



Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio  
ARTURO CARLO JEMOLO

Corso di formazione anticorruzione Dipartimento programmazione e Attuazione  
Urbanistica e Municipi

**I modelli unici**  
**Modulistica unificata a livello nazionale**

**Materiale didattico**

**Avv. Giuseppe Durano**  
(Università di Roma La Sapienza e Luiss Guido Carli)

**Avv. Damiano Ciarniello**  
(Università di Roma La Sapienza)

## INDICE

- 1) **Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Approfondimento sulla attuale riforma costituzionale.** *pag. 2*
- 2) **I principi normativi del sistema della modulistica.** *pag. 5*
- 3) **Il regolamento edilizio-tipo [estratto]** *pag. 11*
- 4) **Istanze di semplificazione in materia edilizia e urbanistica: esame dei profili problematici.** *pag. 14*
- 5) **Esame delle principali questioni giurisprudenziali che riguardano gli strumenti di liberalizzazione dell'attività edilizia ed i risvolti in tema di modulistica.** *pag. 15*
- 6) **Approfondimento dottrinario estratto de "Il regime dei titoli abilitativi edizili tra semplificazione e contraddizioni" [autore Prof. Avv. M.A. Sandulli].** *pag. 22*

## 1. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

### Costituzione della Repubblica Italiana

**Articolo 117 Cost.** (modificato a seguito della legge costituzionale n. 3/2001)

1. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

2. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; (lettera così modificata dall'art. 3, lettera a), della legge costituzionale n. 1 del 2012) f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

**m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;** n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

3. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; **governo del territorio;** porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; (rigo così modificato dall'art. 3, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

4. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

5. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

6. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge

dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

7. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

8. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

9. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

10. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

\* \* \*

**Cosa cambierebbe qualora dovesse vincere il “Sì” al referendum costituzionale del 4 dicembre.**

**Il testo della riforma all'articolo 117 Cost. statuisce che:**

“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

**u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;”**

“Spetta alle Regioni la potestà legislativa

**in materia di [..]pianificazione del territorio regionale [..]”**

\* \* \*

## **2. I principi normative del sistema della modulistica e della documentazione amministrativa in materia edilizia.**

**D.P.R. n. 445/2000**

**“Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa.”**

### SEZIONE V

#### NORME IN MATERIA DI DICHIARAZIONI SOSTITUTIVE

##### **Articolo 46 - Dichiarazioni sostitutive di certificazioni**

**1.** Sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni i seguenti stati, qualità personali e fatti:

a) data e il luogo di nascita; b) residenza; c) cittadinanza; d) godimento dei diritti civili e politici; e) stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero; f) stato di famiglia; g) esistenza in vita; h) nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente; i) iscrizione in albi, in elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni; l) appartenenza a ordini professionali; m) titolo di studio, esami sostenuti; n) qualifica professionale posseduta, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica; o) situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali; p) assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto; q) possesso e numero del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria; r) stato di disoccupazione; s) qualità di pensionato e categoria di pensione; t) qualità di studente; u) qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili; v) iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo; z) tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, ivi comprese quelle attestare nel foglio matricolare dello stato di servizio; aa) di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa; bb) di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali; cc) qualità di vivente a carico; dd) tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile; ee) di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato.

##### **Articolo 47 - Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà'**

**1.** L'atto di notorietà' concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato e' sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalita' di cui all'articolo 38.

**2.** La dichiarazione resa nell'interesse proprio del dichiarante puo' riguardare anche stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza.

**3.** Fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge, nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'articolo 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà'.

**4.** Salvo il caso in cui la legge preveda espressamente che la denuncia all'Autorita' di Polizia Giudiziaria e' presupposto necessario per attivare il procedimento amministrativo di rilascio del duplicato di documenti di riconoscimento o comunque

attestanti stati e qualita' personali dell'interessato, lo smarrimento dei documenti medesimi e' comprovato da chi ne richiede il duplicato mediante dichiarazione sostitutiva.

#### **Articolo 48 - Disposizioni generali in materia di dichiarazioni sostitutive**

1. Le dichiarazioni sostitutive hanno la stessa validita' temporale degli atti che sostituiscono.
2. Le singole amministrazioni predispongono i moduli necessari per la redazione delle dichiarazioni sostitutive, che gli interessati hanno facolta' di utilizzare. Nei moduli per la presentazione delle dichiarazioni sostitutive le amministrazioni inseriscono il richiamo alle sanzioni penali previste dall'articolo 76, per le ipotesi di falsita' in atti e dichiarazioni mendaci ivi indicate. Il modulo contiene anche l'informativa di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 1996, n. 675.
3. In tutti i casi in cui sono ammesse le dichiarazioni sostitutive, le singole amministrazioni inseriscono la relativa formula nei moduli per le istanze.

**Articolo 49 - Limiti di utilizzo delle misure di semplificazione**1. I certificati medici, sanitari, veterinari, di origine, di conformita' CE, di marchi o brevetti non possono essere sostituiti da altro documento, salvo diverse disposizioni della normativa di settore.

2. Tutti i certificati medici e sanitari richiesti dalle istituzioni scolastiche ai fini della pratica non agonistica di attivita' sportive da parte dei propri alunni sono sostituiti con un unico certificato di idoneita' alla pratica non agonistica di attivita' sportive rilasciato dal medico di base con validita' per l'intero anno scolastico.

#### **Articolo 73 - Assenza di responsabilita' della pubblica amministrazione**

1. Le pubbliche amministrazioni e i loro dipendenti, salvi i casi di dolo o colpa grave, sono esenti da ogni responsabilita' per gli atti emanati, quando l'emanazione sia conseguenza di false dichiarazioni o di documenti falsi o contenenti dati non piu' rispondenti a verita', prodotti dall'interessato o da terzi.

#### **Articolo 74 - Violazione dei doveri d'ufficio**

1. Costituisce violazione dei doveri d'ufficio la mancata accettazione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorieta' rese a norma delle disposizioni del presente testo unico.

2. Costituiscono altresì violazioni dei doveri d'ufficio:

- a) la richiesta di certificati o di atti di notorieta' nei casi in cui, ai sensi dell'articolo 43, ci sia l'obbligo del dipendente di accettare la dichiarazione sostitutiva; (R)
- b) il rifiuto da parte del dipendente addetto di accettare l'attestazione di stati, qualita' personali e fatti mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento; (R)
- c) la richiesta e la produzione, da parte rispettivamente degli ufficiali di stato civile e dei direttori sanitari, del certificato di assistenza al parto ai fini della formazione dell'atto di nascita.

#### **Articolo 75 - Decadenza dai benefici**

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicita' del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera.

## **Articolo 76 - Norme penali**

1. Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico e punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia.

2. L'esibizione di un atto contenente dati non piu' rispondenti a verita' equivale ad uso di atto falso.

3. Le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 e le dichiarazioni rese per conto delle persone indicate nell'articolo 4, comma 2, sono considerate come fatte a pubblico ufficiale.

4. Se i reati indicati nei commi 1, 2 e 3 sono commessi per ottenere la nomina ad un pubblico ufficio o l'autorizzazione all'esercizio di una professione o arte, il giudice, nei casi piu' gravi, puo' applicare l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione e arte.

\* \* \*

## **D.P.R. 380/2001**

### **“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”**

#### **Articolo 9 bis - Documentazione amministrativa (1).**

1. Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

(1) Articolo aggiunto dall'articolo 13, comma 2, lettera b), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134. Vedi inoltre quanto disposto dal comma 2-bis del medesimo articolo 13 del D.L. n. 83 del 2012.

#### **Articolo 22 - Interventi subordinati a denuncia di inizio attività (1)**

1. Sono realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 e all'articolo 6, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente (2).

2. Sono, altresì, realizzabili mediante segnalazioni certificate di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità, tali segnalazioni certificate di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori (3).

2-bis. Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici,

idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore **(4)**.

3. In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività: a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c); b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate; c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

4. Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44.

5. Gli interventi di cui al comma 3 sono soggetti al contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 16. Le regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a denuncia di inizio attività, diversi da quelli di cui al comma 3, assoggettati al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.

6. La realizzazione degli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica, paesaggistico-ambientale o dell'assetto idrogeologico, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 **(5)**.

7. È comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui ai commi 1 e 2, senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16, salvo quanto previsto dal secondo periodo del comma 5. In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44 ed è soggetta all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37.

**(1)** Articolo sostituito dall'articolo 1 del D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301. **(2)** Comma modificato dall'articolo 17, comma 1, lettera m), numero 1), del D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla Legge 11 novembre 2014 n. 164. **(3)** Comma modificato dall'articolo 30, comma 1, lettera e), del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98 e successivamente dall'articolo 17, comma 1, lettera m), numero 1), del D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla Legge 11 novembre 2014 n. 164. **(4)** Comma inserito dall'articolo 17, comma 1, lettera m), numero 2), del D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla Legge 11 novembre 2014 n. 164. **(5)** Comma modificato dall'articolo 54, comma 1, lettera f), della Legge 28 dicembre 2015, n. 221.

## **Articolo 23 - Disciplina della denuncia di inizio attività (1)**

1. Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo sportello unico la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con



quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

1-bis. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge, dagli strumenti urbanistici approvati o adottati e dai regolamenti edilizi, da produrre a corredo della documentazione di cui al comma 1, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti **(2)**.

1-ter. La denuncia, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la denuncia si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione. [Con regolamento, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della [legge 23 agosto 1988, n. 400](#), e successive modificazioni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del [decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), e successive modificazioni, si procede all'individuazione dei criteri e delle modalità per l'utilizzo esclusivo degli strumenti telematici ai fini della presentazione della denuncia.] **(3)**

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

3. Nel caso dei vincoli e delle materie oggetto dell'esclusione di cui al comma 1-bis, qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di trenta giorni di cui al comma 1 decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, la denuncia è priva di effetti **(4)**.

4. Nel caso dei vincoli e delle materie oggetto dell'esclusione di cui al comma 1-bis, qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, della [legge 7 agosto 1990, n. 241](#). Il termine di trenta giorni di cui al comma 1 decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti **(5)**.

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

6. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine indicato al comma 1 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza. È comunque salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio attività, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.

7. Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, che va presentato allo sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la denuncia di inizio attività. Contestualmente presenta ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento. In assenza di tale documentazione si applica la sanzione di cui all'[articolo 37](#), comma 5 **(6)**.

**(1)** Articolo sostituito dall'[articolo 1](#) del D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301. **(2)** Comma inserito dall'[articolo 13](#), comma 2, lettera e), numero 1), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83. Vedi inoltre quanto disposto dal [comma 2-bis](#) del medesimo articolo 13 del D.L. n. 83 del 2012. Successivamente modificato dall'[articolo 54](#), comma 1, lettera g), della Legge 28 dicembre 2015, n. 221. **(3)** Comma inserito dall'[articolo 13](#), comma 2, lettera e), numero 1), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83. Vedi inoltre quanto disposto dal [comma 2-bis](#) del medesimo articolo 13 del D.L. n. 83 del 2012. Comma successivamente modificato dall'[articolo 2](#), comma 1, del D.Lgs. 22 gennaio 2016, n. 10. **(4)** Comma modificato dall'[articolo 13](#), comma 2, lettera e), numero 2), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83. Vedi inoltre quanto disposto dal [comma 2-bis](#) del medesimo articolo 13 del D.L. n. 83 del 2012. **(5)** Comma modificato dall'[articolo 13](#), comma 2, lettera e), numero 3), del D.L. 22 giugno 2012, n. 83. Vedi inoltre quanto disposto dal [comma 2-bis](#) del medesimo articolo 13 del D.L. n. 83 del 2012. **(6)** Comma così modificato dall'[articolo 1](#) comma 558 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

### **Articolo 23 bis - Autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività' e alla comunicazione dell'inizio dei lavori (1)**

1. Nei casi in cui si applica la disciplina della segnalazione certificata di inizio attività' di cui all' [articolo 19](#) della legge 7 agosto 1990, n. 241 , prima della presentazione della segnalazione, l'interessato può richiedere allo sportello unico di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, o presentare istanza di acquisizione dei medesimi atti di assenso contestualmente alla segnalazione. Lo sportello unico comunica tempestivamente all'interessato l'avvenuta acquisizione degli atti di assenso. Se tali atti non vengono acquisiti entro il termine di cui all' [articolo 20](#), comma 3 , si applica quanto previsto dal [comma 5-bis](#) del medesimo articolo.

2. In caso di presentazione contestuale della segnalazione certificata di inizio attività' e dell'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, l'interessato può dare inizio ai lavori solo dopo la comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza di servizi.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 , si applicano anche alla comunicazione dell'inizio dei lavori di cui all' [articolo 6](#), comma 2 , qualora siano necessari atti di assenso, comunque denominati, per la realizzazione dell'intervento edilizio.

4. All'interno delle zone omogenee A) di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e in quelle equipollenti secondo l'eventuale diversa denominazione adottata dalle leggi regionali, i comuni devono individuare con propria deliberazione, da adottare entro il 30 giugno 2014, le aree nelle quali non è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività' per interventi di demolizione e

ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma. Senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, decorso tale termine e in mancanza di intervento sostitutivo della regione ai sensi della normativa vigente, la deliberazione di cui al primo periodo e' adottata da un Commissario nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Nelle restanti aree interne alle zone omogenee A) e a quelle equipollenti di cui al primo periodo, gli interventi cui e' applicabile la segnalazione certificata di inizio attivita' non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione. Nelle more dell'adozione della deliberazione di cui al primo periodo e comunque in sua assenza, non trova applicazione per le predette zone omogenee A) la segnalazione certificata di inizio attivita' con modifica della sagoma. **(1)** Articolo inserito dall'articolo 30, comma 1, lettera f), del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98.

\* \* \*

### **3. Il regolamento edilizio-tipo [estratto]**

#### **SCHEMA DI REGOLAMENTO EDILIZIO TIPO**

Il presente schema, in attuazione dell'art. 4, comma 1-sexies, del decreto del presidente della repubblica 6 giugno 2001, n. 380, stabilisce i principi e i criteri generali per semplificare e uniformare in tutto il territorio nazionale i regolamenti edilizi comunali, comunque denominati.

I Comuni sono tenuti a conformare i regolamenti edilizi comunali al presente Schema, entro i termini e con le modalità che saranno stabilite dalle Regioni in attuazione dell'Accordo con il quale è approvato il presente Schema, i cui contenuti costituiscono un livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione.

Il regolamento edilizio si articola, in particolare, in due Parti:

a) nella Prima Parte, denominata "Principi generali e disciplina generale dell'attività edilizia" è richiamata e non riprodotta la disciplina generale dell'attività edilizia operante in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e regionale;

b) nella Seconda Parte, denominata "Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia" è raccolta la disciplina regolamentare in materia edilizia di competenza comunale, la quale, sempre al fine di assicurare la semplificazione e l'uniformità della disciplina edilizia, deve essere ordinata nel rispetto di una struttura generale uniforme valevole su tutto il territorio statale, secondo quanto specificato al successivo paragrafo 10;

In particolare, la Prima Parte dei regolamenti edilizi, al fine di evitare inutili duplicazioni di disposizioni statali e regionali, si deve limitare a richiamare, con apposita formula di rinvio, la disciplina relativa alle materie di seguito elencate, la quale pertanto opera direttamente senza la necessità di un atto di recepimento nei regolamenti edilizi:

- a) le definizioni uniformi dei parametri urbanistici ed edilizi;
- b) le definizioni degli interventi edilizi e delle destinazioni d'uso;

- c) il procedimento per il rilascio e la presentazione dei titoli abilitativi edilizi e le modalità di controllo degli stessi;
  - d) la modulistica unificata edilizia, gli elaborati e la documentazione da allegare alla stessa;
  - e) i requisiti generali delle opere edilizie, attinenti:
    - e.1. ai limiti inderogabili di densità, altezza, distanza fra i fabbricati e dai confini;
    - e.2. ai rispetti (stradale, ferroviario, aeroportuale, cimiteriale, dei corsi d'acqua, degli acquedotti e impianti di depurazione, degli elettrodotti, dei gasdotti, del demanio marittimo);
    - e.3. alle servitù militari;
    - e.4. agli accessi stradali;
    - e.5. alle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante;
    - e.6. ai siti contaminati;
  - f) la disciplina relative agli immobili soggetti a vincoli e tutele di ordine paesaggistico, ambientale, storico culturale e territoriale;
  - g) le discipline settoriali aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui la normativa sui requisiti tecnici delle opere edilizie e le prescrizioni specifiche stabilite dalla normativa statale e regionale per alcuni insediamenti o impianti.
5. Le definizioni uniformi dei parametri urbanistici ed edilizi, di cui al punto 4, lettera a), e la ricognizione della disciplina generale dell'attività edilizia vigente, di cui alle restanti lettere del punto 4, sono contenute rispettivamente degli Allegati A e B dell'Accordo con il quale è approvato il presente Schema e saranno specificati e aggiornati entro i termini e con le modalità previste dagli articoli 2 e 3 del medesimo Accordo.
6. Per favorire la conoscibilità della disciplina generale dell'attività edilizia avente diretta e uniforme applicazione, i Comuni provvedono alla pubblicazione del link nel proprio sito web istituzionale.
7. La Seconda Parte dei Regolamenti Edilizi, ha per oggetto le norme regolamentari comunali che attengono all'organizzazione e alle procedure interne dell'ente nonché alla qualità, sicurezza, sostenibilità delle opere edilizie realizzate, dei cantieri e dell'ambiente urbano, anche attraverso l'individuazione di requisiti tecnici integrativi o complementari, rispetto alla normativa uniforme sovraordinata richiamata nella Prima Parte del regolamento edilizio.
8. I requisiti tecnici integrativi devono essere espressi attraverso norme prestazionali, che fissino risultati da perseguirsi nelle trasformazioni edilizie. Le prestazioni da raggiungere potranno essere prescritte in forma quantitativa, ossia attraverso l'indicazione numerica di livelli prestazionali da assolvere, oppure essere espresse attraverso l'enunciazione di azioni e comportamenti progettuali da praticarsi affinché l'intervento persegua l'esito atteso che l'obiettivo prestazionale esprime.
9. I Comuni, nella definizione della disciplina regolamentare di cui alla Seconda Parte del Regolamento Edilizio, osservano i seguenti principi generali:
- a) semplificazione, efficienza e efficacia dell'azione amministrativa;
  - b) perseguire un ordinato sviluppo edilizio riguardo la funzionalità, l'estetica, e l'igiene pubblica;
  - c) incrementare la sostenibilità ambientale e energetica;
  - d) armonizzazione della disciplina dei rapporti privati nei rapporti di vicinato;

e) applicazione della Progettazione Universale superamento delle barriere architettoniche per garantire

una migliore qualità della vita e la piena fruibilità dell'ambiente, costruito e non costruito, per tutte le persone e in particolare per le persone con disabilità e le fasce deboli dei cittadini, quali anziani e bambini, anche secondo l'applicazione dei criteri di Progettazione Universale di cui alla convenzione ONU ratificata con L. 18 del 3 marzo 2009;

f) incrementare la sicurezza pubblica e Il recupero urbano, la riqualificazione sociale e funzionale delle aree e/o degli edifici abbandonati e/o dismessi, quale valori di interesse pubblico da tutelare mediante attività a difesa della qualità urbana, del decoro e dell'incolumità pubblica;

g) incentivare lo sviluppo sostenibile, fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente; rispetto del paesaggio che rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, anche secondo i principi della Convenzione Europea del Paesaggio 20 ottobre 2000;

h) garantire il diritto di accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia edilizia e ambientale, anche secondo i principi stabiliti dalla Convenzione di Århus, Danimarca, 25 giugno 1998 per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere.

10. Le disposizioni regolamentari di competenza comunale devono essere ordinate secondo il seguente indice generale, per semplificarne la consultazione e garantirne l'uniformità di impianto. Le amministrazioni comunali, nella propria autonomia, possono individuare requisiti tecnici integrativi e complementari, non disciplinati dalla normativa uniforme sovraordinata operante sul territorio nazionale e regionale di competenza, anche attraverso ulteriori specificazioni e dettagli, nei limiti previsti dalla normativa sovraordinata. I requisiti tecnici integrativi e complementari sono espressi anche attraverso norme prestazionali che fissano risultati da perseguirsi nelle trasformazioni edilizie. Le prestazioni da raggiungere sono prescritte in forma quantitativa, ossia attraverso l'indicazione numerica di livelli prestazionali da assolvere, o attraverso l'enunciazione di azioni e comportamenti progettuali da praticarsi affinché l'intervento persegua l'esito atteso che l'obiettivo prestazionale esprime. Eventuali tematiche ed elementi non espressamente indicati nell'indice possono essere inseriti nelle parti che presentano la maggiore analogia.

#### 4. Istanze di semplificazione in materia edilizia e urbanistica: esame dei profili problematici.

**Legge 11 agosto 2014, n. 114** “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 Misure urgenti per la **semplificazione e la trasparenza amministrativa** e per l'efficienza degli uffici giudiziari”

### **TITOLO II - INTERVENTI URGENTI DI SEMPLIFICAZIONE CAPO I - ACCESSO DEI CITTADINI E DELLE IMPRESE AI SERVIZI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

#### **Articolo 24 - Agenda della semplificazione amministrativa e moduli standard**

1. *[omissis]*

**2. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto le amministrazioni statali, ove non abbiano già provveduto, adottano con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata, moduli unificati e standardizzati su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei cittadini e delle imprese, che possono essere utilizzati da cittadini e imprese decorsi trenta giorni dalla pubblicazione dei relativi decreti.**

2-bis. Le disposizioni del presente articolo sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, con particolare riferimento a quanto previsto dal d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574.

3. Il Governo, le regioni e gli enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza unificata, accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per adottare, tenendo conto delle specifiche normative regionali, **una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive. Le pubbliche amministrazioni regionali e locali utilizzano i moduli unificati e standardizzati nei termini fissati con i suddetti accordi o intese; i cittadini e le imprese li possono comunque utilizzare decorsi trenta giorni dai medesimi termini.**

3-bis. (comma abrogato dall'art. 64, comma 6, d.lgs. n. 179 del 2016)

4. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e), m) e r), della Costituzione, **gli accordi sulla modulistica** per l'edilizia e per l'avvio di attività produttive conclusi in sede di Conferenza unificata sono rivolti ad assicurare la libera concorrenza, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, assicurano il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale al fine di agevolare l'attrazione di investimenti dall'estero.

**4-bis. La modulistica di cui ai commi 2 e 3 è pubblicata nel portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) ed è resa disponibile per la compila delle pratiche telematiche da parte delle imprese entro sessanta giorni dalla sua approvazione.**

4-ter. *[omissis]*



## **Art. 24-bis -Obblighi di trasparenza per le pubbliche amministrazioni**

1. L'articolo 11 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, è sostituito dal seguente:  
"Art. 11. – (Ambito soggettivo di applicazione)

1. Ai fini del presente decreto, per 'pubbliche amministrazioni' si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche:

a) agli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati;

b) limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, agli enti di diritto privato in controllo pubblico, ossia alle società e agli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da parte di pubbliche amministrazioni, oppure agli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

3. Alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1, in caso di partecipazione non maggioritaria, si applicano, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni dell'articolo 1, commi da 15 a 33, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

\* \* \*

## **5. Esame delle principali questioni giurisprudenziali che riguardano gli strumenti di liberalizzazione dell'attività edilizia ed i risvolti in tema di modulistica.**

### **Tar Lombardia, Milano, sentenza n. 1397/2016**

FATTO

1. Il sig. *Mario Rossi* è il legale rappresentante della *Farmacia Rossi* s.n.c., sita a Milano.

In tale qualità, **ha presentato al Comune di Milano, il 16 febbraio 2010, una "Denuncia di inizio attività (ex regime autorizzatorio)",** avente ad oggetto la realizzazione di opere consistenti nella "*demolizione e ricostruzione di tavolati interni*" al piano primo interrato dell'immobile in cui è ubicata la farmacia.

**Successivamente, in data 1° aprile 2010, lo stesso sig. Rossi ha presentato una "Denuncia di inizio attività (ex regime concessorio)", recante un "Intervento ai sensi della Legge Regionale n° 23/2009" (c.d. "piano casa") di "Utilizzo del patrimonio edilizio esistente",** in base all'articolo 2 della stessa legge. L'intervento era descritto nella denuncia di inizio attività come "*Cambio di destinazione d'uso da deposito a ufficio*". Nella denuncia si precisava, inoltre, che per lo stesso immobile era stata presentata la "*pratica edilizia n. 124806/2010*", avente ad oggetto "*manutenzione straordinaria – demolizione e ricostruzione tavolati interni*". Infine, la denuncia di inizio attività affermava che l'intervento era soggetto al pagamento del contributo di costruzione, sia per la quota relativa agli oneri di urbanizzazione, che per quella commisurata al costo di costruzione, quantificando l'importo totale dovuto in euro 80.120,81.

2. Con nota datata 17 settembre 2012, il Comune di Milano ha comunicato al sig. Rossi che *“non risultando reperibile/pervenuta la comunicazione di Inizio Lavori della la dia, la medesima dia in origine potrebbe ritenersi decaduta, mentre la dia a variante, inerente le opere in regime ex concessorio non risulta comunque corredata della documentazione progettuale necessaria per tale tipo di intervento”*. Nella stessa nota si evidenziava inoltre che *“da verifica con Sit l’immobile ricade in zona urbanistica C7r- Non Vincolato (area compresa nel perimetro a mt 3000 e 4000 dal confine aeroportuale Bresso 1 e Bresso2); da verifica informatica non risultano condoni edilizi sulle presenti u.ii.”* e che *“rilevato incremento di slp relativo a cambio d’uso oneroso da Deposito spp a Ufficio (con p.p.), l’intervento a variante non rientra nella tipologia trattata dallo scrivente Ufficio, bensì è di competenza del Servizio Interventi Edilizi Maggiori, trattandosi di incremento di slp”*.

Sulla scorta di tali premesse, la nota ordinava *“di sospendere le opere in corso e di tenerle sospese fino alla regolarizzazione del progetto ed al ricevimento di revoca del presente provvedimento e/o fino all’acquisizione di titolo edilizio congruo in relazione alle opere in progetto”*. E ciò con l’ulteriore avvertenza che *“Qualora la trattazione non venga regolarizzata entro trenta giorni dal ricevimento della presente, si darà corso al procedimento sanzionatorio previsto dalla Legge per le opere eseguite”*.

3. La nota del Comune è stata riscontrata in data 24 ottobre 2012, con nota assunta al protocollo comunale PG 678660/2012, dal tecnico dell’odierna parte ricorrente, il quale ha trasmesso copia della comunicazione di avvio dei lavori, già presentata in data 1° aprile 2010, e ha inoltre evidenziato che per il cambio d’uso oneroso era stata presentata la denuncia di inizio attività del 1° aprile 2010.

4. Trascorso un ulteriore lasso di tempo, il Comune ha emesso la nota in data 15 gennaio 2015, nella quale ha richiamato la precedente lettera del 17 settembre 2012, affermando che *“si conferma che è da ritenere inammissibile in quanto non dimostrata supportata da idoneo titolo edilizio, la trasformazione del piano interrato degli spazi s.p.p. in s.l.p.”*. In relazione a ciò, *“Considerato che le opere sono abusive ad ogni effetto e che non risulterebbero prodotte trattazioni a regolarizzazione”*, *“Visto il disposto dell’art. 33 D.P.R. 380/2001”*, ha avvisato il sig. Rossi *“che in caso di mancato ripristino dei luoghi (piano interrato) ad uso non comportante la permanenza di persone entro il termine di giorni SESSANTA dalla notificazione della presente verrà emesso puntuale specifico provvedimento in merito; ove non venisse ottemperato allo stesso, si procederà all’applicazione delle ulteriori sanzioni previste dal D.P.R. 380/2001, con la adozione di provvedimento sostitutivo a spese del responsabile dell’abuso”*. La nota è anche dichiaratamente diretta a valere *“quale avvio del procedimento, ai sensi degli artt. 7, 8 e 10bis L. 241/90 volto alla successiva dichiarazione di annullamento/inammissibilità delle trattazioni (WF 1179/2010 e WF 2531/2010) sopra citate”*, con assegnazione del termine di trenta giorni per eventuali controdeduzioni.

5. Quest’ultima nota è stata impugnata dal sig. Rossi, in proprio e quale legale rappresentante della Farmacia Rossi s.n.c., allegando i seguenti motivi:

I) l’intervento sarebbe stato esattamente descritto nelle denunce di inizio attività presentate, per cui il potere inibitorio del Comune avrebbe dovuto essere esercitato entro il termine di legge di trenta giorni; superato tale termine, l’Amministrazione avrebbe potuto esercitare esclusivamente il potere di autotutela; non era invece consentito reputare le opere non supportate da idoneo titolo edilizio e ordinare il ripristino dello stato dei luoghi; anche laddove il provvedimento impugnato costituisse esercizio del potere sanzionatorio, sarebbe stato emesso in violazione dei principi di legalità e tipicità; sarebbero inoltre violati i principi di buon andamento, efficienza e



non aggravamento dell'azione amministrativa; emergerebbe, infine, il difetto di motivazione della nota impugnata, la quale si sarebbe limitata ad affermare la mancanza di un idoneo titolo edilizio, senza però aver mai spiegato cosa la parte avrebbe dovuto fare per ottenerlo;

II) la nota impugnata sarebbe, poi, illegittima per aver ritenuto non consentito un intervento edilizio conforme all'articolo 2 della legge regionale n. 13 del 2009 (c.d. "piano casa").

6. Si è costituito in giudizio il Comune di Milano.

7. In esito alla camera di consiglio del 9 aprile 2015, la Sezione **ha emesso l'ordinanza n. 454 del 2015, con la quale ha accolto l'istanza cautelare**, ritenendo il ricorso "*a un primo sommario esame, munito di sufficiente fumus di fondatezza, in quanto il provvedimento impugnato risulta adottato a notevole distanza di tempo rispetto alle denunce di inizio di attività e non indica le ragioni di interesse pubblico giustificanti la rimozione del titolo*".

8. All'udienza pubblica del 14 aprile 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

##### **Sul profilo della lesione (ndr)**

9. Deve anzitutto respingersi l'eccezione formulata dalla difesa comunale, secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile, poiché il provvedimento impugnato non avrebbe carattere lesivo, trattandosi di atto avente natura in parte confermativa di una precedente determinazione non impugnata, e in parte di mera comunicazione di avvio del procedimento di annullamento o declaratoria di inammissibilità delle denunce di inizio attività.

9.1 Al riguardo, deve rilevarsi che la nota comunale non conferma un precedente provvedimento lesivo, ma costituisce piuttosto l'esito del procedimento aperto dall'Amministrazione con la comunicazione del 17 settembre 2012.

Secondo quanto risulta dalla precedente esposizione, in quella occasione il Comune aveva adottato un atto di carattere meramente interlocutorio, con il quale aveva **invitato la parte alla regolarizzazione del titolo edilizio**, disponendo, nelle more, la sospensione dei lavori e preannunciando, in caso di inottemperanza, l'assunzione di determinazioni sanzionatorie.

Senonché, alla data di emissione della nota del 2012, **i lavori risultavano già conclusi da lungo tempo**, e la comunicazione dell'Amministrazione era stata poi riscontrata mediante la nota del tecnico della parte. Quest'ultimo, come sopra detto, aveva evidenziato che – contrariamente a quanto affermato dal Comune – la prima denuncia di inizio attività era stata seguita dalla comunicazione di avvio dei lavori. Conseguentemente, era stato dimostrato che il titolo edilizio non era affatto decaduto, come invece prospettato, sia pure in tono dubitativo, nelle premesse della nota comunale.

9.2 Il riscontro fornito dall'odierna parte ricorrente non è stato seguito da alcuna determinazione del Comune, fino all'adozione della nota qui impugnata, che riveste invece carattere certamente lesivo, almeno nella parte in cui afferma che la trasformazione degli spazi s.p.p. (senza permanenza di persone) in s.l.p. (superficie lorda di pavimento) "*è da ritenere inammissibile*" e che "*le opere sono abusive ad ogni effetto*".

Né la valenza confermativa di quest'ultimo provvedimento potrebbe trarsi dall'uso del verbo "*si conferma*", poiché l'Amministrazione non si è limitata a reiterare una propria precedente determinazione, bensì ha concluso l'attività procedimentale avviata con la nota del 2012, ritenendo, anche alla luce del riscontro fornito dalla parte (richiamato

nelle premesse della nota del 2015), di dover tenere fermo quanto inizialmente prospettato in via interlocutoria.

D'altra parte, se la nota del 2012 non avesse avuto carattere meramente interlocutorio, non si comprenderebbe neppure perché l'Amministrazione abbia poi reputato necessario emettere il provvedimento del 2015, nelle cui premesse si dà conto – non a caso – dell'attività procedimentale successiva alla prima comunicazione.

9.3 In definitiva, il ricorso è quindi ammissibile, in quanto diretto contro un atto avente carattere lesivo per la parte ricorrente.

**10. Nel merito, il ricorso è fondato.**

**Sulla corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto realizzato (ndr)**

11. Come già rilevato in fase cautelare, e come risulta dalla narrativa in fatto sopra esposta, non è contestato che l'intervento realizzato dalla parte ricorrente corrisponda a quanto dichiarato nelle denunce di inizio attività.

In particolare, la demolizione e ricostruzione di tavolati interni è stata oggetto della denuncia in c.d. “*ex regime autorizzatorio*” (ossia per interventi edilizi di minore entità) del 16 febbraio 2010, mentre la trasformazione dei locali non destinati alla permanenza di persone in uffici, con formazione di nuova superficie lorda di pavimento, è stata indicata nella denuncia di inizio attività del 1° aprile 2010, presentata correttamente come in “*ex regime concessorio*” (ossia relativa a interventi di rilevante entità, per i quali sarebbe stata necessaria, anteriormente al d.P.R. n. 380 del 2001, la concessione edilizia) e, inoltre, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale n. 13 del 2009 (c.d. “piano casa”). Come pure detto, la seconda denuncia richiamava espressamente le opere già oggetto della prima e recava anche il computo del contributo di costruzione dovuto per la trasformazione edilizia.

12. Ora, a fronte di interventi esattamente indicati nelle denunce di inizio attività – **presentate persino nel rispetto della modulistica predisposta**, che evidenziava immediatamente, sin dall'intestazione, la tipologia di opere progettate – l'Amministrazione avrebbe dovuto esercitare eventualmente il potere inibitorio entro il termine di legge di trenta giorni, decorso il quale la possibilità di intervenire era subordinata al riscontro dei presupposti per l'esercizio del potere di autotutela (Cons. Stato, Sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4780; Id., 9 febbraio 2009, n. 717; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 15 aprile 2016, n. 735). Ciò però non è avvenuto, poiché il provvedimento, emesso molto tempo dopo la presentazione delle denunce, dichiaratamente non costituisce esercizio del potere di autotutela (essendosi limitato, sotto questo profilo, a comunicare l'avvio del relativo procedimento), e comunque – come meglio emergerà da quanto di seguito illustrato – non evidenzia né effettivi vizi dei titoli edilizi, né ragioni di interesse pubblico che giustificano l'intervento dell'Amministrazione.

13. D'altra parte, non emergono neppure i presupposti per l'esercizio del potere-dovere di repressione degli abusi edilizi – questo si esercitabile in ogni tempo – posto che tale potere va azionato in presenza di opere eseguite in assenza o in difformità dal titolo; fattispecie, anche questa, non riscontrabile nel caso in esame, poiché il provvedimento non ha rilevato alcuna difformità delle opere rispetto a quanto dichiarato nelle denunce presentate.

14. Sotto altro profilo, non può neppure ritenersi che il cambio di destinazione d'uso fosse radicalmente inammissibile, in quanto non supportato “*da idoneo titolo edilizio*”, secondo quanto ritenuto nella nota impugnata. Affermazione, quest'ultima, che equivale a dire che le denunce di inizio attività non fossero di per sé stesse in grado di legittimare l'intervento e, quindi, siano rimaste del tutto improduttive di effetti.

### **Sulla motivazione del provvedimento (ndr)**

14.1 Deve infatti rilevarsi che dalla motivazione del provvedimento non emerge alcun elemento tale da evidenziare la radicale inidoneità delle denunce a produrre gli effetti loro propri.

Va, in proposito, rimarcato che:

- la circostanza per cui la denuncia di inizio attività del 16 febbraio 2010 “*potrebbe ritenersi decaduta*” per omissione della comunicazione di avvio dei lavori è errata in fatto, poiché la comunicazione risulta essere stata effettivamente presentata, secondo quanto già rappresentato dalla parte all’Amministrazione nella propria nota del 24 ottobre 2012;

- l’affermazione secondo la quale la denuncia di inizio attività del 1° aprile 2010 “*non risulta comunque corredata della documentazione progettuale necessaria per tale tipo di intervento*” ha carattere del tutto generico, poiché non è stato chiarito quale fosse la documentazione carente e per quale ragione questa pretesa carenza documentale – peraltro rilevata a notevole distanza di tempo dalla presentazione del titolo – fosse di tale gravità da precludere in radice l’efficacia della denuncia;

- le circostanze per cui “*l’immobile ricade in zona urbanistica C/r- Non Vincolato (area compresa nel perimetro a mt 3000 e 4000 dal confine aeroportuale di Bresso 1 e Bresso2)*” e “*non risultano condoni edilizi*” sono evidentemente indicate quali elementi istruttori acquisiti dall’ufficio (peraltro confermativi di quanto dichiarato dalla parte nelle denunce), e non costituiscono cause ostative alla possibilità di realizzare l’intervento.

14.2 Ne consegue che la vera ragione per la quale le denunce presentate – e, in particolare, quella relativa al cambio di destinazione d’uso del 1° aprile 2010 – sono state ritenute inidonee a legittimare il cambio di destinazione d’uso riposa, evidentemente, nell’affermazione rimarcata nel provvedimento impugnato mediante l’uso del carattere grassetto, ossia che “*l’intervento a variante non rientra nella tipologia trattata dallo scrivente Ufficio, bensì è di competenza del Servizio Interventi Edilizi Maggiori, trattandosi di incremento di slp*”.

E’, però, escluso che la mera presentazione della denuncia a una diversa articolazione del medesimo Sportello Unico per l’Edilizia possa determinare la radicale inidoneità del titolo a produrre i suoi effetti. In una tale evenienza, deve infatti reputarsi – semmai – doveroso il tempestivo inoltro della pratica all’ufficio competente da parte di quello ricevente. E ciò tanto più considerato che quest’ultimo era in grado di rilevare immediatamente l’oggetto della seconda denuncia, già sulla base del mero riscontro dell’intestazione della d.i.a., poiché – come detto – è la stessa parte ad aver utilizzato la modulistica prevista proprio per gli interventi in c.d. “*ex regime concessorio*”.

14.3 In conclusione, le motivazioni del provvedimento impugnato non evidenziano alcuna ragione ostativa a che le denunce producessero gli effetti loro propri.

Conseguentemente – come anticipato – il Comune non avrebbe potuto qualificare gli interventi come abusivi e ordinare il ripristino della destinazione non comportante la presenza di persone, se non previo esercizio del potere di autotutela, in presenza dei presupposti di cui all’articolo 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, non riscontrabili nelle motivazioni del provvedimento impugnato.

15. Deve infine aggiungersi, per completezza, che il Comune ha affermato, nelle difese svolte nel presente giudizio, che l’intervento non sarebbe consentito, poiché avrebbe ad oggetto la destinazione alla permanenza di persone di vani interrati, e non invece seminterrati, come previsto dall’articolo 2 della legge regionale n. 13 del 2009. Quanto sostenuto dal Comune è peraltro contestato dalla parte ricorrente, la quale ha

evidenziato – richiamandosi alle planimetrie – che, al di là della terminologia impiegata, la trasformazione riguarderebbe locali seminterrati.

Al riguardo, deve rilevarsi che l'allegazione della difesa dell'Amministrazione non può in ogni caso essere presa in considerazione dal Collegio, trattandosi di una inammissibile integrazione in giudizio della motivazione del provvedimento impugnato. Quest'ultimo – come sopra rilevato – ha infatti ritenuto le denunce di inizio attività inidonee a legittimare l'intervento soltanto per ragioni estrinseche rispetto al loro contenuto, senza evidenziare motivi sostanziali di natura sostanziale.

16. In definitiva, alla luce di tutto quanto precede, il ricorso va accolto, nei sensi e nei termini sin qui esposti, e deve conseguentemente disporsi l'annullamento del provvedimento impugnato.

17. Il Collegio ritiene di potersi esimere dal prendere in esame le ulteriori censure, stante il carattere assorbente di quelle espressamente scrutinate.

18. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei sensi e nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

[omissis]

### **Sulla posizione del soggetto che presenta una DIA**

#### **T.A.R. Trieste (Friuli-Venezia Giulia) sez. I 08 agosto 2016 n. 386**

In caso di presentazione di una DIA, il denunciante può eseguire l'intervento edilizio in presenza non solo dei presupposti logico - fattuali fissati dalla norma di legge, ma anche di quelli fissati dall'atto amministrativo di pianificazione. Anche in questo caso, la posizione giuridica soggettiva dell'amministrato è sottoposta al potere di supremazia dell'Amministrazione e può trovare soddisfazione se e in quanto soddisfi l'interesse pubblico; essa, dunque, ha natura di interesse legittimo.

### **Sulla natura della DIA**

**a) Cfr. Consiglio di Stato sez. IV 07 luglio 2016 n. 3014; TAR Lazio, Roma, sez. III, n. 12129 del 2015**

La denuncia d'inizio di attività (DIA) non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge; pertanto, l'obbligo di corresponsione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione sorge immediatamente in relazione alla situazione esistente al momento della presentazione della denuncia, onde sono inapplicabili le norme sopravvenute.

**b) Cfr. T.A.R. Napoli (Campania) sez. VIII 24 maggio 2016 n. 2637**

La D.I.A. deve essere qualificata come atto di natura privata, inserito in un nuovo schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private, con la conseguenza che, per l'esercizio delle stesse, viene a non essere più necessaria l'emanazione di un titolo provvedimentale di legittimazione; il potere di verifica di cui

dispone l'Amministrazione, a differenza di quanto accade nel regime a previo atto amministrativo, non sarebbe finalizzato all'emanazione dell'atto amministrativo di consenso all'esercizio dell'attività, bensì al controllo, privo di discrezionalità, della corrispondenza di quanto dichiarato dall'interessato rispetto ai canoni normativi stabiliti per l'attività in questione.

### **Poteri inibitori**

**Cfr. T.A.R. Lazio, Latina, sez. I 20 maggio 2016 n. 332**

Il mancato esercizio, nei termini normativamente previsti, del potere inibitorio da parte dell'Amministrazione diretto a impedire al privato di intraprendere l'attività oggetto della denuncia di inizio di attività di cui all'art. 19 comma 3, l. 7 agosto 1990 n. 241, dà luogo alla formazione di un atto tacito di diniego del provvedimento inibitorio, avverso il quale la stessa può porre rimedio esercitando il generale potere discrezionale di autotutela ai sensi degli artt. 21 quinquies e 21 nonies l. n. 241, cit.

### **Termine per esercitare poteri inibitori**

**Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV 05 aprile 2016 n. 1658**

Sia nel previgente che nell'attuale regime (al di là quindi del termine di diciotto mesi, che rappresenta un limite massimo) il “termine ragionevole” di cui all'art. 21-nonies, comma 1, l. n. 241 del 1990, come richiamato dall'art. 19, comma 3, deve essere interpretato nel senso che la ragionevolezza deve comunque essere rapportata al caso concreto, alla tipologia di opere autorizzate e al loro presumibile stato di avanzamento, in relazione alla natura delle circostanze emerse che inducano l'Amministrazione all'esercizio dei poteri di inibitoria successiva; infatti “la dilazione nel tempo dell'esercizio del potere è tanto meno giustificabile quanto più le censure sollevate attengono a profili di tipo formale e documentale, che l'Amministrazione avrebbe potuto cogliere sin nei primi trenta giorni dalla presentazione della segnalazione/denuncia, e comunque entro un termine non eccessivamente protratto, al fine di evitare la totale e ingiustificata vanificazione dell'attività intrapresa dalla parte privata sulla base di un titolo praticamente consolidato e di una aspettativa legittima sul proprio corretto operare”.

**T.A.R. Venezia (Veneto) sez. III 26 luglio 2016 n. 893**

La s.c.i.a., una volta decorsi i termini per l'esercizio del potere inibitorio-repressivo, costituisce un titolo abilitativo valido ed efficace (sotto tale profilo equiparabile quoad effectum al rilascio del provvedimento espresso), che può essere rimosso, per espressa previsione legislativa, solo attraverso l'esercizio del potere di autotutela decisoria nel rispetto delle prescrizioni recate dall'art. 19, comma 4, della legge n. 241/1990; pertanto, scaduto il termine perentorio previsto dalla legge per verificare la sussistenza dei relativi presupposti, deve considerarsi illegittima l'adozione di un provvedimento repressivo/ripristinatorio o di autotutela adottato senza le garanzie e i presupposti richiesti dall'art. 21- nonies l. n. 241/1990 per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio.

### **Rimedi Processuali e tutela dei terzi**

**Cfr. T.A.R. Parma (Emilia-Romagna) sez. I 11 marzo 2016 n. 82 conforme a Consiglio di Stato sez. IV 29 febbraio 2016 n. 839**

La denuncia di inizio attività è un atto soggettivamente e oggettivamente privato, alla cui presentazione può seguire da parte della P.A. un silenzio di tipo significativo che produce l'effetto di precludere all'Amministrazione l'esercizio del potere inibitorio,

sicché, in relazione agli effetti eventualmente lesivi delle posizioni giuridiche dei terzi prodotti dalla dichiarazione di inizio attività, la tutela dei controinteressati, dovendosi configurare uno strumento che sia compatibile con la natura privatistica della D.I.A., è assicurata dalla facoltà di un'azione di accertamento autonomo che il terzo può esperire per veder acclarata la insussistenza dei presupposti che legittimano lo svolgimento dell'attività sulla scorta di una semplice denuncia, ai sensi dell'art. 31 commi 1, 2 e 3 del d. lgs. n. 104 del 2010, occorrendo, peraltro, in ossequio alla regola della certezza dei rapporti giuridici, che detta azione sia rispettosa del termine decadenziale entro cui attivarsi giudizialmente e, al riguardo, occorrerà fare riferimento ai principi vigenti in tema di decorrenza del termine per impugnazione dei titoli edilizi, con l'individuazione del relativo dies a quo, che, nel caso di presentazione di D.I.A., inizia a decorrere dal momento in cui il controinteressato ha avuto piena conoscenza della dichiarazione di inizio attività in base alla quale l'intervento viene realizzato.

\* \* \*

**5. Approfondimento dottrinario estratto de “Il regime dei titoli abilitativi edilizi tra semplificazione e contraddizioni” [autore Prof. Avv. M.A. Sandulli]  
Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc.6, 2013, pag. 301**

[..] la specifica disciplina dei titoli abilitativi è riconducibile alla potestà legislativa concorrente, la fonte primaria di riferimento in materia resta comunque il t. u. dell'edilizia (TUED), approvato come noto con d.p.r. n. 380/2001 e variamente modificato fino all'ultima novella dell'agosto 2013, che, nella scelta del titolo, più o meno semplificato, di legittimazione all'esercizio dell'attività edilizia, costituisce espressione di potestà legislativa esclusiva.

Come ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza, infatti, il regime dei controlli sull'esercizio dello *ius aedificandi* attiene all'ordinamento civile e ai livelli essenziali delle prestazioni, che l'art. 117, comma 2 Cost. affida alla competenza esclusiva dello Stato (*ex multis*, C. Cost., nn. 164 e 188 del 2012).

Non si deve peraltro trascurare – ed è questo il tema centrale del contributo – che, in termini più generali, la disciplina dei titoli abilitativi edilizi è strettamente legata alle esigenze di semplificazione che anche l'ordinamento dell'Unione Europea impone all'esercizio delle attività economiche (Dir. n. 123/2006), pur con il limite della salvaguardia degli interessi pubblici primari che tradizionalmente incidono anche sul governo del territorio (ambiente, sicurezza, patrimonio artistico e culturale, salute, ecc.), rispetto ai quali il potere inibitorio non incontra margini temporali (art. 19, comma 4 l. n. 241 del 1990), al quale si aggiunge, come evidenziato dal Giudice delle leggi nella citata sentenza n. 188, un'esigenza generale di temperamento con "*il rilevante interesse costituzionale (cui largamente partecipa il sistema regionale e delle autonomie locali: sentenza n. 196 del 2004) al controllo pubblico, a garanzia di un armonico sviluppo del territorio che ne preservi l'integrità*", in nome del quale il legislatore si è "*premunito di assicurare un rimedio che, per i casi di più grave sacrificio del bene pubblico, possa consentire di superare l'affidamento ingenerato dalla s.c.i.a.*", attribuendo all'autorità amministrativa di incidere nelle forme dell'autotutela decisoria sugli effetti della s.c.i.a. anche dopo l'esaurimento del (normalmente breve) termine concesso per inibire l'attività segnalata (art. 19, comma 3, l. cit.).

A ciò si aggiunga la rilevanza del titolo abilitativo ai fini degli effetti di eventuali abusi (nelle forme classiche dell'esercizio dell'attività in assenza o in difformità dal medesimo) sul piano penale. Ed è significativo che il TUED, nel lasciare espressamente alle Regioni il potere di ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni sulla d.i.a./s.c.i.a., sottolinea comunque l'indifferenza della scelta regionale ai fini penali, precisando, al comma 4 dell'art. 22, che *"restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44"* (relative all'assenza o difformità dal permesso).

Coerentemente, con riferimento ai casi (previsti dall'art. 22, comma 3) in cui la dichiarazione/segnalazione può essere utilizzata in alternativa al permesso, l'art. 44, comma 2-*bis*, ha espressamente cura di precisare che l'assenza o totale difformità dalla medesima è soggetta alle stesse sanzioni previste per l'assenza o difformità totale dal permesso. Specularmente, nei casi in cui è l'interessato (avvalendosi della facoltà offertagli dall'art. 22, comma 7) a scegliere cautelativamente il permesso per la realizzazione degli interventi di minore consistenza elencati ai commi 1 e 2 dello stesso art. 22, è chiarito che tale scelta non implica l'applicazione del regime sanzionatorio penale del permesso e che gli eventuali abusi sono soggetti al regime dettato dall'art. 37 per gli interventi in assenza o difformità dalla d.i.a./s.c.i.a.

Le riferite precisazioni sono estremamente importanti, se si ricorda che la Cassazione penale riconobbe la sussistenza del reato di costruzione senza concessione edilizia per un intervento realizzato in base alla c.d. Superdia introdotta dalla l.r. Lombardia n. 18 del 2002, sostenendo che gli interessati avrebbero dovuto sapere che la regione non aveva il potere di modificare il regime penale (1).

La condanna inflitta al costruttore che aveva confidato in una legge, senza darsi carico di vagliarne la legittimità costituzionale costituisce invero esempio emblematico del costante attentato del nostro sistema al principio di certezza del diritto, che pure, prima ancora che valore primario dello Stato di diritto, costituisce principio irrinunciabile di civiltà giuridica, essenziale anche a delimitare il potere giurisdizionale in una corretta lettura del principio di separazione dei poteri (2).

Il problema dell'incertezza delle regole, che presenta un'estrema varietà di contorni (dagli imprevedibili riassetti dei rapporti giuridici ed economici che, senza darsi carico delle situazioni in corso, ribaltano in modo radicale le conseguenze delle scelte d'impostazione di una vita (3), al susseguirsi "alluvionale" delle disposizioni che si sovrappongono in tempi rapidissimi, impedendo qualsiasi sedimentazione e approfondimento critico dei loro contenuti (4), e troppo spesso si contraddicono, addirittura mentre si richiamano (5), alla lacunosità e alla cattiva qualità del dettato normativo (6), alla stessa incertezza delle fonti (7)) si va progressivamente aggravando, con conseguenze vieppiù pericolose proprio in relazione ai rapporti tra legislazione e giurisdizione.

L'incertezza delle regole, come ben evidenziato qualche anno fa in favore della codificazione di quelle del processo amministrativo (8), incide inevitabilmente sul potere dei giudici, chiamati troppo spesso a colmare le lacune dell'ordinamento e a cercare la soluzione del caso concreto tra norme spesso contraddittorie e incomprensibili, con il rischio di trasformare una funzione interpretativa del diritto che ne presuppone e ne garantisce in ogni caso la supremazia in una funzione creativa del diritto che attinge a precetti privi di valore giuridico (come le regole della morale o del costume) (9), che spetta invece soltanto al legislatore tradurre in regole cogenti, contro la cui violazione è legittimo reagire.

I riflessi che l'incertezza del quadro normativo esplica in ambito sanzionatorio (10) ne esaltano all'evidenza la gravità e impongono di porre il problema della sua soluzione



al primo posto nell'agenda politica di un Paese che non può assolutamente permettersi di mettere in fuga gli investitori, italiani e stranieri, fondatamente scoraggiati dalla sempre maggiore difficoltà di prevedere le conseguenze giuridiche delle proprie condotte.

Da ciò la richiamata opportunità di riproporre in questa sede una riflessione sul sistema dei titoli di legittimazione all'esercizio dell'attività edilizia.

\* \* \*

Alla luce della riferita premessa sulle fonti, ricordo a meri fini di inquadramento sistematico, che il TUED (art. 6) distingue, in relazione al loro diverso impatto sul territorio, *quattro* tipologie di interventi (artt. 6, 10 e 22).

1) La prima categoria è costituita dalle c.d. *attività edilizie libere*, che, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici e comunque nel rispetto delle normative di settore in vario modo incidenti sulla disciplina dell'attività edilizia (*in primis* quelle a tutela del paesaggio, della sicurezza, ecc.), non sono soggette ad alcun titolo abilitativo e dunque neppure alla mera comunicazione di inizio lavori – CIL – (es. manutenzione ordinaria, eliminazione di barriere architettoniche senza modifiche della sagoma dell'edificio).

2) La seconda tipologia raccoglie gli *interventi soggetti a mera comunicazione*, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori – CIL – (es. interventi di manutenzione straordinaria, sempre che non riguardino parti strutturali dell'edificio, non implicino aumento delle unità immobiliari e non implicino incremento di parametri urbanistici; installazione di pannelli solari, aree ludiche senza fine di lucro, elementi di arredo delle aree pertinenziali, ecc.). Questi interventi, al pari di ogni altra attività edilizia libera, possono essere realizzati senza alcun titolo abilitativo solo se rispettano gli strumenti urbanistici comunali e le correlate normative di settore, e, in particolare, le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie e quelle relative all'efficienza energetica, nonché le disposizioni contenute nel d. lgs. n. 42/2004. Dall'esame delle norme regionali che hanno recepito il contenuto del TUED (o parti di esso), si ricava che nell'elencazione delle attività di edilizia libera molte Regioni si sono attenute a quanto previsto dal d.p.r. n. 380/2001. [...] Per alcune categorie di interventi, che le Regioni possono integrare, la comunicazione deve essere corredata di una relazione tecnica asseverata a firma di un tecnico abilitato (11) (c.d. CIL asseverata), che attesta sotto la propria responsabilità la conformità agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi e l'idoneità della mera comunicazione in forza della normativa statale e regionale. A tale relazione si aggiungerà anche la dichiarazione di conformità dell'apposita Agenzia per le imprese di cui all'art. 38, d.-l. n. 112/2008, sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per intervenire su mera comunicazione. Balza immediatamente agli occhi la rilevanza dell'autovalutazione che l'interessato deve fare in ordine all'entità e alle caratteristiche dell'intervento e alla relativa rispondenza alle norme di settore. Le precedenti considerazioni sull'incertezza del quadro regolatorio, aggravata dalla necessità di interpretarne il combinato disposto con gli strumenti urbanistici e con gli altri eventuali vincoli sul territorio, rischiano però di rendere questo compito estremamente arduo. *Quid iuris* dunque se tali attestazioni e dichiarazioni non risultano poi esatte? È purtroppo tutt'altro che rara la circostanza che, anche a distanza di anni, magari su sollecitazione di terzi o anche all'esito di indagini penali, l'amministrazione che avrebbe dovuto vigilare sulla relativa correttezza ne affermi l'inidoneità a legittimare l'intervento. Con il risultato di trasformare una misura di semplificazione dell'attività edificatoria, concepita anche al fine di rilanciare l'economia, in una mera deresponsabilizzazione degli uffici amministrativi a danno degli operatori, dei liberi professionisti e degli investitori,



esposti al rischio di vedersi contestare dopo anni l'idoneità del titolo (con pericolose conseguenze anche sul piano civile e penale) e, per l'effetto, in un ingiusto "deterrente" per i più prudenti e proprio per questo meritevoli di maggiore attenzione e tutela. Il problema è stato opportunamente "attenzionato" dal legislatore nelle ultime modifiche dell'estate 2013, sulle quali si rinvia al punto che segue;

3) Un ruolo di assoluta rilevanza assumono poi gli *interventi soggetti a d.i.a. (oggi s.c.i.a.)*(12), che rappresentano una categoria residuale:

i) interventi diversi tanto da quelli totalmente liberi o soggetti a mera comunicazione di inizio lavori che da quelli soggetti a permesso di costruire purché (e qui sta di nuovo il profilo delicato) "*conformi alle previsioni normative (strumenti urbanistici, regolamenti edilizi e disciplina vigente)*";

ii) varianti a permessi di costruire che non ne violano le eventuali prescrizioni, non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, non modificano le destinazioni d'uso e la categoria edilizia e, qualora relative ad edifici sottoposti a vincolo culturale o paesaggistico, non ne alterano la sagoma;

iii) altri interventi che, per le loro caratteristiche, non dovrebbero richiedere valutazioni di natura discrezionale e per i quali, come anticipato, gli interessati, senza che ciò incida sul regime sanzionatorio, anche amministrativo (artt. 33, comma 6-*bis*, 34, comma 2-*bis* 35, comma 3-*bis*), possono pertanto scegliere di utilizzare lo strumento di abilitazione semplificata in alternativa al permesso: a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c); b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti (la disposizione precisa che qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della l. 21 dicembre 2001 n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate); c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche;

iv) ulteriori interventi individuati dalle Regioni a statuto ordinario, come già detto senza incidere sul regime penale.

La procedura era disciplinata dall'art. 23 TUED, non espressamente modificato, che prevedeva una c.d. d.i.a. differita, stabilendo che l'attività poteva essere iniziata (solo) dopo 30 giorni dalla presentazione della Dichiarazione allo sportello unico. Diversamente, alla stregua dell'art. 19 della l. n. 241/1990 s.m.i. (in particolare, comma 6-*bis*, aggiunto dall'art. 5, comma 2, lett. b, d.-l. n. 70 del 2011, conv. nella l. n. 106), come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 164/2012, la presentazione della Segnalazione consente l'immediato inizio dell'attività, fermo restando il termine di 30 giorni per il successivo controllo e per il conseguente eventuale esercizio dei poteri inibitori. L'art. 19, comma 6-*bis*, estende peraltro anche alla s.c.i.a. edilizia pure il surrichiamato regime speciale previsto dal comma 4 a tutela degli interessi c.d. sensibili, ovvero, secondo l'interpretazione costituzionalmente orientata datane dal Giudice delle leggi nella citata sentenza n. 200 del 2012, la possibilità di esercitare anche oltre detto termine il potere inibitorio, previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque gli interessi

mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente. Analogamente, la predetta novella del 2011 ha esteso anche alla s.c.i.a. edilizia le gravissime sanzioni penali per false dichiarazioni o false attestazioni dei requisiti (tanto sugli stati personali quanto sulle condizioni di legge), che si aggiungono quindi alle sanzioni edilizie (civili, amministrative e penali) previste dal TUED, contribuendo ad aggravare i rischi dello strumento di pretesa semplificazione (il tema sarà ripreso più avanti).

L'oggettiva difficoltà di riconoscere i presupposti per un corretto utilizzo dello strumento è dimostrata dalla circostanza che in un recente decreto ministeriale in tema di incentivi per gli impianti di produzione di energie rinnovabili, il MISE ha subordinato l'accesso alle agevolazioni economiche alla dichiarazione dei Comuni attestanti l'idoneità del titolo edilizio utilizzato. A prescindere dalla facile critica del provvedimento che fa sostanzialmente rientrare dalla finestra l'obbligo di un atto amministrativo escluso dal legislatore con norme riconosciute di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (13), la scelta testimonia la difficoltà, per le stesse amministrazioni statali, di riconoscere con sufficiente margine di certezza la sussistenza delle condizioni per l'uso dello strumento. L'incertezza sulla qualificazione della tipologia di intervento e sul regime ad esso applicabile non può pertanto non incidere sull'accertamento (necessariamente rigoroso) dell'eventuale illiceità della condotta ai fini dell'applicazione delle sanzioni previste per l'assenza o la difformità dal titolo esplicito erroneamente non richiesto (14).

Come anticipato, la disciplina della s.c.i.a. edilizia è stata peraltro oggetto di ulteriori modifiche ad opera del d.-l. n. 69 del 2013, conv. nella l. n. 98 (c.d. "decreto del fare"), che, oltre ad allargare le tipologie di interventi realizzabili attraverso tale strumento, con le ulteriori incertezze che andremo ad analizzare, ha opportunamente cercato di temperare le esigenze di semplificazione con le esigenze di garanzia che un titolo abilitativo deve comunque offrire. In particolare, il nuovo art. 23-*bis*, TUED, introdotto dalla novella estiva, ha previsto che l'interessato può avvalersi dello sportello unico per richiedere, prima della presentazione della Segnalazione (o della CIL) o contestualmente alla medesima, l'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento, con la precisazione che, se tali atti non vengono acquisiti nel termine di 60 gg. previsto dall'art. 20 comma 3 con riferimento al rilascio del permesso, il responsabile (purtroppo senza un'indicazione temporale) provvede ad indire una conferenza di servizi ai sensi del comma 5-*bis* dello stesso articolo. La richiesta, se libera l'interessato da una larga parte di responsabilità, impedisce naturalmente di iniziare l'intervento prima della comunicazione dell'avvenuta acquisizione dei suddetti atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza, annullando così di fatto l'effetto della semplificazione.

Lo stesso art. 23-*bis* introduce poi una serie di limitazioni all'utilizzazione della s.c.i.a. per gli interventi di demolizione e ricostruzione o per le varianti ai permessi comportanti modifiche della sagoma (oggetto delle nuove estensioni dell'ambito di operatività dello strumento), da effettuare all'interno dei centri storici (zone A di cui al DMLPP n. 1144 del 1968) o equipollenti secondo le diverse denominazioni eventualmente adottate dalle leggi regionali. In particolare, è richiesto ai comuni di individuare (entro il 30 giugno 2014, con espressa previsione dell'intervento sostitutivo della Regione e di un apposito Commissario in caso di inerzia), le aree nelle quali tali tipologie di interventi non possono in ogni caso essere realizzati con semplice s.c.i.a. ed è reintrodotta per le restanti aree delle stesse zone il regime della s.c.i.a. differita (*"gli interventi cui è applicabile la segnalazione certificata di inizio*

*attività non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione").*

La disposizione è chiaramente contraddittoria: se, come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale nella citata sentenza 164 e confermato dal comma 2 dello stesso art. 23-*bis*, anche la s.c.i.a. edilizia segue ormai il modello dell'art. 19 l. n. 241 del 1990 (effetto abilitativo immediato, salvo successivo controllo), non si comprende infatti la ragione per la quale, proprio nelle aree nelle quali i comuni riterranno necessario limitarne l'utilizzazione, la Segnalazione, sia pure circoscritta agli interventi che non implicano modifiche della sagoma, potrà immediatamente abilitare all'inizio dei lavori, mentre nelle aree evidentemente meno meritevoli di protezione tornerà ad avere, come nel testo (ormai superato) dell'art. 23, un'efficacia differita.

Gravi incertezze sono inoltre legate alla tanto declamata semplificazione del titolo abilitativo richiesto per la demolizione e la ricostruzione degli immobili non soggetti a vincolo ambientale, paesaggistico o storico-artistico, che, in base al combinato disposto degli artt. 22, comma 3, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *d*) (nuovo testo), e 10, comma 1, lett. *c*), (nuovo testo), del TUED, l'interessato può scegliere di effettuare con semplice s.c.i.a. (fermo, come sopra evidenziato, il regime sanzionatorio degli interventi soggetti a permesso) anche se ne venga modificata la sagoma. Ad una prima lettura della novella "del fare", pur sicuramente giustificata dalla denunciata difficoltà di ricostruzione del quadro normativo, i primi commentatori e la stessa stampa più accreditata, fermandosi evidentemente al mero confronto tra l'art. 22 e l'art. 3 avevano salutato con favore la possibilità di "*rimodellare profondamente la conformazione delle città, superando gli indici di edificabilità assegnati dai piani regolatori alla sola condizione di non aumentare la volumetria preesistente*", (Il Sole 24 ore, 1 luglio 2013, p. 9), ipotizzando così la trasformazione con procedura abilitativa semplificata di autorimesse interrato in edifici fuori terra (richiamando quanto previsto dalla l.r. Lombardia n. 12/2005, dichiarata incostituzionale con sentenza n. 309/2011 perché in contrasto con la nozione statale di ristrutturazione edilizia), il recupero di capannoni industriali a fini residenziali o direzionali, con nuova conformazione planovolumetrica consona al nuovo uso, di recupero di aree libere attraverso la sostituzione di costruzioni sviluppate essenzialmente in orizzontale con immobili su più livelli, con maggiore altezza massima e minore superficie coperta, e simili.

Una più attenta e completa lettura del quadro normativo rivela però che, se è vero che il decreto del fare ha modificato il concetto di ristrutturazione edilizia, eliminando il riferimento all'identità di sagoma, con l'effetto che, secondo la nuova definizione, gli interventi di demolizione e ricostruzione di fabbricati non sottoposti a vincolo ai sensi del d. lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali), se non ne modificano la volumetria, nonostante la diversa sagoma, rientra comunque nella tipologia della ristrutturazione edilizia (15), l'art. 10 comma 1, lett. *c*), continua ad includere tra gli interventi di c.d. "ristrutturazione edilizia pesante" soggetti come tali a permesso – ovvero, ai sensi dell'art. 22, comma 3, a mera "s.c.i.a. alternativa" (fermo, quindi, il regime sanzionatorio degli interventi soggetti al permesso) – oltre agli interventi su edifici compresi nelle zone A che comportino mutamenti della destinazione d'uso e agli interventi che comportino modifiche della sagoma di immobili sottoposti a vincoli di interesse paesaggistico e culturale, anche tutti quelli che "*portino ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento delle unità immobiliari, modifiche del volume, dei prospetti o delle superfici*". Ancora una volta, la semplificazione è quindi più apparente che reale. Sembra invero molto difficile ipotizzare casi di modifica della sagoma di un edificio (men che meno come

quelli sopra indicati) che possano lasciarne immutati i prospetti. Si ricorda in proposito che la sagoma, come recentemente ribadito dal Consiglio di Stato, nella sentenza Sez. IV, n. 365/2013 (che richiama giurisprudenza costante ripresa anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 309/2011), identifica la conformazione planovolumetrica della costruzione e il suo perimetro, considerato in senso orizzontale e verticale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, comprese le strutture perimetrali con gli oggetti e gli sporti. Per prospetto, invece, si intende la "*proiezione ortogonale eseguita su un piano verticale*" e dunque le sue facciate (nuovi balconi e nuove finestre alterano i prospetti). Se quindi davvero il legislatore intendeva "aprire" alla s.c.i.a. (sia pure nelle forme della s.c.i.a. alternativa al permesso) le ricostruzioni con modifica della sagoma, avrebbe dovuto eliminare anche il riferimento ai prospetti.

L'art. 23, comma 5, TUED indica gli elementi che comprovano la sussistenza del titolo: copia della denuncia con la data di ricevimento (ricordiamo che la denuncia vale 3 anni e che l'interessato deve comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori), l'elenco di quanto presentato a corredo dell'istanza, l'attestazione del professionista che asseveri la conformità dell'intervento agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi e il rispetto delle norme di sicurezza e igiene e gli atti di assenso eventualmente necessari. La mancanza o l'incompletezza di tale documentazione impedisce pertanto la formazione del titolo, che in ogni caso l'art. 22 subordina in termini più generali alla conformità alla disciplina vigente, con le già evidenziate conseguenze sul piano della certezza, aggravate in riferimento alla circostanza che anche i pareri sono normalmente sostituiti dalle autocertificazioni dei tecnici abilitati (tranne per quelli delle Autorità preposte alla tutela degli interessi più sensibili).

Proprio per ovviare (ancorché parzialmente) a tali conseguenze, in linea con quanto previsto dall'art. 23-*bis* per l'acquisizione degli altri atti di assenso, l'art. 22, ult. comma, come anticipato in premessa, lascia all'interessato la possibilità di chiedere comunque il permesso, così responsabilizzando maggiormente l'amministrazione, senza peraltro subirne gli effetti sul piano sanzionatorio, che, per gli interventi effettivamente rientranti tra quelli ordinariamente soggetti a s.c.i.a. (art. 22, commi 1 e 2) segue la disciplina, autonoma e meno severa, dell'art. 37 (operante, come si è detto, sia pure limitatamente al piano amministrativo, anche per le ulteriori categorie di interventi assoggettati a s.c.i.a. dal legislatori regionali).

4) *interventi sottoposti a permesso di costruire*: nuove costruzioni, ristrutturazioni urbanistiche e ristrutturazioni edilizie c.d "pesanti", per le quali, come si è visto, è però possibile la sostituzione con la s.c.i.a., altre ipotesi previste dalle leggi regionali. Il procedimento per il rilascio del permesso è disciplinato dall'art. 20 TUED: l'istruttoria deve essere svolta in 60 giorni, il responsabile del procedimento acquisisce (tramite lo sportello unico) i pareri e, valutata la conformità alla normativa vigente, formula una proposta dettagliata di provvedimento e nei successivi 30 giorni, o 40 in caso di preavviso di rigetto, il dirigente o il responsabile adotta il provvedimento; il responsabile entro 30 giorni dalla presentazione della domanda può interrompere (per una sola volta) il termine per specifiche integrazioni, che ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa. Se mancano gli assensi nei 60 giorni il responsabile dello sportello unico indice la conferenza di servizi (la legge non fissa un termine, ma è da ritenere non oltre i 30 giorni) ai sensi degli artt. 14 e ss. della l. n. 241/1990.

Tutti i termini sono raddoppiati nei comuni con oltre 100.000 abitanti e per i progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile. Sono

invece ridotti a complessivi 75 giorni (ma non si sa come sono suddivisi) i termini per il rilascio del permesso richiesto ai sensi dell'art. 22 comma 7 in luogo della s.c.i.a. I termini per l'inizio dei lavori sono fissati in un anno dal rilascio del permesso, prorogabili a tre anni e quelli per concluderli in tre anni prorogabili a cinque.

Il regime del titolo esplicito, necessario o prescelto, impatta evidentemente con l'annoso tema dell'inerzia e degli effetti della sua qualificazione. Il legislatore distingue a tale riguardo a seconda che l'intervento incida o meno su immobili soggetti a vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, stabilendo che, nel primo caso l'inerzia equivale ad assenso (ricadendo nel modello disegnato dall'art. 20 l. n. 241 del 1990 s.m.i.), mentre in presenza di vincoli, ferma la decorrenza dei termini a partire dal rilascio dell'atto di assenso da parte dell'autorità preposta alla relativa del vincolo, si realizza soltanto un'ipotesi di inadempimento (ricadendo nel modello disegnato dall'art. 2 della stessa legge). A partire dalla scadenza del termine per il rilascio dell'atto di assenso, l'interessato ha però la possibilità di attivare il potere sostitutivo, anche nelle forme eventualmente previste dalle leggi regionali; di proporre ricorso *ex art. 31 c.p.a.*; di agire per il risarcimento del danno da ritardo (anche se la giurisprudenza è restia nel riconoscerlo); di chiedere l'indennizzo per il ritardo ai sensi dell'art. 2-*bis* l. n. 241 del 1990 s.m.i. In ossequio al principio di buona amministrazione, il responsabile del procedimento deve poi comunicare l'eventuale diniego di assenso da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo entro il termine massimo di cinque giorni. Per i vincoli paesaggistici resta fermo quanto previsto dall'art. 146, comma 9, del d. lgs. n. 42/2004.

[..]

Traendo le fila di questo rapido *excursus*, si può dire che, rispetto al quadro generale risultante dal combinato degli artt. 19, 20 e 21 della l. n. 241/1990, il sistema disegnato dal TUED (in disparte le ultime modifiche "del fare") appare, nonostante tutto, un po' più chiaro e, soprattutto, ha il merito di lasciare maggiore spazio alla prudenza di chi preferisce la garanzia di un titolo abilitativo pubblico (implicito o esplicito) all'incerto strumento della s.c.i.a.

Dove i modelli di semplificazione non funzionano è però proprio nel regime delle conseguenze dell'accertamento dell'eventuale difformità del titolo utilizzato dalla normativa vigente. Mentre in presenza di un assenso esplicito, la posizione del suo titolare è tutelata dalle garanzie che accompagnano il regime dell'annullamento (termini di impugnazione, per quello giurisdizionale e limiti *ex art. 21-nonies* l. n. 241 del 1990 s.m.i. per quello d'ufficio), l'art. 21 della l. n. 241/1990 equipara, infatti, irragionevolmente e contraddittoriamente (a quanto previsto dagli artt. 19 e 20 a proposito dell'autotutela decisoria) tale difformità all'assenza assoluta del titolo, con regime sanzionatorio ingiustamente aggravato rispetto a quello conseguente all'autotutela caducatoria. Ferma la possibilità dell'amministrazione di esercitare in qualsiasi tempo il potere di controllo inibitorio in caso di dichiarazioni sostitutive o atti di notorietà falsi o mendaci (cfr. art. 19 l. n. 241/1990) e l'effetto preclusivo che le dichiarazioni mendaci e le false attestazioni sui presupposti esplicano rispetto alla sanatoria dell'attività, gli artt. 19 e 21 comminano rilevanti sanzioni penali a carico di chi renda false dichiarazioni sull'esistenza dei requisiti e dei presupposti, trascurando le evidenziate difficoltà ad attestarne la sussistenza in un contesto normativo oggettivamente incerto e complesso. Come già auspicato in altre occasioni, occorrerebbe consentire, oltre alla scelta tra s.c.i.a. e permesso, quella tra l'utilizzo del silenzio-assenso e l'insistenza per l'emanazione di un provvedimento esplicito, con le (ormai maggiori) garanzie previste dal sistema contro il silenzio inadempimento (16).



Allo stato, non si può comunque non ribadire la profonda contraddittorietà del sistema: è corretto punire le dichiarazioni false o mendaci, ma non è corretto imputare ai privati la falsa rappresentazione di un quadro normativo denso di contraddizioni e di incertezze; e non è corretto e soprattutto non è opportuno nell'attuale gravissima congiuntura economica lasciare assoluta incertezza sulla formazione del titolo (che sia assenso implicito o s.c.i.a.). In altri termini, non è giusto far gravare sull'interessato l'errore incolpevole sulla sussistenza dei presupposti di legge.

La semplificazione non può essere meramente formale e deve costituire un'effettiva garanzia di agevolazione delle attività economiche, in un'ottica di effettiva concorrenza nel mercato europeo e internazionale.

Note:

(\*) Lo scritto costituisce il frutto della rielaborazione della Relazione tenuta al 16° Convegno nazionale A.I.D.U. – Associazione Italiana di Diritto Urbanistico – sul tema "Giudizio amministrativo e governo del territorio", svoltosi a Perugia nei giorni 11 e 12 ottobre 2013).

(1) È il caso affrontato da Cass. Sez. III pen., in c. Selva e Zoia, che con ord. 28 gennaio 2004 ha rimesso alla Corte Cost. la questione di l.c. dell'art. 4, comma 3 della l.r. Lombardia n. 22 del 1999, come modificato ed integrato dall'art. 3 della l.r. n. 18 del 2002, in relazione agli artt. 22, comma 3 e 44, comma 2-bis t.u. edil.

(2) Cfr. per tutti amplius sul tema il lucidissimo saggio di M. Luciani, Funzioni giurisdizionali e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo), in Giur. cost., 2012, 3823 ss. e con specifico riferimento ai poteri del giudice amministrativo e ai nuovi poteri di nomofilachia attribuiti all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato dall'art. 99 c.p.a. Cfr. per tutti amplius sul tema il lucidissimo saggio di M. Luciani, Funzioni giurisdizionali e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo), in Giur. cost., 2012, 3823 ss. e con specifico riferimento ai poteri del giudice amministrativo e ai nuovi poteri di nomofilachia attribuiti all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato dall'art. 99 c.p.a., M.A. Sandulli, Effettività delle norme giuridiche nell'interpretazione giurisprudenziale e tutela del cittadino, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e Il ruolo del giudice amministrativo e i limiti al potere giurisprudenziale di interpretazione, Relazione al Convegno annuale AIPDA del 2012, in Annuario 2012, Napoli, ES, 2013.

(3) Il riferimento è, in primis, alla disciplina della cessazione del rapporto di lavoro, ma anche alle improvvise modifiche dei sistemi di incentivazione alle imprese, immediatamente applicabili anche ai rapporti in corso, o, per citare un esempio di più immediata percezione, alle nuove irragionevolissime regole introdotte, addirittura in sede di espletamento dei test di selezione, per l'accesso alle facoltà di medicina (che legavano il valore del punteggio dell'esame di maturità alla commissione giudicatrice, ovviamente di nomina ministeriale!).

(4) Emblematico per tutti il caso delle disposizioni di modifica degli artt. 19 ss. della l. n. 241 del 1990, introdotte in via d'urgenza dal d.-l. 35 del 2005, conv. nella l. n. 80, nelle more della pubblicazione della l. n. 15 con la quale, dopo un lavoro pluriennale, si era giunti ad approvare la riforma della stessa legge: cfr. M.A. Sandulli, Semplificazione e competitività. Braccia legate e incertezza del diritto, in Giust. amm., 2005, richiamando, tra l'altro, le perplessità già espresse sugli strumenti di c.d. semplificazione in Riflessioni sulla tutela del cittadino contro il silenzio della p.a., in Giust. civ., 1994 e Brevi riflessioni su alcune recenti tendenze all'incertezza del diritto, in Rass. Dir. Parl., 2003.

(5) L'esempio più eclatante è dato proprio dalle disposizioni in tema di semplificazione che si sono susseguite tra il 2011 e il 2012 (dd.ll. nn. 138 del 2001 e 1 e 5 del 2012 e rispettive leggi di conversione), che, pur richiamando e facendo salve le precedenti, di fatto le contraddicevano nei contenuti: una dimostrazione dell'assoluta fondatezza di queste critiche è data dalla sentenza n. 200 del 2012 della Corte costituzionale, che, con riferimento al d.-l. n. 138, ha significativamente osservato che "L'art. 3, comma 3, è costituzionalmente illegittimo, in quanto dispone, allo scadere di un termine prestabilito, l'automatica "soppressione", secondo la terminologia usata dal legislatore, di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche, stabilito al comma 1. Alla luce delle precedenti considerazioni relative al tenore normativo dell'art. 3, comma 1, che contiene disposizioni di principio, e non prescrizioni di carattere specifico e puntuale, la soppressione generalizzata delle normative statali con esso incompatibili appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali. Infatti, sebbene la disposizione abbia ad oggetto le sole normative statali, la "soppressione" di queste per incompatibilità con principi così ampi e generali come quelli enunciati all'art. 3, comma 1, e che richiedono una delicata opera di bilanciamento e ponderazione reciproca, a parte ogni considerazione sulla sua praticabilità in concreto, non appare suscettibile di esplicare effetti confinati ai soli ambiti di competenza statale. Altro è prevedere l'abrogazione di normative statali, altro è asserire che gli effetti dell'abrogazione di tali normative restino circoscritti ad ambiti di competenza statale. Vi sono normative statali che interessano direttamente o indirettamente materie di competenza regionale, come accade nel caso delle leggi dello Stato relative a materie di competenza concorrente, o di competenza statale di carattere trasversale, che di necessità s'intrecciano con le competenze legislative regionali. L'effetto della soppressione automatica e generalizzata delle normative statali contrarie ai principi di cui all'art. 3, comma 1, oltre ad avere una portata incerta e indefinibile, potrebbe riguardare un novero imprecisato di atti normativi statali, con possibili ricadute sul legislatore regionale, nel caso che tali atti riguardino ambiti di competenza concorrente o trasversali, naturalmente correlati a competenze regionali. Inoltre, l'automaticità dell'abrogazione, unita all'indeterminatezza della sua portata, rende impraticabile l'interpretazione conforme a Costituzione, di talché risulta impossibile circoscrivere

sul piano interpretativo gli effetti della disposizione impugnata ai soli ambiti di competenza statale. Infine, poiché la previsione censurata dispone la soppressione per incompatibilità, senza individuare puntualmente quali normative risultino abrogate, essa pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella misura in cui queste debbano adeguare le loro normative ai mutamenti dell'ordinamento statale. Infatti, le singole Regioni, stando alla norma censurata, dovrebbero ricostruire se le singole disposizioni statali, che presentano profili per esse rilevanti, risultino ancora in vigore a seguito degli effetti dell'art. 3, comma 3, primo periodo. La valutazione sulla perdurante vigenza di normative statali incidenti su ambiti di competenza regionale spetterebbe a ciascun legislatore regionale, e potrebbe dare esiti disomogenei, se non addirittura divergenti. Una tale prospettiva determinerebbe ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente per le varie attività economiche, che potrebbe inoltre variare da Regione a Regione, con ricadute dannose anche per gli operatori economici. Di conseguenza, l'art. 3, comma 3, appare viziato sotto il profilo della ragionevolezza, determinando una violazione che si ripercuote sull'autonomia legislativa regionale garantita dall'art. 117 Cost., perché, anziché favorire la tutela della concorrenza, finisce per ostacolarla, ingenerando grave incertezza fra i legislatori regionali e fra gli operatori economici. 8.3. Per le medesime ragioni, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale del primo periodo dell'art. 3, comma 3, coinvolge anche i periodi successivi della disposizione in esame, dato che l'ambito di intervento degli strumenti di semplificazione, previsti dal secondo periodo, nonché quello dei regolamenti di delegificazione di cui al terzo periodo, è determinato per relationem al primo periodo. La stessa indeterminatezza che vizia la prima proposizione si riverbera anche sui successivi contenuti dell'art. 3, comma 3, che deve, dunque, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo".

(6) Rinviando a quanto si dirà oltre nel testo sul caso "madre" delle disposizioni sulla d.i.a./s.c.i.a., una facile dimostrazione dell'assoluta fondatezza di queste critiche è data ancora una volta dal d.-l. n. 138 del 2011, che, all'art. 3, comma 3, prevedeva l'automatica soppressione della scadenza del termine di un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione (termine poi prorogato al 30 settembre 2012, ma di fatto, come anticipato alla nota precedente, superato dalle contrastanti indicazioni dei successivi decreti) delle normative statali "incompatibili" con i principi disposti al comma 1, con conseguente applicazione diretta degli istituti di segnalazione di inizio di attività e di autocertificazione. Non è evidentemente questa la sede per approfondire l'argomento, ma è sufficiente leggere l'articolo e le giuste censure di cui ne ha fatto oggetto (su ricorso delle Regioni Emilia Romagna e Umbria) la Corte costituzionale nella sentenza n. 200 del 2012 (in particolare, pt. 8) per comprendere le gravissime condizioni in cui versa la nostra regolazione.

(7) Il riferimento è, non soltanto ai rapporti con le fonti sovranazionali e in particolare a quello con il diritto europeo (Carta EDU e interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo) e al valore delle sentenze (cfr. la questione dell'overruling giurisprudenziale lucidamente e correttamente affrontata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella nota sentenza n. 15144, ampiamente richiamata da M. Luciani e da M.A. Sandulli negli scritti sopra citati), ma anche al proliferare di leggi-provvedimento e ai rapporti tra fonti primarie e fonti secondarie, tra fonti statali e fonti regionali, oltre che tra legislazione e norme tecniche, ecc.

(8) N. Irti, Relazione al Convegno di Varenna del settembre 2010, in Atti, 2011.

(9) Cfr. Cass., Sez. lav., 19 ottobre 2011 n. 2163.

(10) A questo riguardo si vedano peraltro anche i recenti scritti di M. Esposito, Indeterminatezza normativa e poteri creativi del Giudice in tema di sanzioni amministrative: problemi dicostituzionalità, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2013 e F. Goisis, Nuove prospettive per il principio di legalità in materia sanzionatoria-amministrativa: gli obblighi discendenti dall'art. 7 CEDU, in *Foro amm.-TAR.*, 2013, nonché, da ultimo, gli atti dell'incontro AIPDA (Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo) svoltosi a RomaTre il 6 febbraio 2014 su "Riflessioni sull'incertezza delle regole. Il proliferare delle sanzioni più o meno nascoste, in [www.dirittoamministrativo.org](http://www.dirittoamministrativo.org).

(11) Il sottoscrittore della relazione può essere anche un dipendente dell'impresa o del committente.

(12) Si ricorda che a norma del comma 4-ter dell'art. 49 d.-l. n. 78 del 2010, conv. nella l. n. 122 le espressioni ""segnalazione certificata di inizio attività" e "Scia" sostituiscono rispettivamente quelle di "dichiarazione di inizio attività" e "Dia", ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale".

(13) Cfr. in argomento le sentt. T.A.R. Lazio, Sez. III-ter, 28 giugno 2013 n. 6483 e 28 giugno 2013 n. 6484.

(14) Sull'esigenza di un accertamento particolarmente rigoroso per l'applicazione di sanzioni amministrative di forte impatto economico (e dunque, a fortiori, per l'applicazione di sanzioni penali) a fronte di un'incertezza qualificatoria dell'intervento realizzato, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 16 gennaio 2014 n. 148.

(15) La novità sulla natura della demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma è comunque importantissima: non occorre più pagare il costo di costruzione e non occorre più rispettare le regole sopravvenute in tema di distanze, altezze, ecc.

(16) In argomento, M.A. Sandulli, L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2012 e in *Scritti in onore di P. Stella Richter*, 2013 e *Le novità in tema di silenzio*, in *Libro dell'anno Treccani* 2013.