attività edilizia che si può definire semilibera perché occorre l'asseverazione di un tecnico (C.I.L.A. e SCIA), ma non è necessario il provvedimento dell'amministrazione. Anche quando è prevista l'adozione da parte del Comune del permesso di costruire, l'intervento dell'Autorità non è proprio indispensabile poiché se non si pronunzia nel termine stabilito, si forma il silenzio assenso, quando non vi sono vincoli.

È da chiedersi, sul piano della teoria generale, se non si sia in presenza ormai della ricostituzione nel diritto di proprietà dello *jus\_aedificandi*, quasi un ritorno al passato quando l'attività edilizia era espressione del diritto soggettivo di proprietà e del diritto di iniziativa economica.

Questa inerenza dell'iniziativa edilizia alla sfera propria dei diritti soggettivi non deve indurre ad una idea di libertà dalla disciplina e

regolamentazione che, anzi, è divenuta ipertrofica, contraddicendo alla regola prima della semplificazione che è la riduzione delle regole. Il legislatore, pur mosso dall'intento di semplificare, in effetti ha reso la materia molto più complessa, per cui gli operatori del settore devono usare maggiore cautela ed attenzione che in passato, specie considerando che si assumono la totale responsabilità della conformità dell'intervento edilizio alle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e di tutti i livelli di pianificazione nonché delle normative di settore che incidono sulla disciplina dell'attività edilizia.