

La denuncia d'inizio attività dopo il d.lg. n. 301/2002: prime note

Pietro Falcone

SOMMARIO. 1. Premessa. - 2. La denuncia di inizio attività per interventi edilizi minori. - 2.1. Rapporti con la legge di delega. - 2.2. Rapporti con la legislazione regionale. - 3. Individuazione degli interventi minori. - 4. La denuncia di inizio attività in alternativa al permesso di costruire. - 5. Contributi. - 6. Procedimento e sanzioni

1. Premessa

L'istituto della denuncia d'inizio attività per l'esecuzione d'interventi edilizi ha avuto una prima regolamentazione con l'art. 4, co. 7 ss, d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito con l. 4 dicembre 1993, n. 493, come sostituito dall'art. 2, co. 60, l. 23 dicembre 1996, n. 662¹.

Di seguito, con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è stato emanato il testo unico per l'edilizia (t.u. edil.), che disciplina, nella parte prima, i titoli che legittimano la realizzazione d'opere edilizie (permesso di costruire e denuncia d'inizio attività) e le relative sanzioni e, nella parte seconda, la normativa tecnica².

L'entrata in vigore del t.u. edil., fissata prima al 1° gennaio 2002, è stata prorogata al 30 giugno 2002, dall'art. 5 bis, l. 31 dicembre 2001, n. 463, di conversione del d.l. 23 novembre 2001, n. 411, ed ora al 30 giugno 2003, ai sensi dell'art. 2 d.l. 20 giugno 2002, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla l. 1° agosto 2002, n. 185³.

Successivamente, la l. 21 dicembre 2001, n. 443 ha posto, con i co. 6-13 dell'articolo unico, una nuova disciplina, in ordine agli interventi edilizi consentiti con denuncia d'inizio attività; il co. 14 ha conferito al Governo la delega ad emanare, entro

¹ P. Falcone, *Denuncia di inizio attività*, in *Urbanistica*, a cura di P. Falcone e E. Mele, Torino, Utet, 2000, p. 581; A. Padalino Morichini, *La denuncia di inizio di attività*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 239; G. Acquarone, *La denuncia di inizio attività*, Milano, Giuffrè, 2000; A. Albamonte, *Autorizzazione e denuncia di inizio di attività edilizia*, Milano, Giuffrè, 2000; A. Lopez, *Interventi edilizi "minori". Denuncia di inizio dei lavori*, in *App. urb. edil.*, 1999, p. 10; P. Falcone, *Denuncia di inizio attività: prime note*, in *Urb. app.*, 1998, p. 5; A. Bianchi, *La denuncia di inizio di attività in materia edilizia. Profili ricostruttivi dell'istituto con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale del terzo*, in *Riv. giur. edil.*, 1998, p. 147; P. Marzaro Gamba, *L'individuazione degli interventi edilizi soggetti a denuncia d'inizio: aspetti problematici*, in *Riv. giur. edil.*, 1997, p. 255.

² Il testo unico è stato preceduto dal parere del Consiglio di Stato, reso dall'adunanza generale del 29 marzo 2001, n. 3/2001, in *Cons. St.* 2001, I, p. 2554 e dalla Relazione illustrativa al testo unico, predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, in *Riv. giur. edil.* 2001, III, p. 17.

³ Si è sottolineato che dal 1° gennaio 2002 al 9 gennaio 2002, era già entrato in vigore il t.u., in quanto la proroga è stata disposta con l'art. 5 bis, l. n. 463/2001, pubblicato nella *G. U.* del 9 gennaio 2002, entrato in vigore il successivo giorno 10 (Cass. pen. sez. III, 15 marzo – 20 maggio 2002, n. 19377, in *Sett. giur.* 2003, III, 7); pertanto, tale breve vigenza è rilevante ai fini dell'applicazione dell'articolo 2 c. p., per cui ai giudizi in corso si applicano, in sede penale, le disposizioni più favorevoli contenute nel t.u. (Cass. pen., sez. III, 9 aprile - 14 maggio 2002, in *Sett. giur.* 2002, III, p. 122). Sotto altro profilo, la Cass. pen. sez. III, 4 marzo 2002, n. 8556 e 15 marzo – 20 maggio 2002, n. 19378, in *Sett. giur.* 2002, III, p. 90 e p. 123, ha ritenuto che non si tratti di una proroga in senso tecnico, ma di un differimento del termine d'entrata in vigore del t.u. edil., con effetto ripristinatorio della precedente normativa attraverso il fenomeno della reviviscenza.

il 31 dicembre 2002, un decreto legislativo volto a introdurre nel t.u. edil., le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni introdotte dal delegante⁴.

In attuazione della predetta delega, con d. lg 27 dicembre 2002, n. 301, sono state dettate modifiche al t.u. edil.

In particolare, gli art. 22 e 23 t.u. edil., integralmente sostituiti dal citato d.lg. n. 301/2002, individuano gli interventi subordinati a denuncia di inizio attività e dettano la relativa disciplina.

Il nuovo impianto dell'istituto distingue due ipotesi di denuncia di inizio attività: la prima è un titolo edilizio a regime – che si contrappone al permesso di costruire - previsto per l'esecuzione d'interventi minori, la seconda costituisce una modalità alternativa al permesso di costruire, rimessa alla facoltà dell'interessato, per determinati interventi, in presenza dei presupposti di legge. Questa seconda tipologia di denuncia, tuttavia, non muta la disciplina sanzionatoria propria degli interventi soggetti a permesso.

2. *La denuncia di inizio attività per gli interventi edilizi minori*

Ai sensi del predetto art. 22, co. 1, sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'art. 10 e all'art. 6, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

Scarso rilievo assume il citato art. 6 t.u., in quanto individua gli interventi edilizi *liberi*, ossia che possono realizzarsi senza alcun titolo abilitativo⁵

Il richiamato art. 10, invece, individua gli interventi sottoposti a permesso di costruire: a) gli interventi di nuova costruzione; b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica; c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Il carattere residuale della denuncia d'inizio attività – secondo la formulazione dell'art. 22, co. 1 - appare, tuttavia, smentito dalla lett. e) del precedente art. 3 t.u.. Quest'ultima disposizione, benché formalmente rechi il titolo “definizioni degli interventi edilizi”, nella sostanza, opera essa stessa il riparto tra quali interventi siano assoggettati al permesso e quali alla denuncia. Infatti, dispone che s'intendono “interventi di nuova costruzione” (e quindi sottoposti a permesso di costruire), quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite

⁴ D. Lavernicocca e D. Logozzo, *La denuncia d'inizio attività*, Milano, Ipsoa, 2002; L. Casini, *Gli immobili vincolati*, in questa *Rivista*, 2002, p. 487 ss., P. Falcone, *Gli interventi assoggettabili a denuncia di inizio attività*, *ivi*, p. 482 ss., L.R. Perfetti, *La denuncia di inizio attività in alternativa alla concessione e all'autorizzazione*, *ivi*, p. 479 ss., V. Mazzarelli, *Le modifiche al testo unico per l'edilizia*, *ivi*, p. 490 ss.; R. Murra, *La denuncia inizio attività in materia edilizia*, in *Cons. St.*, 2002, II, p. 317; A. Mandarano, *La DIA nel T.u. edil. e nella legge obiettivo*, in *Urb. app.*, 2002, p. 143; *Denuncia di inizio attività edilizia. I. 21 dicembre 2001, n. 443*, a cura di V. Italia, Milano, Giuffrè, 2002.

⁵ Salvo più restrittive disposizioni previste dalla disciplina regionale e dagli strumenti urbanistici, non necessitano di titolo edilizio: i lavori di manutenzione ordinaria; - gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio; - e le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato.

alle lettere precedenti, ovvero: a) “interventi di manutenzione ordinaria”; b) “interventi di manutenzione straordinaria”, c) “interventi di restauro e di risanamento conservativo”; d) “interventi di ristrutturazione edilizia”.

Nell’impianto della norma, risulta che, al di fuori degli interventi manutentivi, di recupero e di ristrutturazione, in via residuale, gli altri interventi sono soggetti a permesso di costruire, in quanto “interventi di nuova costruzione”.

2.1. Rapporti con la legge di delega

Il riparto dei titoli abilitativi necessari per ciascun intervento, come definito dal d.lg. n. 301/2002, pone, in via preliminare, il confronto con le prescrizioni poste dalla legge di delega.

In particolare, assume rilievo il fatto che, secondo il co. 14 dell’art. 1 della l. n. 443/2001, “*il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 dicembre 2002, un decreto legislativo volto a introdurre nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia ...le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni di cui ai commi da 6 a 13.*”

La delega non lascia spazio al Governo delegato sul contenuto delle modifiche da apportare al t.u., essendo circoscritta ad un’operazione ricognitiva delle disposizioni poste – ed entrate in vigore dal 12 aprile 2002 - da introdurre nel t.u., mediante le opportune modifiche.

Il d.l. n. 301/2002 non sembra in linea con le prescrizioni del delegante.

L’art. 1, co. 6, l. n. 443/2001, individua, tra gli interventi per i quali era possibile scegliere la denuncia d’inizio attività: lett. a) gli interventi edilizi minori, di cui all’art. 4, co. 7, del citato d.l. 23 ottobre 1993, n. 398⁶

Diversamente, come si è detto, in base al combinato disposto di cui agli art. 3, 10 e 22, co. 1 e 2, t.u., con la denuncia d’inizio attività è possibile eseguire solo opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia e varianti in corso d’opera, ma non anche gli altri interventi previsti dal citato art. 4, co. 7, d.l. n. 398/93⁷.

Per questi ultimi, il cambiamento del titolo edilizio da denuncia d’inizio attività, in base al suddetto art. 1, co. 6, l. n. 443/2001, ora a permesso di costruire, non pare consentito dal limite posto dalla legge di delega.

Al riguardo, rileva il diverso regime sanzionatorio operante, a seconda del titolo edilizio necessario, ed in particolare l’applicabilità delle sanzioni penali solo nell’ipotesi di opere realizzabili, a regime, con il permesso di costruire.

Sul punto, nella proposta di testo unico deliberata dal Consiglio dei ministri il 16 febbraio 2001, ed esaminata dal Consiglio di Stato non era prevista la lett. e) all’art. 3,

⁶ Pare chiaro che quando parla di *interventi edilizi minori*, il legislatore non intende distinguere all’interno degli interventi previsti dal citato art. 4, co. 7, d.l. n. 398/1993, interventi minori e maggiori; bensì ha inteso qualificare tutti gli interventi in questione come minori.

⁷ In particolare, restano esclusi dal regime della denuncia i seguenti interventi: le recinzioni, i muri di cinta e le cancellate; le opere in aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetrie; opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti consistenti in rampe o ascensori esterni, ovvero in manufatti che alterino la sagoma dell’edificio, l’installazione di impianti tecnologici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti e realizzazione di volumi tecnici che si rendano indispensabili, sulla base di nuove disposizioni; i parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato; nonché le opere interne di singole unità immobiliari, anche se i lavori da eseguire modificano la destinazione d’uso, fuori dalle zone omogenee A.

che, successivamente introdotta, avrebbe qualificato gli interventi di nuova costruzione nel senso sopra riportato; tuttavia, in sede di parere del 31 marzo 2001, lo stesso Consiglio ha suggerito di far “salvi gli interventi già sottoposti a regime di autorizzazione o denuncia inizio attività previsti dalla normativa previgente.” Tale precisazione vale ad escludere dal regime concessorio attività che, secondo l’attuale dizione dell’art. 10 (“nuova costruzione”) vi rientrerebbero: ad. es. pertinenze, parcheggi di natura pertinenziale, volumi tecnici, eliminazione barriere architettoniche, cancellate, recinzioni, impianti sportivi privi di volumi, etc.: art. 9 l. n. 122/1989, art. 4 d.l. n. 398/1993, etc.”⁸.

In risposta a tale osservazione, la Relazione illustrativa al testo unico, predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, ha ritenuto che “gli interventi edilizi realizzabili mediante denuncia di inizio di attività sono invece individuati in via residuale rispetto alle categorie espressamente sottoposte a permesso di costruire (eventualmente integrate dalle ulteriori ipotesi individuate dalle singole regioni) e alle categorie definite libere (art. 6): l’esplicitazione degli interventi che comportano trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio rende inutile l’elenco degli interventi edilizi minori (contenuto nell’art. 4 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, conv. nella legge n. 493 del 1993, nel testo risultante dalle modifiche apportate dal ricordato art. 2, co. 60, della legge n. 662 del 1996 e successive modificazioni)”⁹.

La tesi non trova riscontro nel dato normativo, considerato che la lett. e) del citato art. 3 è puntuale nel disporre che s’intendono “interventi di nuova costruzione”, quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti”.

In tal senso, appare esemplificativo e non esaustivo il successivo periodo della stessa lett. e), che fa precedere una ricognizione di interventi di nuova costruzione - riprendendo, per lo più, consolidati orientamenti giurisprudenziali - dall’espressione: “Sono comunque da considerarsi tali ...” (ovvero “interventi di nuova costruzione”).

Nè può ritenersi – come sostenuto di seguito nella stessa Relazione - che gli interventi c.d. minori già soggetti a mera denuncia non presentino elementi strutturali e funzionali tali da non comportare una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio¹⁰.

Più in generale, nell’ordinamento edilizio, l’introduzione dell’autorizzazione edilizia e poi della denuncia d’inizio attività presuppone necessariamente che l’intervento operi una trasformazione urbanistica o edilizia, ma, stante il lieve impatto sul territorio, si prevede un titolo dalla procedura semplificata, diverso dall’allora concessione; con l’ulteriore conseguenza che eventuali abusi non sono sanzionati penalmente e, di norma, l’intervento è esonerato dal pagamento di contributi.

Diversamente, l’intervento che non comporti trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio non necessita di alcun titolo abilitativo, come nelle ipotesi previste dal predetto art. 6.

⁸ Cons. Stato, ad. gen. 29 marzo 2001, n. 3/2001, in *Cons. St.* 2001, I, p. 2554.

⁹ Relazione illustrativa al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, in *Riv. giur. edil.*, 2001, III, p. 17.

¹⁰ Basti pensare, tra l’altro, alla realizzazione di opere in aree destinate ad attività sportive, sia pure senza creazione di volumetrie, od alla realizzazione di opere interne di singole unità immobiliari, con mutamento della destinazione d’uso, sia pure fuori dalle zone omogenee A.

In ogni caso, pare singolare procedere per linee interpretative, al di fuori di un'espressa previsione normativa, qualora sia in discussione un principio fondamentale della materia, ossia il regime penale dell'intervento, sul solo presupposto della necessità o meno del permesso di costruire¹¹.

Nei medesimi termini, si pone la questione, con riferimento alle opere ancora sottoposte – con norma statale primaria - ad autorizzazione edilizia, perché non ricomprese tra quelle soggette a denuncia d'inizio attività, ai sensi del co. 6 dell'art. 1 l. n. 443/2001, che, tuttavia, consentiva di avvalersi dell'autorizzazione edilizia, in alternativa alla denuncia d'inizio attività¹².

2.2. Rapporti con la legislazione regionale

Il primo periodo del co. 12 dell'art. 1 l. n. 443/2001 prevede che le disposizioni di cui al co. 6 della stessa legge si applicano nelle regioni a statuto ordinario a decorrere dal novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Tale periodo è stato così integrato dal co. 7 dell'art. 13 l. 1° agosto 2002, n. 166, recante disposizioni in materia d'infrastrutture e trasporti: *“salvo che le leggi regionali emanate prima della data di entrata in vigore della presente legge siano già conformi a quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d) del medesimo comma 6, anche disponendo eventuali categorie aggiuntive e differenti presupposti urbanistici”*¹³.

L'originario secondo periodo dello stesso co. 12 dell'art. 1 l. n. 443/2001, è stato così sostituito dal co. 8 del citato art. 13 l. n. 166/2002: *“Le regioni a statuto ordinario possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui al periodo precedente”*¹⁴.

Il co. 4 dell'art. 22 t. u., come sostituito dal decreto delegato in esame, dispone che *“Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito*

¹¹ Proprio sulla base della qualificazione di principio fondamentale della materia, si è consolidato, nel passato, il principio per cui l'obbligo della preventiva concessione edilizia, per ogni tipo di costruzione, non fosse modificabile o rimosso dalla legislazione regionale (C. cost., 21 novembre 1997, n. 345 e 18 giugno 1997, ord. n. 187, in *Foro it.* 1999, I, c. 2171 e ivi 1998, I, p. 1039; Cass. pen., 15 marzo – 20 maggio 2002, in *Sett. giur.* 2002, III, p. 123 e Cass. pen., sez. V, 8 luglio 1994, in *Cass. pen.* 1995, p. 2674).

¹² Erano rimasti soggetti ad autorizzazione edilizia, in particolare, le opere costituenti pertinenze di edifici, non ricompresi nell'art. 4, co. 7, d.l. n. 398/93, le occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizioni di merci a cielo libero, le opere di demolizione, reinterri e scavi, ai sensi dell'art. 7, l. n. 94/1982; l'esecuzione di opere ricomprese nei programmi regionali per l'adeguamento degli scarichi degli insediamenti produttivi, di cui all'art. 2, 6° co., l. 24 dicembre 1979, n. 650 (ora abrogata dall'art. 63 d. lgs. 11 maggio 1999, n. 152); le opere relative allo smaltimento dei liquami e dei fanghi, di cui all'art. 2, 5° co., l. 5 marzo 1982, n. 62 (ora abrogata dall'art. 63 d. lgs. 11 maggio 1999, n. 152); l'esecuzione di parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari, da realizzare nei locali siti al piano terreno o nel sottosuolo di aree pertinenziali, ai sensi dell'art. 9, l. 24 marzo 1989, n. 122, come modificato dall'art. 17, 90° co., l. 15 maggio 1997, n. 127; mentre i soli parcheggi realizzati nel sottosuolo dell'immobile, erano assoggettati a d.i.a.; gli interventi di utilizzazione delle fonti di energia in edifici ed impianti industriali, di cui all'art. 26 della l. 9 gennaio 1991, n. 10.

¹³ Pare chiaro l'intento di sanare quelle disposizioni regionali (in particolare, l. reg. Lombardia 19 novembre 1999, n. 22 e l. reg. Toscana 14 ottobre 1999, n. 52) non perfettamente aderenti al dettato della stessa l. n. 443/2001.

¹⁴ La disposizione sostituita così recitava: *“le regioni a statuto ordinario, con legge, possono individuare quali degli interventi indicati dal predetto comma 6 siano assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia”*.

applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44.”

Da un lato, la disposizione delegata non prevede la salvezza delle leggi regionali emanate prima della data di entrata in vigore della l. n. 443/2001, per cui si pone l'alternativa: - o il nuovo art. 22 costituisce norma statale sopravvenuta che assoggetta a sanzioni penale anche gli interventi realizzabili con denuncia d'inizio attività, secondo la previgente legislazione regionale, con conseguente sospetto d'incostituzionalità; - o detta legislazione regionale, comunque, è stata fatta salva, e resta tale, in virtù della l. n. 443/2001, con palese disparità nei confronti delle restanti regioni a statuto ordinario, che non avessero già legiferato.

Dall'altro, più in generale e a regime, la previsione dell'art. 22, co. 4, secondo cui restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'art. 44, non pare compatibile con il diverso principio rinvenibile nel secondo periodo del co. 12 dell'art. 1 l. n. 443/2001, secondo cui le regioni a statuto ordinario possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui al periodo precedente, ovvero le disposizioni di cui al precedente co. 6¹⁵.

Nella stessa logica, l'art. 10, co. 3, dispone che le regioni possono individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire; la violazione delle disposizioni regionali non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 44.

A prescindere dal confronto con la legge di delega, di cui si è detto, la verifica dei poteri regionali in materia edilizia va esaminata sulla base del nuovo impianto costituzionale, dopo l'entrata in vigore della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

La legge costituzionale ha riscritto il titolo V cost., ribaltando il precedente riparto di competenze legislative tra Stato e regioni.

Infatti, il nuovo art. 117 cost. ha previsto le competenze legislative esclusive dello Stato, nonché quelle a competenza concorrente ed ha attribuito alle regioni una competenza residuale nelle materie non ricomprese tra quelle esclusive o concorrenti.

In sede di riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni, il nuovo art. 117 cost. non individua l'urbanistica o l'edilizia, ma assume tra le materie a competenza concorrente il governo del territorio.

Si dubita che la materia edilizia rientri nel *governo del territorio*, atteso che le sue disposizioni si riducono alla definizione dei titoli che legittimano l'esecuzione delle opere ed alla disciplina della vigilanza e repressione degli abusi edilizi, in relazione alla sola mancanza del titolo richiesto.

¹⁵ Va osservato che i co. 6 ss. art. 1 l. n. 443/2001 non recano disposizioni che riguardino il sistema sanzionatorio, per i lavori che possono essere eseguiti mediante denuncia d'inizio attività, per cui restano applicabili le sanzioni previste dall'art. 4, co. 7 d.l. 398/1993, cui fa generale ed espresso rinvio lo stesso co. 6. Per quanto interessa, ai sensi del co. 13 dell'art. 4, d.l. 398/1993, l'esecuzione di opere in assenza della o in difformità dalla denuncia di cui al co. 7, comporta la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere stesse e la mancata denuncia di inizio dell'attività non comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 20 della l. 28 febbraio 1985, n. 47. Un pari principio è ora espresso dal co. 6, secondo periodo, dell'art. 37, t.u., come modificato dal d.lg. n. 301/2002, che, tuttavia, limita la sanzione pecuniaria agli interventi soggetti a denuncia d'inizio attività, di cui all'art. 22, co. 1 e 2, con esclusione degli interventi di cui al successivo co. 3, per i quali resta ferma l'applicazione delle sanzioni penali.

In sostanza, la materia svolge una funzione di mero accertamento della sussistenza del titolo legittimante l'esecuzione delle opere e, in caso negativo, delle sanzioni da applicare per la sua mancanza. Parimenti, il rilascio del titolo è, a sua volta, vincolato alla conformità urbanistica del progetto alla sovrastante pianificazione particolareggiata e generale, come al rispetto delle norme statali e regionali.

Dunque, l'uso e la trasformazione del territorio si decide a monte, in sede di strumentazione urbanistica o di legislazione statale e regionale, ma non al momento della verifica di conformità e del rilascio del titolo¹⁶.

Tuttavia, stante la genericità della locuzione *governo del territorio* e la previsione di una sanzione penale, connessa all'esecuzione delle opere senza il permesso di costruire, non può escludersi che anche la materia edilizia venga ricompresa nell'unitarietà di tale espressione¹⁷.

In tal caso, trattandosi di competenza concorrente, la legislazione statale può determinare solo i principi fondamentali, mentre è espressamente esclusa la potestà regolamentare¹⁸.

Una tale conclusione riguarda l'ordinamento amministrativo della materia, ma non anche le disposizioni che attengono a materie riservate al potere esclusivo dello Stato, individuabili all'interno del plesso normativo sull'edilizia.

In particolare, viene in rilievo la riserva statale in materia penale.

Sul punto l'art. 44, lett. b), t. u. edil. prevede la sanzione penale per l'esecuzione di opere senza permesso di costruire; una pari sanzione trova applicazione per gli interventi edilizi di cui all'articolo 22, co. 3, realizzati in assenza di denuncia di inizio attività o in contrasto con questa o con le prescrizioni degli strumenti urbanistici o della normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della scadenza del termine di 30 giorni dalla presentazione della denuncia di inizio attività.

Nel vigore del precedente assetto costituzionale, la giurisprudenza penale e costituzionale era ferma nel sostenere che la legislazione regionale non poteva mutare il titolo concessorio previsto dalla norma statale, in altro titolo, senza confliggere con il sistema penale statale¹⁹.

¹⁶ Al riguardo, è stata rimessa alla Corte cost. la questione di legittimità dell'art. 1, co. 6 ss. l. n. 443/2001, per violazione del nuovo art. 117 cost., che si fonda sulla distinzione tra urbanistica ed edilizia, per sostenere che solo alcuni profili dell'urbanistica possono rientrare nell'espressione *governo del territorio* (Atti di promovimento del giudizio della Corte da parte delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia Romagna, rispettivamente nn. 11, 13 e 15, in *G.U., s. spec.*, 10 aprile 2002, n. 15, 17 aprile 2002, n. 16 e 24 aprile 2002, n. 17). La Presidenza del Consiglio dei ministri ha sostenuto la diversa tesi, secondo cui la materia edilizia fa parte del *governo del territorio*, nel ricorso avanti alla Corte costituzionale per la questione di legittimità costituzionale della legge regionale Liguria 10 luglio 2002, n. 29 (n. 61, *G.U. s. spec.* 30 ottobre 2002, n. 43). Sulla distinzione tra urbanistica ed edilizia, di recente, Cass. civ., sez. un., 14 luglio 2000, n. 494, in *Foro it.* 2001, I, c. 2475 e Cass. pen., sez. III, 22 giugno 1998, n. 8821, in *Cass. pen.*, 1999, p. 2968.

¹⁷ Sostiene la tesi della competenza legislativa concorrente la Cass. pen., sez. III, 5 marzo – 19 aprile 2002, n. 14763, in *Cons. St.* 2002, II, p. 1558.

¹⁸ Nella fase di transizione dal vecchio al nuovo riparto di competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore (C. cost., 26 giugno 2002, n. 282, in *Cons. St.* 2002, II, p. 853); così anche i regolamenti statali ante riforma costituzionale restano in vigore, per un principio di continuità, fino a che non siano sostituiti dalla normativa regionale (C. cost., 23 luglio 2002, n. 376, in *Cons. St.*, 2002, II, p. 1129).

¹⁹ La normativa regionale nel settore edilizio può svolgere un ruolo integrativo, ma non sovrapporsi alla normativa nazionale estendendo la tipologia delle opere sottratte al regime della concessione. (Cass. pen., sez. III, 25 gennaio 2001 e sez. III, 5 febbraio 1997, n. 394, in *Urb. app.* 2001, p. 459 e in *Cass. pen.*

Un tale principio è ora messo in dubbio dal nuovo assetto costituzionale, anche alla luce della soluzione offerta dal co. 12, art. 1, l. n. 443/2001, modificato dai co. 7 e 8, art. 13, l. n. 166/2002. Come si è detto, tale disposizione, da un lato, ha fatte salve le leggi regionali emanate prima della data di entrata in vigore l. n. 443/2001, che siano già conformi a quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d) del medesimo co. 6, anche disponendo eventuali categorie aggiuntive e differenti presupposti urbanistici, dall'altro, a regime, ha disposto che le regioni a statuto ordinario possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni relative all'individuazione degli interventi realizzabili con la denuncia d'inizio attività, di cui al precedente co. 6²⁰.

In tal modo, l'art. 44 lett. b), t.u. edil. sembra configurare un'ipotesi di norma penale in bianco, atteso che, per la determinazione del precetto, occorre fare rinvio alla legislazione regionale; con la conseguenza che la sanzione penale non è applicabile a quegli interventi, che la legge regionale consente di eseguire, a regime, mediante denuncia d'inizio attività.

Non pare dubbio che un tale principio sia stato introdotto dal co. 2 dell'art. 10 t.u., con riferimento ai mutamenti di destinazione d'uso, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, di immobili o di loro parti, che la legge regionale è legittimata a stabilire se subordinare a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività. Nell'ambito della denuncia, la norma regionale può ricomprendere anche il mutamento di destinazione d'uso strutturale, e nell'ambito delle zone omogenee A; in tal caso, non trovano applicazione le sanzioni penali.

3. Individuazione degli interventi minori

L'art. 3 t.u. edil. definisce gli interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo e quelli di ristrutturazione edilizia²¹.

1998, p. 1229), quindi, le Regioni possono intervenire solo nei limiti in cui tale potere sia stato loro conferito dalle leggi dello Stato e, in difetto di specifiche previsioni al riguardo, l'obbligo della preventiva concessione non può essere modificato o rimosso dalla legislazione regionale (Cass. pen., sez. V, 8 luglio 1994, in *Cass. pen.* 1995, p. 2674; C. cost. 21 novembre 1997, n. 345, in *Foro it.* 1999, I, c. 2171).

²⁰ C. cost., ord., 20 novembre – 4 dicembre 2002, n. 516, in *G. U. s. spec.* 11 dicembre 2002, n. 49.

²¹ Il t.u. definisce: a) «interventi di manutenzione ordinaria», gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti; b) «interventi di manutenzione straordinaria», le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso; c) «interventi di restauro e di risanamento conservativo», gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio; d) «interventi di ristrutturazione edilizia», gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

a) Gli interventi di manutenzione ordinaria non necessitano di titolo edilizio, ai sensi del citato art. 6, salvo più restrittive disposizioni previste dalla disciplina regionale e dagli strumenti urbanistici. Quest'ultimo rinvio consente alla legge regionale e alla regolamentazione comunale di poter superare un principio generale, per cui tali interventi non sono idonei ad assumere rilievo urbanistico-edilizio. Ne consegue che l'eventuale deroga, soprattutto a livello di strumenti urbanistici, debba essere assistita da un'idonea motivazione.

b) Le opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, secondo una costante giurisprudenza amministrativa e penale, ai sensi dell'art. 31 l. 5 agosto 1978, n. 457, potevano riguardare esclusivamente le opere di edilizia residenziale²².

Il principio non trova conferma nella disciplina posta dal citato art. 3 t.u. (così come in precedenza dal co. 7 dell'art. 4, d.l. n. 398/1993), che non opera alcuna preclusione e, comunque, non fa riferimento al citato art. 31, l. n. 457/1978, da ritenersi abrogato per incompatibilità con la nuova disciplina.

In tal modo, deve assumersi che la definizione di tali interventi siano stati estrapolati dall'ambito dell'edilizia residenziale; pertanto, non c'è motivo per escludere dalla procedura di denuncia d'inizio attività gli stessi interventi ove interessino immobili a destinazione diversa da quella residenziale (commerciale, artigianale, terziaria, industriale, ecc.).

Altro problema riguarda la possibilità di avvalersi della denuncia d'inizio attività, anche nell'ipotesi in cui, mediante tali interventi, si realizzi un mutamento di destinazione d'uso.

Secondo l'art. 3 t.u., gli interventi di manutenzione straordinaria non devono comportare modifiche della destinazione d'uso; mentre, per gli interventi di restauro e risanamento conservativo sono consentiti destinazioni d'uso con essi compatibili.

Il dato testuale deve ritenersi superato dal combinato disposto della lett. d) dello stesso art. 3 e della lett. c) dell'art. 10, secondo cui, tra gli interventi consentiti con la denuncia, rientra la ristrutturazione edilizia, c. d. leggera, che resta tale anche se comporti mutamenti della destinazione d'uso, purché in immobili compresi nelle zone omogenee diverse dalla zona A.

Pertanto, devono ritenersi soggetti a denuncia d'inizio attività anche gli interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, in quanto, laddove comportino anche il mutamento di destinazione d'uso, al di fuori della zona A, possono configurarsi come interventi di ristrutturazione edilizia²³.

Non pare plausibile, comunque, che il mutamento di destinazione d'uso sia assentibile mediante denuncia d'inizio attività solo se connesso ad interventi propri della ristrutturazione edilizia e non anche in relazione ad interventi minori sull'edificato.

In ogni caso, ai sensi del citato co. 2 dell'art. 10, resta fermo che la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso è affidata alla legge regionale.

c) Sono realizzabili mediante denuncia d'inizio attività gli interventi di ristrutturazione edilizia, ai sensi della lett. d) dell'art. 3. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e

²² Cons. Stato sez. V, 11 ottobre 1996, n. 1231 e 22 marzo 1995, n. 451 e Cass. pen. sez. III, 22 febbraio 1994, rispettivamente in *Foro amm.* 1996, p. 2886, in *Foro it.* 1996, III, p. 172 e *Cass. pen.* 1994, p. 2528.

²³ Cons. Stato sez. V, 27 febbraio 1998, n. 212, in *Foro amm.* 1998, p. 443.

ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

Quest'ultima previsione ha risolto il contrasto tra il giudice amministrativo, favorevole ad assumere la demolizione e la fedele ricostruzione tra gli interventi ricompresi nella ristrutturazione edilizia ed il giudice penale che affermava un contrario orientamento²⁴.

Pur nel silenzio della norma, va aggiunto, quale ulteriore presupposto, che la ricostruzione deve sempre interessare la stessa area di sedime²⁵.

Inoltre, la ristrutturazione edilizia presuppone necessariamente la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare, ossia di un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura, onde la ricostruzione su ruderi costituisce nuova costruzione e richiede un'apposito permesso di costruire²⁶.

Per la ristrutturazione edilizia, anche mediante ricostruzione dell'edificio demolito, restano ferme le norme urbanistiche vigenti al tempo in cui venne rilasciato l'originario titolo edilizio, con la conseguenza che non sono applicabili le prescrizioni ed i vincoli imposti dagli strumenti urbanistici sopravvenuti²⁷. Laddove, invece, la ristrutturazione comporta mutamenti di parametri urbanistico-edilizi, quali l'aumento delle superfici o il mutamento di destinazione d'uso, le relative opere devono essere conformi alla disciplina urbanistica vigente al momento della denuncia d'inizio attività²⁸.

In ogni caso, in sede di ricostruzione del manufatto demolito, debbono osservarsi tutte le norme tecniche, vigenti al momento della ricostruzione, in quanto le stesse non riguardano la disciplina urbanistico-edilizia, ma la concreta modalità tecnica di realizzazione dell'opera, imposta da norme imperative.

Parimenti, occorrono i nulla osta e le autorizzazioni richieste per gli immobili vincolati, vigenti al momento dell'esecuzione dei lavori.

Infine, restano fermi i diritti dei terzi, per esempio in ordine alle distanze tra fabbricati, ai sensi degli art. 872 e seguenti c.c., ma non anche le diverse e più restrittive previsioni poste dal comune, mediante strumenti urbanistici o regolamenti edilizi, successivi al rilascio del titolo originario che legittima il manufatto.

La stessa lett. d) dell'art. 3 prevede che, ai fini del calcolo della volumetria, non si tiene conto delle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica. La norma pare suscettibile di un'applicazione estensiva, nel senso di ritenere irrilevanti, ai fini del calcolo della volumetria, tutte le innovazioni rese necessarie dal rispetto di altre normative tecniche, per esempio, ai fini dell'eliminazione o superamento di barriere architettoniche²⁹.

Più in generale, l'obbligo del rispetto della volumetria non va riferito ad una meccanica e fotografica riproduzione della volumetria esistente, bensì alla volumetria

²⁴ Cons. Stato, sez. IV, 2 aprile 2002, n. 1824, in *Foro amm.* CDS 2002, f. 4 e sez. V, 5 marzo 2001, in *Cons. St.* 2001, I, p. 585 e Cass., sez. V, 17 febbraio 1999, in *Giust. pen.*, 2000, II, p. 46.

²⁵ Corte cost., 26 giugno 1991 n. 296, in *Giur. cost.* 1991, p. 2325.

²⁶ Cass. pen., sez. III, 3 agosto 2000 e Cons. Stato, sez. V, 1 dicembre 1999, n. 2021, in *Urb. app.* 2000, p. 1269 e *ivi* p. 1125 nota (Mandarano); Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2000, n. 3735 e Cons. Stato sez. VI 5 ottobre 2001, n. 5253, in *Foro amm.* 2000, p. 2592 e in *Riv. giur. edil.* 2001, I, p. 1211.

²⁷ Cass. civ., sez. II, 12 giugno 2001, n. 7909, in *Cons. St.* 2001, II, 1496; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 24 gennaio 2001, n. 36, in *T.A.R.* 2001, I, p. 1094; Cons. Stato, sez. V, 14 novembre 1996, n. 1359, in *Riv. giur. edil.* 1997, I, p. 324.

²⁸ Cons. Stato, sez. V, 9 febbraio 1996, n. 144, in *Foro amm.* 1996, p. 519.

²⁹ Parimenti, è irrilevante il posizionamento, ove indispensabile, di impianti tecnici (Cons. Stato, sez. V, 11 maggio 1998, n. 552, in *App. urb. edil.*, 1999, p. 158).

edificabile, che costituisce l'unico elemento rilevante, sotto il profilo urbanistico-edilizio. Lo stesso principio va applicato alla nozione di sagoma.

Peraltro, la volumetria e la sagoma del manufatto in atto costituisce la posizione giuridica acquisita dal privato, in base ad un titolo legittimante, per cui una volta demolito, il fabbricato da ricostruire non può superare il carico urbanistico preesistente, ma può essere di minore impegno. In altri termini, la volumetria esistente rappresenta lo standard massimo di edificabilità, in sede di ricostruzione, ferma restando la possibilità di utilizzarlo in parte.

d) La denuncia di inizio attività è prevista, ai sensi del co. 2 del predetto art. 22, per le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, e non alterano la sagoma dell'edificio 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 denunce 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.

Questo secondo periodo, introdotto dal d.lg. n. 301/2002, è suscettibile di una doppia lettura. La prima, in linea con l'istituto della denuncia, richiede che l'esecuzione della variante avvenga dopo trenta giorni dalla presentazione della relativa denuncia; in tal caso, la previsione che la denuncia sia presentata prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori, intende ribadire la natura della variante, che interviene in corso d'opera³⁰. Altra interpretazione potrebbe indurre a dare un diverso senso alla disposizione, ovvero la norma farebbe un richiamo sostanziale all'abrogato co. 3 dell'art. 15 l. n. 47/1985, con la conseguenza che l'approvazione della variante deve essere richiesta prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori; in tal modo, la variante potrebbe essere immediatamente eseguita, fatta salva la presentazione della denuncia *ex post*, purché prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.

e) Ai sensi del co. 7 dell'art. 22, è comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui ai co. 1 e 2, senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione, salvo diversa disposizione regionale. In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 44 ed è soggetta all'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 37.

Nella specie, il permesso di costruire per la realizzazione degli interventi, richiesto per gli interventi soggetti a denuncia, di cui ai co. 1 e 2, in via procedimentale, segue le regole fissate dall'art. 20 per il rilascio del permesso. A quest'ultimo articolo è stato aggiunto dal d.lg. n. 301/2002 il seguente co. 10 *bis*: "*il termine per il rilascio del permesso di costruire per gli interventi di cui all'articolo 22, comma 7, è di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda.*" La disposizione va interpretata nel senso che per tali interventi non è consentito il raddoppio dei termini per l'istruttoria, di cui al co. 8 dello stesso art. 20; per il resto, si applica per intero il procedimento proprio per il rilascio del permesso di costruire

³⁰ Si è ritenuto che, dopo l'entrata in vigore dell'art. 4, d.l. n. 398/1993, le "varianti in corso d'opera", già disciplinate dall'art. 15, l. n. 47/1985, sono soggette alla denuncia d'inizio attività e quindi non possono essere più approvate successivamente, come era invece consentito dal citato art. 15 l. n. 47/1985, ora abrogato (Cass. pen., sez. III, 18 marzo 1999, n. 5499 e 3 luglio 1998, n. 2097, in *Riv. pen.*, 1999, p. 547 e *Cass. pen.*, 2000, p. 1403).

In via sostanziale, gli effetti ed il regime sanzionatorio di un tale permesso seguono quelli previsti per gli interventi soggetti a denuncia d'inizio attività, ai sensi dei co. 1 e 2 dell'art. 22.

4. *La denuncia di inizio attività in alternativa al permesso di costruire*

Altri interventi, ai sensi del successivo co. 3 dello stesso art. 22, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività, in alternativa al permesso di costruire³¹.

La facoltà di scelta riguarda solo gli interventi che necessitano di permesso di costruire; in particolare, resta esclusa l'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni, per la quale l'art. 7 t.u. dispone che non si applicano le disposizioni relativi ai titoli abilitativi (permesso di costruire e denuncia di inizio attività)³².

L'alternativa della denuncia di inizio attività non muta il regime sanzionatorio, amministrativo, civile e penale, proprio degli interventi soggetti a permesso di costruire; a tal fine, il d.lg. n. 301/2002, ha integrato le rispettive disposizioni del t.u., estendendo l'applicazione delle relative sanzioni anche agli interventi edilizi di cui all'art. 22, co. 3, eseguiti in assenza di o in difformità dalla denuncia di inizio attività.

La facoltà di scelta va operata con la presentazione della denuncia di inizio attività, in luogo della richiesta del permesso, prima dell'esecuzione delle opere; in mancanza della denuncia, l'intervento sarà abusivo perché privo del permesso di costruire.

Gli interventi di cui al co. 3 sono così individuati:

a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'art. 10, co. 1, lettera c), ovvero gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

La disposizione ha creato una nuova figura di ristrutturazione, c. d. pesante, soggetta a permesso di costruire, in contrapposizione a quella prevista dalla lett. d) dell'art. 3 t. u.

In primo luogo, va segnalato che la legge di delega, n. 443/2001, così come la sottostante legislazione vigente, non distinguevano gli interventi di ristrutturazione in leggeri e pesanti, ma, in una visione unitaria, assoggettavano a concessione edilizia le opere di ristrutturazione, con le relative conseguenze sul piano penale.

³¹ Il co. 6 dell'art. 1 n. 443/2001 consentiva l'alternativa anche rispetto agli interventi che necessitavano di autorizzazione edilizia, non soggetti a sanzioni penali.

³² In base al citato art. 7, non si applicano le disposizioni del t.u. sui titoli abilitativi per: a) opere e interventi pubblici che richiedano per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di una pluralità di amministrazioni pubbliche allorché l'accordo delle predette amministrazioni, raggiunto con l'assenso del comune interessato, sia pubblicato ai sensi dell'art. 34, co. 4, del d.lg. 18 agosto 2000, n. 267; b) opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del d. P. R. 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni; c) opere pubbliche dei comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 47 del d. P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.

Inoltre, la ristrutturazione è tale solo se, pur portando ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente non muti la forma, il volume e l'altezza³³. Pertanto, laddove l'art. 10 lett. c) contempla una ristrutturazione, con modifica del volume e della sagoma, più correttamente configura una nuova costruzione. Nell'ipotesi, quindi, l'intervento è soggetto alla disciplina urbanistica vigente al momento della denuncia, mentre non trova applicazione il principio proprio della ristrutturazione, per cui il parametro urbanistico di riferimento è quello vigente al momento del rilascio dell'originario titolo edilizio.

Quanto ai mutamenti della destinazione d'uso, anche nelle zone omogenee A, resta fermo, ai sensi del citato co. 2 dell'art. 10, il potere legislativo regionale di stabilire quali mutamenti, strutturali o funzionali sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività.

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 l. n. 443/2001, 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 sia asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate.

Un primo presupposto è la presenza di una disciplina di tali interventi, mediante piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo³⁴. In mancanza, non è sufficiente la circostanza che lo strumento urbanistico generale non rinvi l'edificabilità dell'area all'approvazione di un piano attuativo.

In sede di d.lg. n. 301/2002, sono state aggiunte le parole "*comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo*", per sottolineare un criterio sostanziale nell'individuazione dei piani attuativi, con riferimento ad una strumentazione territoriale di dettaglio dell'area, a prescindere dal *nomen juris*.³⁵

³³ Cons. Stato sez. V, 5 marzo 2001, n. 1246, in *Cons. St.* 2001, I, p. 585; Cass. civ. sez. II, 26 ottobre 2000, n. 14128, in *Giust. civ. Mass.* 2000, 2184; Cons. Stato sez. V, 10 agosto 2000, n. 4397 e 3 aprile 2000, n. 1906, in *Foro amm.* 2000, p. 2662 e *ivi* p. 1268; Cass. pen. sez. V, 17 febbraio 1999, n. 3558, e Cass. pen. sez. III, 15 giugno 1998, n. 1898, in *Ced Cassazione* 2000 e in *Urb. app.* 1999, p. 913, nota (Montaruli).

³⁴ Detti piani attuano lo strumento urbanistico generale, piano regolatore generale o programma di fabbricazione. Alcuni hanno carattere generale, nel senso che non sono preordinati al raggiungimento di finalità specifiche. E' questo il caso del piano particolareggiato e del piano di lottizzazione; altri piani attuativi, invece, perseguono un interesse pubblico definito, quale il piano per l'edilizia economica e popolare, il piano per gli insediamenti produttivi, il piano di recupero, di cui all'art. 28 l. n. 457/1978, la delibera di localizzazione dei programmi costruttivi di edilizia economica e popolare prevista dall'art. 51 l. 22 ottobre 1971 n. 865 (Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 1999, n. 176, in *Foro amm.* 1999, p. 328) ed il c.d. "programma integrato", previsto dall'art. 16 co. 1 l. 17 febbraio 1992, n. 179 (Cons. giust. amm., 13 ottobre 1998, n. 597, in *Cons. St.* 1998, I, p. 1656). Deve escludersi dal novero dei piani attuativi il programma pluriennale di attuazione, in quanto assolve solo la funzione di graduazione nel tempo della trasformazione del territorio (Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 1997, n. 1297, in *Cons. St.*, 1997, I, p. 1532).

³⁵ Tra gli accordi richiamati, devono escludersi gli accordi di programma di cui all'art. 34, co. 4, d.lg. n. 267/2000, che non sono disciplinati dai titoli abilitativi del presente t.u., ai sensi dell'art. 7.

Quale ulteriore requisito il piano attuativo deve contenere precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive³⁶.

A tal fine, è prevista la concorrente necessità che la sussistenza di dette precise disposizioni sia esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale, in sede di approvazione degli stessi piani;³⁷ - ovvero che sia accertata dallo stesso organo, mediante un atto di ricognizione, per i piani attuativi già approvati; - in mancanza, che sia attestata con apposita relazione tecnica, allegata al progetto di costruzione³⁸.

La *ratio* della disposizione in esame, nel consentire l'esecuzione delle opere mediante denuncia d'inizio attività, presuppone, in via sostanziale, che, in presenza di uno strumento urbanistico generale e del suo piano attuativo, contenente precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, l'amministrazione abbia compiutamente esercitato ed esaurito il proprio potere pianificatorio.

Pertanto, al comune non resta che la verifica di conformità del progetto da realizzare alla strumentazione generale ed attuativa, senza alcun margine di discrezionalità tecnica o amministrativa³⁹.

Stante la distinta ed autonoma disciplina degli interventi di ristrutturazione edilizia, c.d. pesante, per tali interventi non trovano applicazione le disposizioni poste per le nuove costruzioni, ai fini della normativa urbanistica di riferimento.

c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche⁴⁰.

Nella specie, manca il presupposto della necessità di piani attuativi, in quanto lo strumento generale reca una compiuta disciplina edilizia di dettaglio idonea a consentire la diretta esecuzione degli interventi e prevede, comunque, precise disposizioni plano-volumetriche⁴¹.

Nella sostanza, la norma integra la precedente lett. b), per cui gli interventi di nuova costruzione possono realizzarsi mediante denuncia di inizio attività, in alternativa al

³⁶ Sempre in presenza di un piano attuativo, è possibile che le necessarie precise disposizioni siano in parte individuate, *per relationem*, allo strumento urbanistico generale o ad una pianificazione sovracomunale, immediatamente cogente, quale il piano paesistico, il piano di parco ed il piano di bacino. In tal caso, devono ritenersi sussistenti i requisiti richiesti dalla citata lett. b).

³⁷ Nella legge di delega n. 443/2001, era richiesta la dichiarazione del consiglio comunale; il d.lg. n. 301/2002 fa generico riferimento al competente organo comunale, per non escludere la possibilità che un piano, o forse più probabilmente un accordo, possa essere approvato dalla giunta comunale.

³⁸ Nel silenzio della legge, pare chiaro che la relazione debba essere predisposta da un tecnico abilitato, che assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità, ai sensi degli art. 359 e 481 c. p.. Il professionista che sottoscrive detta relazione può non coincidere con il progettista. Deve ritenersi che la competenza professionale alla sottoscrizione dell'asseveramento, spetti al tecnico che firma il progetto e quindi anche al geometra, ove trattasi di opere di modesta entità.

³⁹ In assenza di tali precise disposizioni, l'attività edilizia resta subordinata al rispetto dei restanti parametri urbanistico-edilizi, previsti dal piano attuativo, lasciando libero il privato - e per esso il progettista - di definire le soluzioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive del progetto. D'altra parte, ove manchino nella strumentazione attuativa precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, le stesse non possono essere introdotte in sede di esame comunale del progetto, per cui il rilascio del permesso di costruire è pur sempre dovuto, sussistendo la conformità urbanistica delle opere da realizzare. In tal caso, però, le opere non possono essere realizzate, mediante denuncia d'inizio attività, ma con il procedimento di rilascio del permesso.

⁴⁰ Il co. 6 lett. d) art. 1 l. n. 443/2001 contemplava "i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c), ma recanti analoghe previsioni di dettaglio".

⁴¹ Non si richiedono, invece, precise disposizioni tipologiche, formali e costruttive, anche se il co. 6 lett. d) art. 1 l. n. 443/2001, faceva riferimento a strumenti urbanistici, recanti "analoghe previsioni di dettaglio".

permesso di costruire, o in presenza di piani attuativi, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, o in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali, recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

5. *Contributi.*

Gli interventi realizzabili mediante denuncia d'inizio attività di cui ai co. 1 e 2 dell'art. 22 sono esclusi dagli oneri contributivi, salvo contraria disposizione regionale, anche se l'interessato abbia chiesto il permesso di costruire. Diversamente, gli interventi di cui al co. 3 dello stesso art. 22, che possono essere eseguiti mediante denuncia d'inizio attività in alternativa al permesso di costruire, sono soggetti al contributo di costruzione ai sensi dell'art. 16.

In tali disposizioni, è rinvenibile il principio generale, per cui l'onerosità degli interventi è legata all'incidenza sul carico urbanistico, a prescindere dal titolo edilizio necessario per l'esecuzione delle relative opere.

In applicazione di detto principio, tuttavia, appare ingiustificata l'esclusione dal pagamento dei contributi per gli interventi di ristrutturazione edilizia, c.d. leggera, di cui alla lett. d) dell'art. 3, laddove modifichi la destinazione d'uso, sia pure al di fuori delle zone omogenee A⁴².

All'onerosità di una tale fattispecie possono provvedere le regioni chiamate ad individuare con legge gli altri interventi, eseguibili mediante denuncia di inizio attività, diversi da quelli di cui al co. 3 dell'art. 22, da assoggettare al contributo di costruzione, definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.

Nella procedura di denuncia d'inizio attività, il titolo si forma dal momento di ricevimento, da parte del comune, della denuncia o dall'esito favorevole della conferenza di servizi, quando sia necessario acquisire assensi di altre Amministrazioni; la denuncia acquista efficacia trascorsi 30 giorni dalla data di perfezionamento. Pertanto, mancando una preventiva attività comunale, il contributo di urbanizzazione deve essere autoliquidato dal denunciante e corrisposto al momento della presentazione della denuncia o, al più tardi, al momento della sua efficacia.

Non può escludersi, tuttavia, una previa pronuncia del comune, ove l'interessato richieda un'espressa determinazione comunale in ordine al contributo da corrispondere, alla sua rateizzazione o all'autorizzazione ad eseguire opere d'urbanizzazione, a scomputo totale o parziale di quanto dovuto o alla sottoscrizione di una convenzione.

Peraltro, la determinazione ed il pagamento del contributo perseguono interessi e finalità proprie, diverse ed autonome rispetto al procedimento di rilascio del titolo edilizio e non costituiscono una condizione per l'efficacia della denuncia⁴³.

6. *Procedimento e sanzioni*

⁴² Cons. Stato sez. V, 27 febbraio 1998, n. 201, in *Riv. giur. urb.* 1999, p. 139 nota (Fiorini) e 23 maggio 1997, n. 529, in *Foro amm.* 1997, p. 1392.

⁴³ Seppure si consideri il rilascio del titolo edilizio condizionato al pagamento degli oneri concessori, tuttavia, l'erronea determinazione del contributo, così come il suo mancato pagamento non determina l'illegittimità del titolo cui il contributo stesso si riferisce, in quanto l'inadempimento dell'obbligazione viene perseguito unicamente con le sanzioni pecuniarie, previste dall'art. 3 l. n. 47/1985 (Cons. Stato sez. V 8 febbraio 1991 n. 108, in *Foro amm.* 1991, p. 355; T.A.R. Lazio sez. II, 28 novembre 1991 n. 1816, in *Tar* 1991, I, p. 4185).

Il nuovo art. 23, introdotto dal d.lg. n. 301/2002, conferma le disposizioni già poste con il t.u. nel testo originario, con l'unica variante di definire legislative e non regolamentare i co. 3 e 4, relativi all'obbligo di previo rilascio dell'atto di assenso per gli immobili vincolati⁴⁴.

Tali disposizioni fanno generico riferimento a tutti i vincoli, a prescindere che la loro tutela sia delegata al comune o spetti ad altra amministrazione⁴⁵.

Pare, invece, riduttivo o parzialmente ripetitivo il co. 2 dell'art. 22 che fa richiamo solo ai vincoli di tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale.

Nell'impianto normativo previgente, l'acquisizione di intese, concerti, nullaosta o assensi comunque denominati d'altre amministrazioni pubbliche, erano necessari solo se richiesti prima di concludere il procedimento in corso per il rilascio della concessione edilizia⁴⁶.

La presenza di altri vincoli, se non precludeva il rilascio del titolo edilizio, impediva, tuttavia, la trasformazione edilizia assentita, prima dell'acquisizione del relativo nulla-osta.

Al contrario, i co. 3 e 4 dell'art. 23 – come già l'art. 1, co. 8, 9 e 10, l. n. 443/2001 – ha unificato i due momenti, quello edilizio e quello relativo ad altri interessi, disponendo che la denuncia d'inizio attività ha effetto, solo dopo la favorevole acquisizione di tutti gli assensi necessari, anche mediante conferenza di servizi. In tal senso, dispone anche l'art. 20 t.u., con riferimento al rilascio del permesso di costruire.

Merita osservare che la richiesta di assenso dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo presuppone che non trattasi di vincolo d'inedificabilità assoluta, prevista da norme primarie, statali o regionali, o dalla pianificazione di settore, quali i piani territoriali paesistici, urbanistico – territoriali, i piani di parco o i piani di bacino.

Sotto il profilo procedurale, per conseguire l'efficacia della denuncia d'inizio attività, l'art. 23 riproduce, sostanzialmente le disposizioni di cui ai co. 8 bis ss. dell'art. 4, d.l. n. 398/1993, come modificate dall'art. 1, co. 7 ss., l. n. 443/2001.

Si tratta di una disciplina semplificata, che risente del dato iniziale di una normativa riferita ad interventi edilizi minori. Tenuto conto, invece, dell'attuale previsione della

⁴⁴ Cass. pen., Sez. III, 13 febbraio – 20 marzo 2002, n. 11292, in *Sett. giur.* 2002, III, p. 97 e C. cost. 24 marzo 1994, n. 100, in *Cons. St.* 1994, II, p. 402.

⁴⁵ L'art. 5 t.u. edil. individua, in particolare, i seguenti assensi: a) le autorizzazioni e certificazioni del competente ufficio tecnico della regione, per le costruzioni in zone sismiche; b) l'assenso dell'amministrazione militare per le costruzioni nelle zone di salvaguardia contigue ad opere di difesa dello Stato o a stabilimenti militari, di cui all'articolo 16, l. 24 dicembre 1976, n. 898; c) l'autorizzazione del direttore della circoscrizione doganale in caso di costruzione, spostamento e modifica di edifici nelle zone di salvaguardia in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 19, d.lg. 8 novembre 1990, n. 374; d) l'autorizzazione dell'autorità competente per le costruzioni su terreni confinanti con il demanio marittimo, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 55 del codice della navigazione; e) gli atti di assenso, comunque denominati, previsti per gli interventi edilizi su immobili vincolati ai sensi degli articoli 21, 23, 24 e 151, d.lg. 29 ottobre 1999, n. 490; f) il parere vincolante della Commissione per la salvaguardia di Venezia, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 6 della l. 16 aprile 1973, n. 171, e successive modificazioni; g) il parere dell'autorità competente in tema di assetti e vincoli idrogeologici; h) gli assensi in materia di servitù viarie, ferroviarie, portuali ed aeroportuali; i) il nulla-osta dell'autorità competente ai sensi dell'art. 13 l. n. 394/1991, in tema di aree naturali protette. Va precisato che tale elencazione è meramente esemplificativa, atteso che la legislazione nazionale e regionale prevedono ulteriori assensi.

⁴⁶ Era questa l'ipotesi d'edificazione in immobili soggetti a vincoli paesaggistici d'insieme o ricompresi in un piano territoriale paesistico (art. 25, r.d. 3 giugno 1940, n. 1357, recante il regolamento della l. n. 1497/1939), o ricompresi nell'area del parco (art. 13, l. 6 dicembre 1991, n. 394) ovvero d'opere, che devono essere sottoposte a valutazione d'impatto ambientale (art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349).

denuncia d'inizio attività per interventi che richiedono, a regime, il permesso di costruire, il procedimento va integrato – per quanto compatibile - con le disposizioni proprie del permesso di costruire. In particolare, deve ritenersi che la domanda di denuncia d'inizio attività, ai sensi dell'art. 20 t.u. edil., vada corredata anche dagli elaborati progettuali richiesti dal regolamento edilizio, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla parte II, relativi alla normativa tecnica, nonché da un'autocertificazione circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie, nel caso in cui il progetto riguardi interventi di edilizia residenziale ovvero la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali.

Il sistema sanzionatorio è distinto, a seconda che trattasi d'interventi minori, di cui ai co. 1 e 2 dell'art. 22 o di altri interventi contemplati dal successivo co. 3.

In entrambi i casi, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine di trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento ⁴⁷.

Se l'intervento è stato, comunque, eseguito, sia in violazione dell'ordine che in sua assenza, nel caso d'interventi minori si applicano le sanzioni pecuniarie, di cui all'art. 37 t. u.; per gli altri interventi, di cui al co. 3 dell'art. 22, realizzati mediante denuncia d'inizio attività, in alternativa al permesso di costruire, si applica la medesima disciplina sanzionatoria, amministrativa, civile e penale, prevista per le opere soggette a permesso di costruire ⁴⁸.

In entrambi i casi, l'interessato può richiedere l'accertamento di conformità urbanistica delle opere realizzate, ai fini della denuncia o del permesso in sanatoria, in applicazione degli artt. 37 e 36 t. u.

⁴⁷ In caso di falsa attestazione del professionista abilitato, lo stesso funzionario informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza

⁴⁸ 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.