



ROMOLO BALASSO

# LEGITTIMITÀ DEGLI INTERVENTI EDILIZI

INDAGINI E VALUTAZIONI SULLA REGOLARITÀ DI UN IMMOBILE  
SOTTO IL PROFILO URBANISTICO-EDILIZIO, CULTURALE, PAESAGGISTICO,  
IGIENICO-SANITARIO E DI SICUREZZA

CON AMPIA RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA



**PRONTO  
GRAFILL**

Clicca e richiedi di essere contattato  
per informazioni e promozioni



WEBAPP INCLUSA  
CON AGGIORNAMENTO AUTOMATICO

**GRAFILL**

Romolo Balasso

## LEGITTIMITÀ DEGLI INTERVENTI EDILIZI

Ed. I (04-2022)

ISBN 13 978-88-277-0310-6

EAN 9 788827 703106

Collana **MANUALI** (274)



**Licenza d'uso da leggere attentamente  
prima di attivare la WebApp o il Software incluso**

Usa un QR Code Reader  
oppure collegati al link <https://grafill.it/licenza>

**Per assistenza tecnica sui prodotti Grafill** aprire un ticket su <https://www.supporto.grafill.it>

L'assistenza è gratuita per 365 giorni dall'acquisto ed è limitata all'installazione e all'avvio del prodotto, a condizione che la configurazione hardware dell'utente rispetti i requisiti richiesti.

© **GRAFILL S.r.l.** Via Principe di Palagonia, 87/91 - 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 - Fax 091/6823313 - Internet <http://www.grafill.it> - E-Mail [grafill@grafill.it](mailto:grafill@grafill.it)

**CONTATTI  
IMMEDIATI**



**Pronto GRAFILL**  
Tel. 091 6823069



**Chiamami**  
[chiamami.grafill.it](tel:0916823069)



**Whatsapp**  
[grafill.it/whatsapp](https://www.grafill.it/whatsapp)



**Messenger**  
[grafill.it/messenger](https://www.grafill.it/messenger)



**Telegram**  
[grafill.it/telegram](https://www.grafill.it/telegram)

Finito di stampare presso **Tipografia Publistampa S.n.c. - Palermo**

Edizione destinata in via prioritaria ad essere ceduta nell'ambito di rapporti associativi.

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.



**PRONTO  
GRAFILL**



**CLICCA per maggiori informazioni  
... e per te uno SCONTO SPECIALE**

# SOMMARIO

<b>PRESENTAZIONE</b> .....	p.	11
<b>1. MATERIE LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI</b> .....	"	15
1.1. Il sistema normativo e relativa caratterizzazione .....	"	15
1.2. Governo del territorio (urbanistica, edilizia) .....	"	17
1.3. Beni culturali e paesaggio .....	"	22
1.4. Ambiente e natura .....	"	23
1.5. Sicurezza e protezione civile .....	"	28
<b>2. PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA DISCIPLINA EDILIZIA</b> .....	"	33
2.1. Premessa .....	"	33
2.2. Tipicità e nominatività degli atti amministrativi .....	"	33
2.2.1. Giurisprudenza .....	"	33
2.3. Tempus regit actum .....	"	36
2.4. Imprescrittibilità degli abusi edilizi .....	"	38
2.5. Legittimo affidamento ovvero l'aspettativa giuridicamente qualificata .....	"	40
2.6. Le definizioni degli interventi edilizi, titoli abilitativi e regimi giuridici degli interventi .....	"	50
2.7. Regimi sanzionatori ed accertamenti di conformità .....	"	51
2.8. Normativa tecnica per le costruzioni .....	"	54
<b>3. DISCIPLINE CONFORMATIVE URBANISTICO-EDILIZIE</b> .....	"	59
3.1. Premessa .....	"	59
3.2. Strumenti di pianificazione .....	"	59
3.3. Regolamenti edilizi .....	"	70
3.3.1. Premessa .....	"	70
3.3.2. Contenuti e relativi limiti .....	"	70
3.3.3. Formazione e approvazione .....	"	73
3.3.4. Natura giuridica e rapporto con le altre fonti .....	"	78

3.3.5.	Il regolamento edilizio tipo .....	p.	80
3.3.6.	I contenuti "storici" dei REC .....	"	90
3.4.	Altri regolamenti e normative.....	"	94
<b>4.</b>	<b>EXCURSUS STORICO-NORMATIVO FONDAMENTALE</b> .....	"	95
4.1.	Premessa.....	"	95
4.2.	Normativa pre-unitaria .....	"	95
4.3.	Normativa post-unitaria.....	"	102
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAZIONI FONDAMENTALI</b> .....	"	106
5.1.	Premessa.....	"	106
5.2.	Conformità.....	"	111
5.3.	Compatibilità .....	"	114
5.4.	Sintesi finale .....	"	119
<b>6.</b>	<b>DEFINIZIONI DEGLI INTERVENTI EDILIZI</b> .....	"	120
6.1.	Profilo fondamentale .....	"	120
6.2.	Gli interventi di manutenzione ordinaria .....	"	125
6.3.	Gli interventi di manutenzione straordinaria .....	"	127
6.4.	Gli interventi di restauro e risanamento conservativo .....	"	128
6.5.	Gli interventi di ristrutturazione edilizia .....	"	129
6.6.	Gli interventi di nuova costruzione .....	"	132
6.7.	Gli interventi di ristrutturazione urbanistica.....	"	133
6.8.	Ulteriori categorie di interventi edilizi .....	"	134
6.9.	Interventi edilizi non categorizzati e non definiti .....	"	135
6.9.1.	La deduzione.....	"	135
6.9.2.	Le pertinenze .....	"	136
6.9.3.	Le recinzioni.....	"	142
6.9.4.	Le opere precarie .....	"	146
6.9.5.	I gazebo.....	"	148
6.9.6.	I pergolati.....	"	150
6.9.7.	Le pergotende.....	"	154
6.10.	Le definizioni uniformi del regolamento edilizio tipo.....	"	162
6.11.	La prevalenza delle definizioni statali e ruoli di Regioni e Comuni.....	"	163
6.12.	La sostituzione edilizia.....	"	164
6.13.	Altre definizioni normative .....	"	166
6.14.	Definizioni nella prassi.....	"	166
6.15.	Definizioni (essenziali) ancora mancanti .....	"	175

<b>7. QUALIFICAZIONE TECNICO-GIURIDICA DEGLI INTERVENTI EDILIZI</b> .....	p. 178
7.1. Premessa .....	" 178
7.2. La qualificazione tecnico-giuridica .....	" 179
<b>8. REGIMI GIURIDICI E AMMINISTRATIVI DEGLI INTERVENTI EDILIZI - TITOLI ABILITATIVI</b> .....	" 180
8.1. Premessa .....	" 180
8.2. Attività edilizia libera .....	" 181
8.2.1. Profili generali .....	" 181
8.2.2. Le "opere" costituenti attività edilizia libera .....	" 182
8.2.3. Il glossario unico dell'attività edilizia libera .....	" 183
8.2.4. Le serre mobili stagionali .....	" 184
8.2.5. Le opere stagionali e quelle precarie .....	" 188
8.2.6. Le pavimentazioni ed opere di finitura di spazi esterni .....	" 192
8.2.7. Gli elementi di arredo .....	" 193
8.2.8. Gazebo, pergolato .....	" 196
8.2.9. Tenda, tenda a pergola, pergotenda, copertura leggera di arredo .....	" 197
8.3. Comunicazioni di Inizio Lavori Asseverate (CILA e CILAS) .....	" 205
8.3.1. CILA .....	" 205
8.3.2. CILA-S .....	" 206
8.4. Permesso di costruire .....	" 210
8.4.1. Premessa .....	" 210
8.4.2. Interventi edilizi subordinati a permesso di costruire .....	" 211
8.4.3. Natura giuridica .....	" 212
8.4.4. Soggetti legittimati a richiedere il permesso e a rilasciarlo .....	" 214
8.4.5. Presupposti e condizioni per il rilascio .....	" 217
8.4.6. Termini per il rilascio e di efficacia .....	" 218
8.4.7. Onerosità .....	" 224
8.4.8. Soggetti responsabili .....	" 235
8.4.9. Sanzioni amministrative e penali .....	" 236
8.4.10. Effetti e conseguenze in caso di abusività .....	" 236
8.5. Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) .....	" 242
8.5.1. Premessa .....	" 242
8.5.2. SCIA ex art. 22 .....	" 257
8.5.3. SCIA ex art. 23 .....	" 267
8.5.4. SCIA in sanatoria ex articolo 37, comma 4 .....	" 268

<b>9. I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI</b> .....	p. 271
<b>9.1.</b> L'importanza dei procedimenti amministrativi.....	" 271
<b>9.2.</b> Nozioni fondamentali sul procedimento amministrativo, Legge n. 241/1990 .....	" 272
<b>9.2.1.</b> Principi fondamentali .....	" 273
<b>9.2.2.</b> Conclusione del procedimento .....	" 273
<b>9.2.3.</b> Conseguenze per il ritardo .....	" 274
<b>9.2.4.</b> Motivazione del provvedimento.....	" 274
<b>9.2.5.</b> Il responsabile del procedimento .....	" 276
<b>9.2.6.</b> La partecipazione al procedimento .....	" 277
<b>9.2.7.</b> La comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza .....	" 277
<b>9.2.8.</b> L'attività consultiva e le valutazioni tecniche .....	" 284
<b>9.2.9.</b> I silenzi amministrativi .....	" 284
<b>9.2.10.</b> Efficacia e invalidità del provvedimento amministrativo .....	" 286
<b>9.3.</b> Procedimenti specifici in materia edilizia.....	" 287
<b>9.3.1.</b> Procedimento CIL ex art. 6 TUE .....	" 287
<b>9.3.2.</b> Procedimento CILA ex art. 6-bis TUE.....	" 288
<b>9.3.3.</b> Procedimento delle SCIA .....	" 288
<b>9.3.3.1.</b> Procedimento SCIA ex art. 22 TUE .....	" 288
<b>9.3.3.2.</b> Procedimento SCIA alternativa ex art. 23 TUE .....	" 290
<b>9.3.3.3.</b> Procedimento SCIA "in sanatoria" ex art. 37 TUE .....	" 290
<b>9.3.4.</b> Procedimento dei Permessi di Costruire .....	" 291
<b>9.3.4.1.</b> Procedimento permesso di costruire ex art. 20 TUE .....	" 291
<b>9.3.4.2.</b> Procedimento permesso di costruire facoltativo ex art. 22, comma 7, TUE.....	" 294
<b>9.3.4.3.</b> Procedimento permesso di costruire in deroga ex art. 14, TUE .....	" 294
<b>9.3.4.4.</b> Procedimento permesso di costruire in sanatoria ex art. 36 TUE.....	" 307
<b>9.3.4.5.</b> Procedimento permesso di costruire convenzionato ex art. 28-bis TUE .....	" 308
 <b>10. CONFORMITÀ E ADEMPIMENTI</b> <b>RELATIVI ALLA NORMATIVA TECNICA PER L'EDILIZIA</b> .....	 " 310
<b>10.1.</b> Premessa.....	" 310

10.2.	Disposizioni generali.....	p.	311
10.3.	Opere in conglomerato cementizio armato e a struttura metallica .....	"	313
10.4.	Barriere architettoniche.....	"	314
10.5.	Interventi ed opere in zone sismiche .....	"	316
10.6.	Impianti tecnici (interni) degli edifici.....	"	318
10.7.	Efficienza energetica.....	"	319
11.	<b>CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP</b> .....	"	320
11.1.	Contenuti della WebApp.....	"	320
11.2.	Requisiti hardware e software .....	"	320
11.3.	Attivazione della WebApp .....	"	320

## PRESENTAZIONE

Il professionista tecnico, nell'esercizio di talune attività riservate alla professione regolamentata<sup>1</sup>, sia essa svolta in regimi autonomi (c.d. *liberi professionali*) o in quelli subordinati (lavoro dipendente pubblico e/o privato), per quanto concerne l'attività edilizia, è gravato da specifici "obblighi giuridici" nei confronti del committente (nell'ambito del relativo rapporto contrattuale) e nei confronti delle pubbliche tutele espresse nell'ordinamento giuridico.

Fondamentalmente, il suddetto professionista, in relazione al contenuto e ai fini del presente testo, deve:

- 1) In qualità di **progettista**:
  - a) redigere:
    - i) un progetto conforme, oltre che alle regole tecniche (normativa tecnica per l'edilizia, norme tecniche per le costruzioni, ...), anche alle norme giuridiche che disciplinano le modalità di edificazione su di un dato territorio, in modo da non compromettere il conseguimento del provvedimento amministrativo che abilita all'esecuzione dell'opera, essendo questa qualità del progetto una delle connotazioni essenziali di un tale contratto d'opera professionale<sup>2</sup>;
    - ii) piani, norme tecniche e/o regolamenti conformativi dell'attività edilizia;
  - b) individuare in termini corretti la procedura amministrativa da utilizzare, ovvero scegliere il percorso amministrativo da seguire per ottenere il titolo autorizzativo all'esecuzione di opere idoneo in relazione al tipo di intervento edilizio progettato<sup>3</sup>;
  - c) asseverare la conformità del proprio progetto alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> E cioè quella regolata da specifici ordinamenti e per il cui esercizio è richiesta l'iscrizione in speciali elenchi o albi ovvero l'abilitazione professionale.

<sup>2</sup> Cfr., da ultima, Cass. Civ., Sez. 2, sentenza 21 settembre 2021, n. 25498.

<sup>3</sup> Cfr., Cass. Civ., Sez. 2, sentenza 15 ottobre 2013, n. 23342.

<sup>4</sup> Cfr. articolo 6-bis, 20 e 23 del testo unico edilizia.



- d) rilasciare un certificato di collaudo finale col quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la segnalazione certificato di inizio attività alternativa al permesso di costruire e, contestualmente, presenta ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento<sup>5</sup>;
  - e) dichiarare le tolleranze esecutive dimensionali e geometriche, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie<sup>6</sup>.
- 2) In qualità di **direttore dei lavori**:
- a) vigilare durante l'esecuzione degli interventi edilizi al fine che questi siano rispondenti al permesso di costruire e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo<sup>7</sup>;
  - b) contestare agli altri soggetti l'eventuale violazione delle prescrizioni del permesso di costruire, con esclusione delle varianti in corso d'opera, fornendo al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale contemporanea e motivata comunicazione della violazione stessa<sup>6</sup>;
  - c) rinunciare altresì all'incarico, contestualmente alla comunicazione resa al dirigente, in caso di totale difformità o di variazione essenziale rispetto al permesso di costruire<sup>6</sup>;
  - d) attestare/asseverare la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità<sup>8</sup>;
  - e) asseverare la conformità delle opere al progetto termotecnico di contenimento dei consumi energetici degli edifici e alle sue varianti, nonché l'attestato di qualificazione energetica dell'edificio come realizzato<sup>9</sup>.
- 3) In qualità di **professionista abilitato**:
- a) rilasciare un certificato di collaudo finale col quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la segnalazione certificato di inizio attività alternativa al permesso di costruire e, contestualmente, presenta ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento;

<sup>5</sup> Cfr. articolo 23, comma 7, del testo unico edilizia.

<sup>6</sup> Cfr. articolo 34-bis, comma 3, del testo unico edilizia.

<sup>7</sup> Cfr. articolo 29 del testo unico edilizia.

<sup>8</sup> Cfr. articolo 24, comma 5, lettera a) del testo unico edilizia.

<sup>9</sup> Cfr. articolo 8, D.Lgs. n. 192/2005.

## MATERIE LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI

### 1.1. Il sistema normativo e relativa caratterizzazione

La normativa, intesa come l'insieme delle regole volte a disciplinare, direttamente o indirettamente, le attività e/o le condotte dei consociati, soggiace essa stessa ai dettami normativi (principi e criteri) per non risultare *contraria al diritto*.

Innanzitutto, si ritiene osservare che la normativa è uno strumento, un mezzo orientato ad un fine da perseguire, da identificarsi, in via generale, nell'interesse pubblico. Parafrasando si può dire che la norma assoggetta a regola una finalità di interesse generale da perseguire.

L'ordinamento giuridico nazionale prevede:

- potestà normative esclusive e concorrenti;
- una pluralità di "atti" normativi in gerarchia tra loro, per cui vi sono atti:
  - sovraordinati;
  - subordinati.

La potestà normativa posta in capo a specifici "soggetti" è riconosciuta dalla Costituzione e dalle leggi in via:

- esclusiva (Stato, Regioni);
- concorrente (Stato/Regioni).

Quanto ai soggetti:

- la potestà legislativa e regolamentare spetta allo Stato, alle Regioni e alla Province Autonome;
- la sola potestà regolamentare è riconosciuta anche:
  - Comuni;
  - Province;
  - Città metropolitane.

Senza pretesa di esaustività, i soggetti con potestà normativa sono:

- Stato:
  - Parlamento;
  - Governo;
  - Presidente della Repubblica;
  - Ministri;
  - Autorità.

- Regioni e Province autonome:
  - Consiglio regionale/provinciale;
  - Giunta regionale/provinciale;
  - Presidente regionale/provinciale.
- Comuni:
  - Consiglio comunale;
  - Giunta comunale;
  - Sindaco;
  - (Dirigenti).
- Enti locali specifici:
  - Ente parco;
  - Autorità di bacino;
  - ecc..

Occorre considerare che su talune materie "legifera" (attraverso Direttive, Regolamenti ecc..) anche l'Unione Europea, ovvero:

- Parlamento Europeo;
- Commissione Europea.

Riguardo alla gerarchia delle fonti del diritto, risulta notoriamente essere la seguente:

- Costituzione e leggi costituzionali;
- fonti primarie o legislative: leggi ordinarie, decreti-legge e decreti legislativi, leggi regionali, regolamenti UE;
- fonti secondarie o regolamentari: regolamenti esecutivi, usi e consuetudini.

Nell'ambito delle fonti del diritto si registrano anche:

- Trattati dell'Unione Europea;
- Direttive europee;
- Decisioni, Raccomandazioni e Risoluzioni dell'Unione Europea;
- Statuti regionali e delle province autonome;
- Decreti del Presidente della Repubblica (D.P.R.);
- Decreti ministeriali o interministeriali (DM e DI);
- Decreti del presidente del consiglio dei ministri (DPCM);
- Ordinanze del presidente del consiglio dei ministri (OPCM);
- Delibere di giunta o di consiglio;
- Ordinanze sindacali o presidenziali;
- Piani e programmi.

Da quanto sopra consegue che può esservi "illegittimità" degli atti normativi fondamentalmente per:

- contrasto con la Costituzione, ovvero con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico;
- contrasto con la legge sovraordinata e/o con il regolamento sovraordinato;
- inosservanza della competenza potestativa ovvero, sostanzialmente:
  - per aver normato su materia non in competenza;

# PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA DISCIPLINA EDILIZIA

## 2.1. Premessa

Le discipline conformative dell'attività edilizia, per quanto di interesse in questa sede, sono permeate da alcuni peculiari principi, che si ritiene richiamare (in sintesi) in quanto caratterizzanti le discipline stesse.

## 2.2. Tipicità e nominatività degli atti amministrativi

Il testo unico edilizia di cui al D.P.R. n. 380/2001, contenente la disciplina fondamentale della materia, tipizza e nomina:

- a) l'attività edilizia, definendo le categorie di intervento;
- b) i titoli abilitativi legittimanti lo svolgimento dell'attività edilizia;
- c) l'azione della pubblica amministrazione, nei presupposti e negli effetti;
- d) le destinazioni d'uso urbanisticamente rilevanti.

Ciò si traduce nella non possibilità, da parte di soggetti diversi dal legislatore nazionale, pena l'illegittimità dell'atto, di:

- definire nuove categorie edilizie;
- definire nuovi titoli abilitativi edilizi o di caratterizzarli diversamente quanto a regimi giuridici;
- rilasciare/negare/sanzionare lo svolgimento dell'attività edilizia a presupposti e/o effetti diversi;
- modificare le destinazioni d'uso urbanisticamente rilevanti.

### 2.2.1. Giurisprudenza

#### **Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 20 gennaio 2022, n. 363**

Al riguardo, deve evidenziarsi come l'ordinamento giuridico, sebbene non definisca la nozione di "provvedimento amministrativo", delinei comunque il relativo regime giuridico, richiamando espressamente, tra l'altro, l'autoritatività (arg. ex art. 1, comma 1-bis, L. n. 241/90), l'efficacia, l'esecutività e l'esecutorietà (art. 21-bis, L. n. 241/90) dell'atto provvedimento: altri caratteri, inoltre, sono desumibili dai pertinenti principi costituzionali – in primo luogo dal principio di legalità, che impone

la tipicità e nominatività del provvedimento amministrativo – , ovvero sono ricavabili per differenziazione rispetto al regime giuridico di altri atti costituenti esplicazione di potestà pubblica (sull'assenza di una definizione normativa di provvedimento amministrativo, cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6244).

Il provvedimento amministrativo, dunque, si traduce nell'adozione di un atto nominato, in grado di incidere unilateralmente sull'altrui sfera giuridica, attraverso una *regula iuris* tipica, efficace, esecutiva, implicante manifestazione di pubblico potere.

#### **Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 12 gennaio 2022, n. 207**

Deve preliminarmente osservarsi, in via generale, che in materia di sanatoria di opere edilizie ritenute abusive deve farsi applicazione dei principi di legalità dell'azione amministrativa e di tipicità e nominatività dei poteri esercitati dalla pubblica amministrazione, con la conseguenza che detti poteri, in assenza di espressa previsione legislativa, non possono essere creati, neppure in via giurisprudenziale, pena la violazione del principio di separazione dei poteri e l'invasione di sfere proprie di attribuzioni riservate alla pubblica amministrazione (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. II, 15 febbraio 2021, n. 1403).

Anche la Corte Costituzionale, peraltro, ha più volte ribadito al riguardo la natura di principio, tra l'altro vincolante per la legislazione regionale, della previsione della "doppia conformità" (cfr. Corte cost., 27 febbraio 2013, n. 101, 31 marzo 1998, n. 370 e 13 maggio 1993, n. 231) seppur con precipuo riferimento inizialmente ai soli profili penalistici. Il giudice delle leggi ha dunque affermato che il rigore insito in tale principio trova la propria ratio ispiratrice nella "natura preventiva e deterrente" della sanatoria, finalizzata a frenare l'abusivismo edilizio, in modo da escludere letture "sostanzialiste" della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione ovvero con essa conformi solo al momento della presentazione dell'istanza per l'accertamento di conformità (cfr., in tal senso, Cons. Stato, Sez. II, 18 febbraio 2020, n. 1240).

Dal principio di tipicità e nominatività dei poteri esercitati dalla pubblica amministrazione deriva la conseguenza che l'ente locale, titolare del potere di vigilanza sul corretto assetto del territorio, per effetto dell'art. 27 d.P.R. 8 giugno 2021, n. 380, può esercitarlo esclusivamente attraverso gli atti previsti e tipizzati dal legislatore. Sicché una volta contestata la realizzazione di opere abusive, la sanatoria delle stesse può avvenire solo all'esito dei procedimenti avviati per effetto di istanze presentate ai sensi di specifiche leggi "di condono" ovvero attraverso l'istituto dell'accertamento di conformità, di cui all'art. 36 d.P.R. 380/2001.

#### **Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 8 settembre 2021, n. 6235**

Si è, infatti, in presenza di atti privi di valenza provvedimentale, inidonei ad esprimere la volontà dispositiva dell'Amministrazione comunale. L'ordinamento giuridico,

## DISCIPLINE CONFORMATIVE URBANISTICO-EDILIZIE

### 3.1. Premessa

L'attività edilizia è ritenuta essere pregiudizievole al perseguimento delle pubbliche tutele e, al contempo e per certi versi, costituisce un mezzo per conseguirle. Per tale ragione l'ordinamento giuridico disciplina l'attività edilizia nell'*An*, nel *Quid* e nel *Quomodo*, ovvero stabilisce:

- a) se e dove l'attività edilizia è ammessa e/o vietata;
- b) quali attività edilizie sono ammesse e/o vietate in determinate zone;
- c) quali modalità esecutive/costruttive sono prescritte e/o ammesse e/o vietate.

In tal modo, l'Autorità competente, attraverso valutazioni discrezionali, compie delle scelte in ordine alla compatibilità o meno dell'attività edilizia nell'ambito delle suddette tutele pubblicistiche.

### 3.2. Strumenti di pianificazione

La pianificazione del territorio è volta a disciplinarne gli assetti, l'uso e la trasformazione e costituisce, per quanto di interesse in questa sede, un potere conferito dalla legge alla Pubblica Amministrazione.

La legge, infatti, nel tempo ha disciplinato detto potere relativamente a più strumenti di pianificazione:

- 1) L'articolo 86 della Legge n. 2359/1865 (*sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica*)<sup>1</sup>, recitava: «*I Comuni, in cui trovasi riunita una popolazione di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici, per raggiungere l'intento*».
- 2) Con l'approvazione del "nuovo" Codice civile di cui al R.D. 16 marzo 1942, n. 262, risulta stabilito:

<sup>1</sup> La legge risulta abrogata dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

- Articolo 869 (*piani regolatori*): «I proprietari d'immobili nei comuni dove sono formati piani regolatori devono osservare le prescrizioni dei piani stessi nelle costruzioni e nelle riedificazioni o modificazioni delle costruzioni esistenti».
  - Articolo 871 (*norme di edilizia e di ornato pubblico*): «Le regole da osservarsi nelle costruzioni sono stabilite dalla legge e dai regolamenti edilizi comunali. La legge speciale stabilisce altresì le regole da osservarsi per le costruzioni nelle località sismiche».
  - Articolo 872 (*violazione delle norme di edilizia*): «Le conseguenze di carattere amministrativo della violazione delle norme indicate dall'articolo precedente sono stabilite da leggi speciali. Colui che per effetto della violazione ha subito danno deve esserne risarcito, salva la facoltà di chiedere la riduzione in pristino quando si tratta della violazione delle norme contenute nella sezione seguente o da questa richiamate» (n.d.r.: si tratta della sezione relativa alle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra i fondi).
- 3) Con la legge 17 agosto 1942, n. 1150 (*legge urbanistica*), risulta disciplinata "organicamente" la materia stabilendo, tra le varie:
  - Articolo 1 (*disciplina dell'attività urbanistica e suoi scopi*), comma 1: «L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno sono disciplinati dalla presente legge».
  - Articolo 4 (*piani regolatori e norme sull'attività costruttiva*): «La disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia, sancite dalla presente legge o prescritte a mezzo di regolamenti».
  - Articolo 5 (*formazione ed approvazione dei piani territoriali di coordinamento*), comma 1: «Allo scopo di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale, il Ministero dei lavori pubblici ha facoltà di provvedere, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla compilazione di piani territoriali di coordinamento fissando il perimetro di ogni singolo piano».
  - Articolo 12 (*piani regolatori generali intercomunali*), comma 1: «Quando per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni contermini si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei Comuni stessi, il Ministro per i lavori pubblici può, a richiesta di una delle Amministrazioni interessate o di propria iniziativa disporre la formazione di un piano regolatore intercomunale».
  - Articolo 13 (*contenuto dei piani particolareggiati*), comma 1, alinea: «Il piano regolatore generale è attuato a mezzo di piani particolareggiati di esecuzione nei quali devono essere indicate le reti stradali e i principali dati altimetrici di ciascuna zona e debbono inoltre essere determinati: [...]».

## EXCURSUS STORICO-NORMATIVO FONDAMENTALE

### 4.1. Premessa

La disciplina dell'attività edilizia va sempre ritenuta "figlia" del tempo, per cui la sua legittimità o meno deve essere valutata con riferimento alla normativa in vigore al momento della sua realizzazione, ovvero al momento del rilascio del titolo abilitativo richiesto (c.d. principio *tempus regit actum*).

Nell'ambito di una suddetta valutazione, però, si ritiene occorra considerare anche il "senso originario", ovvero l'interpretazione-applicazione che veniva data alla normativa nel tempo di riferimento, anche considerando il principio secondo il quale la normativa, stante i suoi caratteri di generalità e astrattezza, è destinata a durare nel tempo con gli "adattamenti" interpretativi del caso.

A tal fine si ritiene opportuno riportare un excursus storico-normativo fondamentale in tre momenti "storici".

### 4.2. Normativa pre-unitaria

La disciplina urbanistico-edilizia post-unitaria trova "sostanziale" origine in quella "pre-unitaria", soprattutto in considerazione del fatto che il Regno d'Italia può essere ritenuto una sorta di "estensione" del Regno di Sardegna con le "eredità" del Regno Italico (napoleonico) e di quello Lombardo-Veneto.

Pertanto si ritiene opportuno riportare alcuni riferimenti normativi, ritenuti di maggior interesse per i quanto di interesse in questa sede.

#### **Legge Comunale e Provinciale del Regno di Sardegna n. 3702/1859**

*Art. 84. Nell'una o nell'altra sessione il Consiglio Comunale (delibera):  
10.º I regolamenti sui modi di usare dei beni comunali, quelli delle Istituzioni che appartengono al Comune, ed i regolamenti di ornato e di polizia locale.*

#### **Regno Italico, Decreto portante il Regolamento sull'ornato della città del 9 gennaio 1807**

*Art. 1. Ne' comuni di Milano, e di Venezia vi è una Commissione istituita per l'ornato delle città.*



*Art. 2. Questa Commissione è composta in ciascheduna delle due città da cinque individui tratti dai membri delle Accademie di belle arti ivi esistenti, e dai professori o cittadini intelligenti di architettura ed arti analoghe. Essa è preseduta dal Podestà del rispettivo comune.*

*Art. 3. I membri di ciascuna di queste Commissioni sono nominati dal Governo, e prestano l'opera loro gratuitamente.*

*Art. 4. La Commissione stabilita in Milano si occupa indilatatamente di un tipo generale delle strade interne della Città per la sistemazione successiva delle medesime a norma del prescritto nell'art. 38 del regolamento 20 maggio 1086.*

*Art. 5. Le Commissioni, a richiesta delle rispettive Municipalità, fanno i progetti occorrenti pel miglioramento simetrico de' fabbricati fronteggianti le strade, e per l'allargamento o rettilineo delle strade stesse, e per la esecuzione dei progetti medesimi, dietro gli ordini, delle Municipalità, si concertano coi particolari.*

*Art. 6. Le Commissioni propongono alla Municipalità rispettiva i metodi migliori e più economici per combinare coll'abbellimento delle case il più perfetto riattamento, e la manutenzione delle strade.*

*Art. 7. Ogni possessore che vuole intraprendere riparazioni, costruzioni od innalzamenti dei muri fronteggianti le strade, presenta prima alla Municipalità il disegno delle opere da eseguirsi. La Municipalità ne rimette l'esame alla Commissione; e dietro il voto della medesima, procede alla relativa deliberazione. In caso di disporre, decide il Prefetto del dipartimento.*

[...]

*Art. 9. Le Commissioni invigilano per la sicurezza pubblica sulla solidità delle fabbriche che si costruiscono, e propongono alle rispettive Municipalità le cautele convenienti. Le Municipalità le prescrivono ai proprietarj, ed ove questi non vi si conformino, esse provvedono di officio a carico de' proprietarj.*

*Art. 10. Le Commissioni invigilano parimente su tutti gli oggetti contemplati negli articoli 31, 32, 33, 34 e 35 del regolamento 20 maggio suddetto, e ne fanno rapporto alla Municipalità per le rispettive provvidenze.*

*Art. 11. Negli altri comuni del Regno, specialmente o di prima classe, o murati, le Municipalità rispettive provvedono a tutti gli oggetti contemplati negli articoli 5, 6, 7, 9 e 10 del presente regolamento, col mezzo d'una Deputazione di alcuni architetti o cittadini intelligenti come all'art. 2, che al pari de' membri delle Commissioni prestano gratuitamente l'opera loro.*

*Queste Deputazioni preparano i tipi generali delle strade indicati nell'art. 38 del regolamento 20 maggio suddetto.*

*Art. 12. Rendendosi necessaria per l'ornato pubblico una porzione di fondo occupato da fabbricati di ragione privata, ed in qualunque modo spettante a' privati, il proprietario viene indennizzato a stima de' periti del valore del fondo, e del danno che gliene ridonda. Questa spesa è a carico del comune, e forma parte del prospetto che la Municipalità presenta al Consiglio comunale per la sua approvazione.*

## CONSIDERAZIONI FONDAMENTALI

### 5.1. Premessa

Il testo unico edilizia (D.P.R. n. 380/2001), nelle sue varie disposizioni, stabilisce:

- 1) un elenco di interventi che possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo «*fatte salve le **prescrizioni** degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel **rispetto** delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*» (cfr. art. 6, comma 1);
- 2) che «*Gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22, sono realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le **prescrizioni** degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel **rispetto** delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*» (cfr. art. 6-bis, comma 1), tanto che un professionista tecnico abilitato deve attestare «*sotto la propria responsabilità, che i lavori sono **conformi** agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono **compatibili** con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio*» (cfr. art. 6-bis, comma 2);
- 3) che «*il permesso di costruire è rilasciato in **conformità** alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente*» (cfr. art. 11, comma 1);
- 4) che «*il permesso di costruire è rilasciato dal dirigente o responsabile dello sportello unico nel **rispetto** delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici*» (cfr. art. 13, comma 1);

- 5) che il permesso di costruire può essere rilasciato in deroga agli strumenti urbanistici generali ma «nel **rispetto** delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza» in quanto la deroga «può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi nonché le destinazioni d'uso ammissibili fermo restando in ogni caso il **rispetto** delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444» (cfr. art. 14, comma 3);
- 6) che la domanda per il rilascio del permesso di costruire deve essere «accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la **conformità** del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie alle norme relative all'efficienza energetica» (cfr. art. 20, comma 1);
- 7) che alcune varianti a permessi di costruire sono subordinate a SCIA qualora «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» (cfr. art. 22, comma 2), ovvero, nel caso in cui non «configurano una variazione essenziale, ... 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» (cfr. art. 22, comma 2-bis);
- 8) che taluni interventi possono essere realizzati con SCIA alternativa al permesso di costruire, la quale, però, dovrà essere «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» (cfr. art. 23, comma 1);
- 9) che «Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la **rispondenza** alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi» (cfr. art. 27, comma 1);
- 10) che «Il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nel presente capo, della **conformità** delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché,

## DEFINIZIONI DEGLI INTERVENTI EDILIZI

### 6.1. Profilo fondamentale

Il fatto che la materia edilizia sia regolata dalla legge, o meglio da un insieme di norme giuridiche espresse in leggi "proprie" (quanto a "materia") o in provvedimenti normativi c.d. *omnibus*<sup>1</sup>, rende indispensabile la comprensione dei precetti ai fini della loro applicazione e/o valutazione sia in ambito amministrativo, tecnico che giuridico.

Diversamente si può dire che l'operazione volta alla comprensione è l'interpretazione, la quale trova considerazione nelle preleggi del Codice civile (cfr. art. 12): «*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore.*».

La questione principale, però, da quanto si apprende dalla pratica e dalla giurisprudenza, sta proprio in quel "**significato proprio delle parole**", alle quali occorre aggiungere "l'insieme delle parole", e cioè le locuzioni, le frasi.

Infatti, termini ed espressioni assumono spesso significati (concettuali) differenti rispetto a quelli corrispondenti nel linguaggio comune, i quali possono persino variare nei vari contesti normativi se non anche nel medesimo.

Solo a titolo di esempio, così accade per gli interventi edilizi (manutenzione, restauro, risanamento, ristrutturazione, ecc.), oppure per i "concetti" sottesi ai termini utilizzati nella norma, quali quello di "costruzione", di "costruzione esistente" o di "nuova costruzione", di "pertinenza", "volume", "volume tecnico" e via elencando.

Per meglio esemplificare si ritiene opportuno riportare alcuni passi testuali di alcune sentenze:

- *Né potrebbe negarsi la qualificazione del manufatto de quo quale nuova costruzione abusiva, tenuto conto che, in ambito edilizio, la nozione di costruzione «si identifica d'altra parte con qualsiasi trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, intesa come modifica dello stato dei luoghi caratterizzata da stabilità, a prescindere dai materiali usati, quando si tratti di soddisfare esigenze oggettivamente non precarie del soggetto che tale trasformazione ponga in essere (cfr. in tal senso, fra le tante, Cons. Stato, sez. VI, 27 gennaio 2003, n. 419)» (Consiglio*

<sup>1</sup> Si tratta di provvedimenti con eterogeneità di contenuti.

- di Stato Sez. VI, 21 novembre 2017, n. 5393) – [Cons. Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2021, n. 586].
- *La consistenza materiale di dette opere le rendeva rilevanti ai fini dell'osservanza delle norme sulle distanze legali tra edifici, in base ai principi più volte ribaditi dalla giurisprudenza in materia (C.d.S., sez. VI, 5 marzo 2021, n. 1867: «La giurisprudenza, sia amministrativa (da ultimo, Cons. Stato, IV, 8 gennaio 2018, n. 72; id., IV, 2 marzo 2018, n. 1309) che civile (Cass. civ., II, 15 dicembre 2020, n. 28612; id., II, 28 ottobre 2019, n. 27476; id., II, 10 febbraio 2020, n. 3043) ha evidenziato una tendenziale autonomia del concetto in ambito civilistico, rimarcando che, ai fini dell'osservanza delle norme sulle distanze legali tra edifici di origine codicistica, la nozione di costruzione non può identificarsi con quella di edificio, ma deve estendersi a qualsiasi manufatto non completamente interrato che abbia i caratteri della solidità, stabilità, ed immobilizzazione al suolo, anche mediante appoggio, incorporazione o collegamento fisso ad un corpo di fabbrica preesistente o contestualmente realizzato, indipendentemente dal livello di posa e di elevazione dell'opera (Cons. Stato, IV, 22 gennaio 2013, n. 354)» – [Cons. Stato, Sez. 1 settembre 2021, n. 6157].*
  - *La sentenza gravata risulta del tutto in linea con la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale ha affermato che tutta la legislazione urbanistica e la giurisprudenza formatasi in materia di condono edilizio escludono la possibilità di una sanatoria parziale, sul presupposto che il concetto di costruzione deve essere inteso in senso unitario e non in relazione a singole parti autonomamente considerate. Pertanto, non è possibile scindere la costruzione tra i vari elementi che la compongono ai fini della sanatoria di singole porzioni di essa (cfr. Cass., sez. III, n. 4752 del 30 gennaio 2018) – [Cons. Stato, Sez. VI, 2 luglio 2018, n. 4033] – [Cons. Stato, Sez. II, 5 agosto 2021, n. 5774].*
  - *Direttamente connesso ed egualmente infondato si palesa il medesimo motivo di appello, laddove, insistendo sull'assunto dell'autonomo e distinto rilievo delle platee in cemento, ne rivendica la natura di "opera tecnica per l'utilizzo dell'area a cielo aperto" ai sensi dell'art. 76, comma 3, della l.r. n. 61 del 1985. Al contrario, esse determinano un consumo di suolo e, dunque, una trasformazione tendenzialmente irreversibile di quest'ultimo, che avrebbe comunque richiesto il permesso di costruire. La nozione di costruzione, infatti, deve estendersi a qualsiasi manufatto non completamente interrato che abbia i caratteri della solidità, stabilità e immobilizzazione al suolo, anche mediante appoggio, incorporazione o collegamento fisso ad un corpo di fabbrica preesistente o contestualmente realizzato, indipendentemente dal livello di posa e di elevazioni dell'opera (cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 6982/2019); integra la nozione di volume tecnico, invece, non computabile nella volumetria della costruzione, soltanto l'opera edilizia priva di autonomia funzionale, anche potenziale, in quanto destinata a contenere impianti serventi di una costruzione principale*

## QUALIFICAZIONE TECNICO-GIURIDICA DEGLI INTERVENTI EDILIZI

### 7.1. Premessa

Relativamente al procedimento per il rilascio del permesso di costruire, il testo unico edilizia prevede (cfr. art. 20, comma 3) che:

*«Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria, e formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto. Qualora sia necessario acquisire ulteriori atti di assenso, comunque denominati, resi da amministrazioni diverse, si procede ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.».*

La legislazione nazionale non specifica in cosa consiste la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento, carenza che si ritiene essere stata colmata dalla Corte Costituzionale laddove ha specificato:

*«2.1. – Questa Corte ha già ricondotto nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi (sentenza n. 303 del 2003, punto 11.2 del Considerato in diritto): a fortiori sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali. L'intero corpus normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi, con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione urbanistica, di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante, da un lato, e le ipotesi di ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera e degli altri interventi (restauro e risanamento conservativo, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria), dall'altro. La definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato (cfr. sentenza n. 309/2011, punto 2.1 in diritto).*

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio», vincolando la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012; n. 309 del 2011). Coticché, pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per



## REGIMI GIURIDICI E AMMINISTRATIVI DEGLI INTERVENTI EDILIZI - TITOLI ABILITATIVI

### 8.1. Premessa

Con il D.Lgs.25 novembre 2016, n. 222, avente ad oggetto «*Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*», con riferimento alla materia edilizia, stabilisce (cfr. art. 1, comma 2) che: [...] *al fine di garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale ... è adottato un glossario unico, che contiene l'elenco delle principali opere edilizie, con l'individuazione della categoria di intervento a cui le stesse appartengono e del conseguente regime giuridico a cui sono sottoposte, ai sensi della tabella A di cui all'articolo 2 del presente decreto.*».

Negli articoli successivi, però, la legge non ricorre più all'espressione "regime giuridico" bensì utilizza soltanto quella di "regime amministrativo", per cui si deve dedurre una loro equivalenza di significato.

In base al D.Lgs.25 novembre 2016, n. 222, dunque, costituiscono *regimi amministrativi* (e quindi *giuridici*):

- la *comunicazione*;
- la *Scia* (di cui all'articolo 19 della Legge n. 241/1990);
- e l'*Autorizzazione*, quale *provvedimento espresso*, salva l'applicazione del *silenzio-assenso*, ai sensi dell'articolo 20 della Legge n. 241/1990.

#### NOTA

Il principio generale che dovrebbe stare alla base della disciplina edilizia, nella parte in cui "regola" i regimi giuridici/amministrativi, si ritiene sia il seguente:

- 1) tutte le attività edilizie, per ragioni di pubblico interesse, sono limitate dalla legge *ex ante* il loro esercizio;
- 2) ne deriva la necessità di rimuovere il predetto limite, il quale viene stabilito in via legislativa attraverso l'elencazione dell'attività edilizia libera, e in via amministrativa attraverso l'interessamento di una o più P.A. competenti per il mezzo di una comunicazione, segnalazione o richiesta di permesso di costruire;

- 3) il potere autoritativo conferito alla P.A. costituisce a sua volta un pubblico interesse perché volto al controllo di conformità delle attività private rispetto alle discipline di subordinazione;
- 4) così stabilendo, si determinano:
  - a) degli obblighi giuridici in capo ai consociati, e cioè l'obbligo:
    - ii) di conformare le proprie attività alle discipline di subordinazione stabilite nell'ambito delle tutele pubblicistiche perseguite;
    - iii) di "interessare", nei modi stabiliti dalla legge, la/e P.A. normativamente individuata/e;
  - b) dei rapporti tra P.A. e consociati, i quali, anche in ragione degli obblighi/doveri giuridici dell'agire pubblico, risultano necessariamente regolati dalla legge:
    - i) nella "forma" (comunicazione, segnalazione, autorizzazione);
    - ii) nel "procedimento".
  - c) delle conseguenze giuridiche, in caso di inosservanza degli obblighi/doveri giuridici, che possono essere espresse, a titolo meramente esemplificativo, in termini:
    - i) pecuniari:
      - 1) sanzioni amministrative e/o penali;
      - 2) risarcimento dei danni (lucro cessante e danno emergente);
      - 3) decadenza di benefici fiscali/tributari;
    - ii) personali:
      - 1) sanzione penale (arresto, reclusione);
      - 2) sanzione interdittiva (es. limitazione - temporanea - dell'esercizio di una facoltà o di un diritto, ovvero di un'arte o professione, ecc.);
    - iii) reali (relativi alla res, e cioè ad un bene mobile/immobile correlato all'attività):
      - 1) demolizione, riduzione in pristino;
      - 2) acquisizione al patrimonio pubblico (quale sanzione amministrativa o penale - es. confisca);
    - iv) amministrativi:
      - 1) illegittimità degli atti (nullità, annullabilità);
      - 2) incommerciabilità del bene/attività.

## 8.2. Attività edilizia libera

### 8.2.1. Profili generali

Il regime dell'attività edilizia libera appare essere una delle maggiori "novità" introdotte nella disciplina dell'attività edilizia ed urbanistica dal testo unico edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).



## I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

### 9.1. L'importanza dei procedimenti amministrativi

L'importanza dei procedimenti amministrativi potrebbe essere ricondotta al fatto che risultano disciplinati dalla legge e dai regolamenti, per cui si rende opportuna una loro trattazione tecnico-giuridica. Però, pur nella doverosità della semplificazione concettuale, e coerentemente con le finalità perseguite da questo scritto<sup>1</sup>, occorre evitare le affermazioni apodittiche, se non addirittura scontate e banali, perché impediscono di coglierne l'importanza dal punto di vista pratico/operativo.

Si preferisce pertanto affermare che la legittimità degli interventi edilizi rende necessario considerare l'aspetto "amministrativo" perché intimamente connesso, sotto vari e diversi profili, con la legittimità stessa, e ciò in ragione:

- 1) delle *funzioni amministrative* riservate dalla legge alla *pubblica amministrazione* (P.A.), in particolare quelle di controllo e di vigilanza sull'attività (urbanistico-) edilizia, il cui agire deve essere sempre conforme alla legge e ai principi giuridici (cfr. art. 97 della Costituzione), per cui deve osservare le norme attributive del potere amministrativo e quelle regolative del medesimo<sup>2</sup>;
- 2) dei *limiti legali* (conformativi) posti *ex ante* l'esercizio degli interventi edilizi, i quali obbligano gli interessati a rapportarsi con le suddette P.A. attraverso comunicazioni, segnalazioni, istanze, depositi, denunce e relativi adempimenti;
- 3) dei ruoli assegnati ed assunti dai *professioni tecnici*, sia interni alle P.A. (responsabili del procedimento, dirigenti, ecc.), sia liberi professionisti (progettisti e direttori dei lavori), soprattutto nell'ambito del rapporto obbligatorio con il cliente (specialmente in termini di "esatto adempimento" delle prestazioni oggetto delle obbligazioni assunte e derivanti dall'incarico).

Per quanto riguarda il (libero) professionista tecnico, appare opportuno riportare alcuni orientamenti giurisprudenziali di matrice civilistica:

<sup>1</sup> Offrire "materiale" (dati, informazioni, riflessioni, ecc.) ai *knowledge workers* (ai lavoratori della conoscenza), come sono stati definiti i professionisti intellettuali (cfr. G.P. Prandstraller, *Professionisti e Knowledge Workers. Il caso italiano*, in *Economia & Lavoro*, n. 2/2003).

<sup>2</sup> Sull'esercizio del potere amministrativo cfr. Corte Costituzionale n. 115/2011, dalla quale si deduce che il potere amministrativo è conferito alle P.A. in modo finalizzato a una specifica tutela di un bene o di un valore, ed è determinato nel contenuto e nelle modalità del suo esercizio a garanzia dei principi costituzionali di imparzialità (uguaglianza) e buon andamento (legalità) delle P.A..

- a) [...] il progettista deve assicurare la conformità del progetto alla normativa urbanistica ed individuare in termini corretti la procedura amministrativa da utilizzare, così da assicurare la preventiva e corretta soluzione dei problemi che precedono e condizionano la realizzazione dell'opera richiesta dal committente (cfr. Cass. n. 2257 del 2007; Cass. n. 11728 del 2002; Cass. n. 22487 del 2004).
- b) La scelta, quindi, anche del percorso amministrativo da seguire per ottenere il titolo autorizzativo all'esecuzione di opere in relazione al tipo di intervento edilizio ... spetta al professionista in quanto qualificata da una specifica competenza tecnica, non potendo essere definiti quali adempimenti di ordine meramente burocratico. Rientra, infatti, nell'obbligo di diligenza a carico del prestatore d'opera professionale, ex art. 1176 c.c., comma 2, sia il risultato finale mirante a soddisfare l'interesse del creditore (committente) e sia i mezzi necessari per realizzarlo, tramite l'adozione di determinate modalità di attuazione che esigono il rispetto delle regole professionali in funzione del raggiungimento del risultato finale (Cass. n. 14759 del 2016; n. 23342 del 2013).
- c) considerato che il giudice ordinario ben può accertare, "incidenter tantum", l'eventuale illegittimità della concessione edilizia al fine di disapplicarla (Cass. 16726/2002) [...] se dall'edificazione di una costruzione in violazione delle norme sulle distanze legali sia derivato l'obbligo del committente della riduzione in pristino, sussiste il diritto di rivalsa del committente nei confronti del progettista e del direttore dei lavori, qualora l'irregolare ubicazione della costruzione sia conforme al progetto, in quanto il fatto illecito, consistente nella realizzazione di un edificio in violazione delle distanze legali rispetto al fondo del vicino, è legato da un nesso causale con il comportamento del professionista che ha predisposto il progetto e diretto i lavori (Cass. 1513/2003) [...] sulla base degli accertamenti svolti nella consulenza tecnica d'ufficio e come del resto desumibile dalle concessioni rilasciate dal Comune, non risulta che il committente si sia discostato dal progetto; neppure i professionisti, del resto, hanno contestato la rispondenza dell'opera al progetto. Esclusa la difformità dell'opera realizzata rispetto alla progettazione, deve dunque ritenersi che la violazione della normativa in materia edilizia, settore altamente tecnico e specialistico, sia imputabile, a titolo di responsabilità professionale, ai progettisti, secondo il criterio della specifica diligenza in concreto esigibile, ai sensi dell'art. 1176 comma 2 c.c., non risultando, nel caso di specie, la necessità di risoluzione di problemi tecnici di "speciale difficoltà" ex art. 2236 c.c. (Cass. n. 6917/2019).

## 9.2. Nozioni fondamentali sul procedimento amministrativo, Legge n. 241/1990

Per la cura degli interessi pubblici affidategli, la P.A. esercita i poteri (autoritativi) attribuitigli dalla legge fundamentalmente attraverso atti, e più nello specifico attraverso provvedimenti produttivi di effetti nella sfera giuridica di un soggetto privato.

In termini generali, il procedimento amministrativo:

## CONFORMITÀ E ADEMPIMENTI RELATIVI ALLA NORMATIVA TECNICA PER L'EDILIZIA

### 10.1. Premessa

La disciplina fondamentale dell'attività edilizia di cui al D.P.R. n. 380/2001, nella parte seconda si occupa della *normativa tecnica per l'edilizia*, riportando delle disposizioni di carattere generale (cfr. capo I) e delle discipline specifiche relativamente:

- alle opere in conglomerato cementizio armato, normale e precompresso e a struttura metallica (cfr. capo II);
- alle disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico (cfr. capo III);
- ai provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche (cfr. capo IV);
- alle norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici (cfr. capo VI).

In origine il TUE contemplava anche le *norme per la sicurezza degli impianti* (ex capo V) riferite all'allora vigente Legge n. 46/1990, le quali sono state sostituite dalle novelle normative di cui al D.M. n. 37/2008.

La normativa tecnica per l'edilizia, pertanto, costituisce una disciplina conformativa dell'attività edilizia richiedente specifici adempimenti da osservare nell'ambito:

- del titolo abilitativo edilizio (superamento barriere architettoniche, sicurezza degli impianti tecnici);
- di autonomi procedimenti (denuncia delle opere in c.a. e a struttura metallica, denuncia e autorizzazione sismica, efficienza energetica).

Nel primo caso, l'osservanza degli adempimenti "tecnici" prescritti assume rilevanza di legittimità ed efficacia del titolo abilitativo.

Nel secondo, invece, hanno una propria autonoma rilevanza pur potendo incidere sull'efficacia del titolo abilitativo.

Oltre a taluni adempimenti richiesti a fine lavori e/o in sede di agibilità, nell'ambito dei procedimenti edilizi possono rilevare altri adempimenti, dalle diverse denominazioni, previsti dalla normativa di settore in termini di:

- autorizzazioni/nulla osta:
  - idraulici;
  - idrogeologici e forestali;
- pareri e certificati:

- prevenzione incendi;
- igienico-sanitari.

## 10.2. Disposizioni generali

Risulta stabilito, per espressa previsione legislativa (cfr. art. 52 TUE), che: «*In tutti i comuni della Repubblica le costruzioni sia pubbliche sia private debbono essere realizzate in osservanza delle norme tecniche riguardanti i vari elementi costruttivi fissate con decreti del Ministro per le infrastrutture e i trasporti, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici che si avvale anche della collaborazione del Consiglio nazionale delle ricerche.*».

Le suddette "norme tecniche" sono da intendersi "regole tecniche" per il fatto che costituiscono *specifiche tecniche* cogenti, la cui osservanza è obbligatoria sotto comminatoria di una sanzione.

Infatti, le "norme tecniche" cui fa riferimento la legge non sono da confondere con quelle proprie dell'attività di normazione da parte di specifici organismi (quali, ad esempio, l'UNI, CEI, ISO, CEN, ecc.), la cui osservanza è volontaria, fatto salvo il caso in cui non siano richiamate da atti normativi, nel qual caso diventano cogenti.

Tuttavia va osservato il complesso e delicato rapporto (anche stretto) tra normazione tecnica e legislazione, tecnica in particolare, specie nel caso in cui la norma giuridica rinvia genericamente alle *norme tecniche*, soprattutto in alcuni settori specifici (quali quello, ad esempio, della sicurezza sui luoghi di lavoro oppure quello impiantistico, antincendio, strutturale, ecc.). Infatti, le *norme tecniche* vengono normativamente correlate al requisito "giuridico" della regola dell'arte<sup>1</sup> e/o considerate (dalla giurisprudenza) come lo stato dell'arte, la cui applicazione contribuisce a realizzare la massima sicurezza tecnologicamente fattibile/possibile (e quindi esigibile)<sup>2</sup>. Lo stesso Ente italiano di normazione - UNI - riporta nel proprio sito che *le norme tecniche, (le specifiche tecniche e le regole tecniche) che codificano lo stato dell'arte di un prodotto, un servizio, un processo, una professione*<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 1660 c.c. (*Variazioni necessarie del progetto*), secondo il quale *Se per l'esecuzione dell'opera a regola d'arte è necessario apportare variazioni al progetto e le parti non si accordano, spetta al giudice di determinare le variazioni da introdurre e le correlative variazioni del prezzo.* Oppure l'art. 1662 (*Verifica nel corso di esecuzione dell'opera*), comma 2, sempre del c.c., per il quale *Quando, nel corso dell'opera, si accerta che la sua esecuzione non procede secondo le condizioni stabilite dal contratto e a regola d'arte, il committente può fissare un congruo termine entro il quale l'appaltatore si deve conformare a tali condizioni; trascorso inutilmente il termine stabilito, il contratto è risolto, salvo il diritto del committente al risarcimento del danno.* Anche il D.M. 37/2008 prevede all'art. 5 (*Progettazione degli impianti*), comma 3, che *I progetti degli impianti sono elaborati secondo la regola dell'arte. I progetti elaborati in conformità alla vigente normativa e alle indicazioni delle guide e alle norme dell'UNI, del CEI o di altri Enti di normalizzazione appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea o che sono parti contraenti dell'accordo sullo spazio economico europeo, si considerano redatti secondo la regola dell'arte.*

<sup>2</sup> Nella sentenza 14 novembre 2011 della Corte d'Assise di Torino, relativamente alla vicenda ThyssenKrupp, si legge *norme o regole "tecniche" che costituiscono il concreto "contenuto" dei riferimenti normativi al "progresso tecnico" (v. art. 3 D.Lgs. 626/94) ed alla "tecnica" (v. art. 2087 c.c.) ... perché tali regole tecniche, predisposte da organismi internazionali sulla base dello studio e dell'esperienza, sono conosciute ed utilizzate da tutti i "tecnici" che si occupano, per quanto qui rileva, della materia antincendio ....*

<sup>3</sup> Fonte: [https://www.uni.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=361&Itemid=0](https://www.uni.com/index.php?option=com_content&view=article&id=361&Itemid=0)

## CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP

### 11.1. Contenuti della WebApp

La WebApp inclusa è parte integrante della presente pubblicazione e gestisce:

- Normativa (nazionale e regionale) e giurisprudenza in materia di Edilizia;
- Normativa (nazionale e regionale) e giurisprudenza in materia di Superbonus;
- Testo Unico Edilizia (D.P.R. n. 380/2001) in formato ebook.

### 11.2. Requisiti hardware e software

- Dispositivi con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android;
- Accesso ad internet e browser web con Javascript attivo;
- Software per la gestione di documenti Office e PDF.

### 11.3. Attivazione della WebApp

- Collegarsi al seguente indirizzo internet:

**[https://www.grafill.it/pass/0310\\_6.php](https://www.grafill.it/pass/0310_6.php)**

- Inserire i codici **[A]** e **[B]** che sono presenti nell'ultima pagina del volume e cliccare su **[Continua]**;
- Accedere al **Profilo utente Grafill** oppure crearne uno su **www.grafill.it**;
- Cliccare sul pulsante **[G-CLOUD]**;
- Cliccare sul pulsante **[Vai alla WebApp]** a fianco del prodotto acquistato;
- Fare il *login* usando le stesse credenziali di accesso al **Profilo utente Grafill**;
- Accedere alla WebApp abbinata alla presente pubblicazione cliccando sulla relativa immagine di copertina presente nello scaffale **Le mie App**.

