

**sostanza e delle finalità**, purché caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi (**sentenza costituzionale n. 6 del 2013**). Di conseguenza devono ritenersi ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall'art 2-bis del TUE, in linea con l'interpretazione nel tempo tracciata dalla Corte Costituzionale (**sentenze n. 231,**

**n. 189, n. 185, n. 178 del 2016 e n. 134 del 2014**). L'art. 8 c.1 legge della Regione Veneto n. 4/2015, limitatamente ai suddetti interventi, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo perché **consente agli strumenti urbanistici comunali deroghe alla disciplina delle distanze** tra fabbricati al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, in violazione del limite dell'ordinamento civile assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (da ultimo, sentenza n. 231 del 2016).

*BIBLIOGRAFIA:* (1) G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, VI ed., Editore, Milano, 2009; 789 ss.; (2) M. D'ORSOGNA, *Commento all'art. 2bis, in Testo Unico dell'Edilizia*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2015, 33 ss.; (3) G. GRAZIOSI, *Le distanze tra pareti finestrate. Ricostruzione sistematica e questioni applicative di un istituto ambiente*, in Riv. giur. edilizia 2013, III, 5 ss..

### Articolo 3

#### Definizioni degli interventi edilizi

#### (legge 5 agosto 1978, n. 457, art. 31)

*1. Ai fini del presente testo unico si intendono per:*

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 la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purchè non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso<sup>1</sup>;*

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 anche il mutamento delle destinazioni d'uso purchè con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. 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<sup>2</sup>;*

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 di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla*

normativa antisismica nonchè quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purchè sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente<sup>3</sup>;

e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:

e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);

e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune;

e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;

e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;

e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore<sup>4</sup>;

e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;

e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;

f) gli "interventi di ristrutturazione urbanistica", quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

2. Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. Resta ferma la definizione di restauro prevista dall'articolo 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Lettera così modificata dall'art. 17, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito in L. 11 novembre 2014, n. 164.

<sup>2</sup> Lettera così modificata dall'art. 65-bis, D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito in L. 21 giugno 2017, n. 96. Il testo previgente disponeva: 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.

<sup>3</sup> Lettera, da ultimo, così modificata dall'art. 30, D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito in L. 9 agosto 2013, n. 98.

<sup>4</sup> Lettera, da ultimo, così modificata dall'art. 41, comma 4, D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito in L. 9 agosto 2013, n. 98, dall'art. 10-ter, D.L. 28 marzo 2014, n. 47, convertito in L. 23 maggio 2014, n. 80 e dall'art. 52, L. 28 dicembre 2015, n. 221. La Corte costituzionale, con sentenza 24 luglio 2015, n. 189, ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, D.L. 69/2013 cit., che dopo le parole «esigenze meramente temporanee», aggiungeva le seguenti «ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti».

<sup>5</sup> V. D.M. 2 marzo 2018 (Approvazione del glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222).

**SOMMARIO: I INTRODUZIONE ALLA NORMA: 1. La definizione degli interventi edilizi nel T.U.E. e ss.mm.ii. tra semplificazione e liberalizzazione. II IL COMMENTO: 1. Le nuove definizioni di restauro e risanamento conservativo alla luce delle modifiche introdotte dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96. 2. Le tipologie definitorie in relazione a regimi normativi e sanzionatori. III LE QUESTIONI APERTE: 1. Prevalenza della definizione degli interventi edilizi sugli strumenti urbanistici generali e locali.**

## I INTRODUZIONE ALLA NORMA

### 1. La definizione degli interventi edilizi nel T.U. e ss.mm.ii. tra semplificazione e liberalizzazione.

Nel sistema delineato dal D.P.R. n. 380 del 2001, meglio noto come *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* (di seguito T.U. edil.), entrato in vigore nel testo originario nel giugno 2003, l'esatta qualificazione degli interventi edilizi, intesi come opere atte a modificare un edificio esistente o a realizzare una nuova costruzione, indipendentemente dal carattere da essa rivestito, ossia dalla destinazione d'uso in essere o futura, costituisce il presupposto indispensabile per stabilire quale disciplina applicare ovvero se una determinata opera possa essere realizzata liberamente, se occorra la presentazione della denuncia di inizio attività o sia soggetta al rilascio del permesso di costruire: da ciò discende il carattere di rilevante centralità dell'art 3 in commento.

Sono strettamente subordinati alla corretta qualificazione delle diverse tipologie definitorie molteplici aspetti relativi all'onerosità piuttosto che alla gratuità, all'applicazione delle misure demolitorie e di quelle penali nonché alle conseguenze in caso di esecuzione di difformità dal titolo. L'aspetto più innovativo del T.U. edil., sebbene autorevole dottrina lo concepisca come una razionalizzazione piuttosto che una vera e propria innovazione della disciplina vigente, riguarda la riduzione dei titoli abilitativi a due soltanto: la concessione edilizia e la denuncia di inizio attività (poi divenuta segnalazione certificata di inizio attività, s.c.i.a.), con conseguente superamento dell'autorizzazione, che si era posta nella legislazione in materia edilizia anteriore al 2001 come titolo abilitativo intermedio tra la concessione edilizia (poi sostituita dal permesso di costruire) e la d.i.a. (poi divenuta segnalazione certificata di inizio attività, s.c.i.a.).

Il T.U. edil. realizza così, tenendo conto della complessa evoluzione legislativa in materia, una delicata opera di riordino e di semplificazione: il sistema vigente, alla luce delle tante modifiche suc-

cedutesi nel tempo, induce a una *summa divisio* tra gli interventi rilevanti sotto il profilo urbanistico ed edilizio, per i quali è necessario un controllo preventivo da parte dell'amministrazione comunale, e gli interventi edilizi minori per i quali un tale controllo preventivo non risulta necessario.

Il precedente e frammentario sistema si era nel tempo caratterizzato per il progressivo abbandono dell'originariamente esclusiva concessione edilizia, prevista dall'art. 1 della legge n. 10 del 1977, per ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio.

Già a partire dall'anno successivo alcune ipotesi di interventi edilizi erano state subordinate ad autorizzazione, cioè a un titolo più leggero perché gratuito, privo di sostegno penale e a formazione anche implicita (v. art. 48 della legge n. 457 del 1978, con riferimento agli interventi di manutenzione straordinaria; art. 7 della legge 23 marzo 1982, n. 94, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, relativamente agli interventi di risanamento conservativo e di restauro).

Nella medesima linea di tendenza si è inserita la legge 28 febbraio 1985, n. 47 che, oltre ad accelerare le procedure di pianificazione urbanistica infra-regionali e comunali, ha previsto l'assoggettabilità a mera autorizzazione dei mutamenti di destinazione d'uso meramente funzionali. Facendo passi ulteriori nella direzione della liberalizzazione, il legislatore ha previsto che una serie sempre più ampia di opere edilizie minori potesse essere realizzata senza il previo rilascio di un provvedimento: con l'articolo 26 della legge n. 47 del 1985 ha sottoposto a semplice asseverazione di conformità la realizzazione di opere definite "interne" agli edifici, perché non incidenti sul prospetto, sulla sagoma, sulla superficie e non comportanti un aumento del numero di unità immobiliari. Nel quadro della tendenza ad attenuare i controlli pubblici per le opere di mero rilievo edilizio è anche la previsione dell'art. 15 della stessa legge n. 47 ("varianti in corso d'opera"), la cui norma sostanzialmente "liberalizza" da controlli preventivi e da sanzioni per eventuali abusi quelle varianti in corso d'opera equivalenti nella funzione alle opere interne.

Infine, con una serie di decreti legge non convertiti, a conclusione della cui vicenda fu adottata la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 2, comma 60), parte rilevante degli interventi edilizi è stata assoggettata alla disciplina della c.d. denuncia di inizio dei lavori (questo articolo, aggiunto all'articolo 4, comma 7, lett. a) del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, è stato successivamente modificato dall'articolo 10, comma 6-bis, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30 e dall'articolo 11, comma 1 e 2, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135).

Il quadro normativo oggi è dunque quello di una varietà di atti legittimanti, ciascuno dei quali costituente titolo per una o più tipologie specifiche di intervento edilizio.

Di fronte a tale situazione, l'elaborazione del Testo unico, con la riconduzione a sistema imposta dal riordino sostanziale, ha condotto a circoscrivere a due i titoli legittimanti, in ragione del tipo di intervento, e ad assorbire in essi ciò che rimaneva degli altri: la concessione edilizia e la denuncia di inizio attività. A tal fine sono stati anzitutto individuati gli interventi che realizzano una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, da sottoporre perciò al previo rilascio della concessione edilizia; per gli interventi edilizi minori, che una tale trasformazione non comportano, il titolo legittimante è stato invece individuato nella denuncia di inizio attività. Il passaggio dall'una all'altra categoria giuridica di titolo è dunque dettato dal passaggio dall'una all'altra categoria fattuale di intervento.

L'opera di liberalizzazione e semplificazione normativa posta in essere dal T.U. edil. non si è tuttavia arrestata, anche successivamente all'entrata in vigore del medesimo, anzi ha trovato concreta espressione nei ripetuti interventi legislativi su temi correlati agli interventi edilizi, portando ad una nuova classificazione degli interventi edilizi, alla modifica dei titoli abilitativi e al collegamento tendenziale del sistema sanzionatorio alla tipologia degli interventi edilizi piuttosto che a quella dei titoli abilitativi.

Gli interventi legislativi si sintetizzano come di seguito:

- l. 22 maggio 2010, n. 73, di conversione del D.L. 25 marzo 2010, n. 40, che ha ampliato le fattispecie di attività edilizia libera di cui all'art. 6 T.U. edil. e distinto le attività totalmente libere e le attività soggette a preventiva comunicazione di inizio lavori - c.i.l.;

- l. 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, che ha modificato la disposizione dell'art. 19 l. n. 241/1990 (legge gene-

rale sul procedimento amministrativo), sostituendo la d.i.a. con la s.c.i.a.;

- D.L. 13 maggio 2011 n. 70 convertito con l. 12 luglio 2011 n.106 (c.d. decreto sviluppo per il 2011) che: 1. ha chiarito (con norma interpretativa) che la S.C.I.A. si applica per tutti gli interventi edilizi precedentemente compiuti con d.i.a., mentre trova ancora applicazione la D.I.A. (comunemente chiamata super-d.i.a.) ove la stessa, in base alla normativa statale o regionale, sia alternativa o sostitutiva al permesso di costruire (ad esempio per gli interventi di cui all'art. 22, comma 3, T.U. edil.); 2. ha ridotto il termine riconosciuto all'amministrazione comunale per vietare la prosecuzione dell'attività edilizia oggetto di s.c.i.a., da 60 a 30 giorni; 3. ha introdotto il silenzio assenso per il rilascio del permesso di costruire, ad eccezione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali; 4. ha introdotto una sorta di sanatoria edilizia *ex lege* per le difformità contenute entro il limite del 2% delle misure progettuali;

- D.L. 22 giugno 2012 n. 83 convertito con l. 7 agosto 2012 n. 134 (c.d. decreto sviluppo per il 2012) che: 1. ha modificato l'art. 5 T.U. edil., riconoscendo allo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE) il ruolo di unico interlocutore tra p.a. e cittadino in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso; 2. ha inserito, dopo l'art. 9 T.U. edil., l'art. 9-bis (Documentazione amministrativa) stabilendo - in un'ottica di semplificazione - che, ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle p.a., e che comunque non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati; 3. ha modificato l'art. 20 T.U. edil., sul procedimento di rilascio del permesso di costruire, in relazione al mutato ruolo dello Sportello Unico per l'Edilizia, tenuto ad acquisire tutti i pareri, i nulla osta, ed i consensi richiesti ai fini del rilascio del titolo abilitativo direttamente presso gli uffici e le amministrazioni competenti, indicendo, se necessario, una conferenza di servizi; 4. ha modificato l'art. 6 T.U. edil. ampliando le fattispecie di interventi di attività libera soggette a comunicazione di inizio lavori;

- D.L. 21 giugno 2013 n. 69 (c.d. decreto del fare), convertito con l. 9 agosto 2013, n. 98, che: 1. ha ampliato la fattispecie della ristrutturazione edilizia, con riguardo agli interventi di demolizione e ricostruzione, eliminando la condizione del rispetto della "sagoma" e ricomprendendovi anche il "ripri-stino" di edifici già crollati o demoliti (purché sia

possibile accertarne la preesistente consistenza); 2. ha ulteriormente modificato la disciplina del procedimento di rilascio del permesso di costruire, per il caso di istanza relativa ad immobili sottoposti ai vincoli ex Codice dei beni culturali e del paesaggio (allo scopo di escludere l'operatività del silenzio assenso); 3. ha disciplinato la fattispecie della "agibilità parziale" e previsto una forma alternativa al certificato di agibilità, quale la dichiarazione di conformità e agibilità rilasciata dal direttore lavori o da professionista abilitato; 4. ha previsto la proroga dei termini previsti dalla legge per il completamento di interventi edilizi;

- D.L. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. decreto Sblocca Italia), convertito con l. 11 novembre 2014, n.164: al fine di semplificare le procedure edilizie, ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese ed assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo, ha modificato la definizione degli interventi di manutenzione straordinaria, l'ambito dell'attività edilizia libera e degli interventi soggetti a scia.;

- L. 7 agosto 2015, n. 124, che mentre affida al Governo il compito di intervenire con uno o più decreti legislativi per attuare la riforma della Pubblica Amministrazione secondo i principi da essa enunciati incide al tempo stesso direttamente su alcune previsioni della legge n. 241/1990. In particolare - per quanto qui interessa - l'art. 5 delega il Governo ad adottare entro 12 mesi uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di SCIA o di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria, invece, un'autorizzazione espressa e di quelli per cui è sufficiente una mera comunicazione preventiva. Viene rilevata, altresì, la necessità di introdurre una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa e definire le modalità di presentazione e i contenuti standard degli atti degli interessati e le modalità di svolgimento della procedura, anche telematica. Altra precisazione importante cui la delega si ispira riguarda l'obbligo di comunicare agli interessati, all'atto della presentazione di un'istanza alla pubblica amministrazione, i termini entro i quali questa è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio equivale ad accoglimento della domanda.

L'art. 6 della legge n. 124/2015 contiene invece prescrizioni di immediata applicazione che prevedono anzitutto la riscrittura di buona parte dell'art. 19, legge n. 241/1990, e poi la modifica degli artt. 21, 21-quater, 21-quinquies e 21-nonies della medesima legge, con la ridefinizione dei limiti temporali del potere di sospensione e annullamento d'uf-

ficio degli atti amministrativi e, coerentemente, dei limiti entro cui l'amministrazione può intervenire sui titoli implicitamente formati o sulle attività avviate in base a d.i.a./s.c.i.a.

Nell'art. 19, legge n. 241/1990, viene, dunque, previsto il potere dell'amministrazione competente, in caso di carenza dei requisiti e presupposti richiesti per l'inizio dell'attività, di intervenire nel termine di 60 giorni dal ricevimento della s.c.i.a. (30 giorni in caso di s.c.i.a. edilizia) con motivati provvedimenti per vietare la prosecuzione dell'attività e ordinare la rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa.

Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa ed i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, deve invitare il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie da adottare in un termine non inferiore a 30 giorni. Nel periodo necessario l'attività è sospesa, ma se il suddetto termine decorre inutilmente l'attività si intende vietata.

- D.lgs. 222/2016, c.d. "Decreto s.c.i.a. 2" che semplifica ulteriormente il panorama normativo riguardante le procedure edilizie principali da seguire per la realizzazione degli interventi edilizi, riducendole a cinque quali l'attività di edilizia libera, la Comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila), la Segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.), permesso di costruire e Scia alternativa al permesso di costruire, (scompaiono la d.i.a.e la Cil) e stabilisce che, salvo diversa normativa regionale, il cambio di destinazione d'uso richiede il permesso di costruire.

- L. 21 giugno 2017, n. 96 (c.d. Manovrina) che ridefinisce il restauro e il risanamento conservativo.

## II IL COMMENTO

### 1. Le nuove definizioni di restauro e risanamento conservativo alla luce delle modifiche introdotte dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96

L'articolo 65-bis del Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50 (cosiddetto "Manovrina") convertito dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96 ha introdotto nel T.U. edil. una ulteriore modifica all'articolo 3, comma 1, lettera c) dalla quale è scaturita una nuova definizione di restauro e risanamento conservativo. Il testo della lettera c) del comma 1 dell'articolo 3 del D.P.R. n. 380/2001 prima delle modifiche introdotte aveva il seguente tenore:

*"Ai fini del presente testo unico si intendono per: (...)*

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”.*

Alla luce delle modifiche introdotte dall’art 65-bis, il predetto comma diventa il seguente:

*“Ai fini del presente testo unico si intendono per:*

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 anche il mutamento delle destinazioni d’uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. 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”.*

La modifica nasce dalla pronuncia della **Corte di Cassazione 14 febbraio 2017, n. 6873** con la quale è stato affermato che il mutamento di destinazione d’uso configura in ogni caso, anche se con opere modeste, una ipotesi di “ristrutturazione edilizia pesante”, per l’effetto sempre assoggettata al relativo permesso di costruire.

L’effetto della sentenza è stato quello di escludere la possibilità di eseguire cambi di destinazione d’uso su immobili ricadenti in zone in cui le previsioni degli strumenti urbanistici consentono unicamente la realizzazione di interventi di restauro e risanamento conservativo, legando in modo indissolubile gli interventi di restauro e di risanamento alla conservazione della destinazione d’uso originaria. Tale interpretazione si pone in aperto contrasto con quanto espressamente previsto nella previgente definizione di cui all’articolo 3, comma 1, lettera c) del D.P.R. n. 380/2001, che ammetteva il mutamento di destinazione d’uso qualificando gli interventi di restauro e di risanamento conservativo come quelli *“rivolti a conservare l’organismo edilizio ed 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 (...)”.*

La discussa pronuncia della Suprema Corte, escludendo la possibilità per gli edifici situati nei centri storici, dopo il restauro, di essere trasformati in alberghi o residenze di lusso, ha, di fatto, bloccato numerosi lavori in tutta Italia con il serio rischio di abbandono e degrado dei palazzi storici, e creato caos negli Uffici tecnici comunali rendendo necessario un intervento del legislatore, che, in sede di conversione del D.L. n. 50/2017, ha introdotto l’art. 65 bis, recante modifiche all’articolo 3, comma 1 lettera c) del T.U. edil. L’articolo in argomento ha introdotto una nuova definizione di “interventi di restauro e risanamento conservativo”, chiarendo che:

- i cambi di destinazione d’uso negli interventi di restauro e risanamento conservativo avvengono “compatibilmente” con gli elementi tipologici, formali e strutturali dell’edificio (in linea con le finalità sottese a tale categoria di intervento volta a conservare e a rendere più funzionale l’organismo edilizio);

- i mutamenti di destinazione d’uso debbono essere “conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi”.

Si apre dunque la strada ai cambi di destinazione d’uso, purché compatibili con gli elementi tipologici, formali e strutturali dell’organismo edilizio e con le previsioni dello strumento urbanistico generale e dei relativi piani attuativi, contemplando la possibilità di concedere il cambio di destinazione d’uso anche nell’ambito di un intervento di restauro e risanamento conservativo, tramite la presentazione di Cila o s.c.i.a., e ciò in contrasto a quanto affermato dai Giudici di legittimità nella pronuncia n.6873/17 ove si legge *“l’esecuzione dei lavori, anche se di entità modesta, porta pur sempre alla creazione di un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, con interventi assoggettati, pertanto, al previo rilascio del permesso di costruire con pagamento del contributo di costruzione discendenti dalla diversa destinazione d’uso”.*

Tra gli “interventi di restauro o di risanamento conservativo”, per i quali non occorre il permesso di costruire, possono essere annoverate soltanto le opere di recupero abitativo, che mantengono in essere le preesistenti strutture, alle quali apportano un consolidamento, un rinnovo o l’inserimento di nuovi elementi costitutivi, a condizione che siano complessivamente rispettate tipologia, forma e struttura dell’edificio. Resta, in ogni caso, il fatto che gli interventi di restauro e risanamento conservativo richiedono sempre il permesso di costruire quando riguardano immobili ricadenti in zona omogenea A dei quali venga mutata la destinazione d’uso anche all’interno della medesima categoria funzionale.

Va da se che per giurisprudenza pacifica e condivisibile (ex multis Tar Lazio, Roma, II-bis, 2 novembre 2017 n. 10930; Tar Campania, Napoli, VI, 22 ottobre 2015 n. 4931; Tar Campania, Napoli, II, 12 luglio 2013 n. 3647; Cons. Stato, VI, 16 febbraio 2017 n. 694 e Tar Napoli, IV, 21 dicembre 2007, n. 16493), qualsivoglia intervento di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. d), D.P.R. n. 380 del 2001, nella misura in cui realizza "l'inserimento di nuovi elementi ed impianti" è, quindi, subordinato al regime del permesso di costruire, ai sensi dell'art. 10 comma 1 lett. c), dello stesso D.P.R. laddove comporti una modifica della sagoma o del prospetto del fabbricato cui inerisce.

In realtà la definizione valida prima dell'entrata in vigore della "manovrina" non impediva il cambio di destinazione d'uso, semplicemente ricomprendeva nella definizione di restauro e risanamento conservativo quegli «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**». Quindi, ante manovrina si faceva riferimento a destinazioni d'uso compatibili con gli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio.

## 2. Le tipologie definitorie in relazione a regimi normativi e sanzionatori

L'art. 3 T.U. edil. distingue diverse tipologie di interventi edilizi a ciascuno dei quali corrisponde un diverso regime normativo.

In particolare si intendono per:

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, interventi che non incidono sul carico urbanistico e non comportano alcuna trasformazione estetica del territorio;

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 la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modifi-

cata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'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 di quella preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente;

e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:

e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);

e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune;

e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;

e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;

e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali *roulottes*, *campers*, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee e salvo che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti (3);

e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;

e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;

f) gli "interventi di ristrutturazione urbanistica", quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

La funzione della classificazione degli interventi edilizi di cui all'art. 3 è duplice:

1. Consente di individuare il titolo abilitativo necessario per lo svolgimento dell'intervento edilizio;

2. Consente di individuare il regime sanzionatorio degli abusi.

Gli interventi edilizi possono essere raggruppati in 4 macrocategorie:

- interventi finalizzati alla conservazione del bene (manutenzione ordinaria e straordinaria);
- interventi tesi al recupero architettonico e funzionale (restauro e risanamento conservativo);
- interventi di trasformazione (ristrutturazione edilizia);
- interventi di nuova edificazione (nuova costruzione).

Attualmente la disciplina dell'attività edilizia può essere così ricostruita:

1. attività edilizia totalmente libera: si tratta degli interventi edilizi per i quali non è richiesto alcun titolo abilitativo, né è prescritta alcuna comunicazione, fermo restando il rispetto delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia; la relativa disciplina è dettata dall'art. 6, comma 1, T.U. edilizia.

Si tratta nello specifico:

a) degli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), ivi compresi gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 kW;

b) degli 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;

c) delle opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;

d) dei movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;

e) delle serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola.

2. attività edilizia libera previa comunicazione non certificata dell'inizio lavori (c.d. C.I.L.): si tratta degli interventi edilizi eseguibili senza titolo abilitativo, ma previa comunicazione al comune dell'inizio lavori; la relativa disciplina è dettata dall'art. 6, commi 2 e 4, T.U. edil., e in particolare:

- le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni (lett. b);

- le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati (lett. c);

- i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (lett. d);

- le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici (lett. e);

3. attività edilizia libera previa comunicazione certificata dell'inizio lavori (c.d. C.I.L. certificata). Rientrano infine nell'ambito dell'attività edilizia libera, secondo quanto stabilito dall'art. 6, comma 4, T.U. edil. (i) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b) T.U. edil., ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio (art. 6, comma 2, lett.a) e (ii) le modifiche interne di carattere



edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, sempre che non riguardino le parti strutturali, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa (art. 6, comma 2 lett. e-bis).

Con riferimento a tali tipologie di interventi è richiesta la comunicazione di inizio lavori asseverata da un tecnico abilitato il quale attesti la conformità dei lavori agli strumenti urbanistici approvati ed ai regolamenti edilizi, nonché la computabilità degli stessi 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. La comunicazione contiene altresì i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

Giova evidenziare come l'art. 6, comma 6 T.U. edil. prevede, inoltre, che le Regioni a statuto ordinario possano estendere la disciplina contenuta in tale disposizione normativa ad interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti ai commi 1 e 2, disciplinando con legge le modalità per l'effettuazione dei controlli.

4. attività edilizia soggetta a permesso di costruire: Ai sensi dell'art. 10 T.U. edil. sono subordinati al rilascio del permesso di costruire tutti gli interventi idonei ad integrare una "*trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio*" e segnatamente gli interventi: (i) di nuova costruzione; (ii) di ristrutturazione urbanistica; (iii) di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti; (iv) di ristrutturazione edilizia riguardanti immobili compresi nelle zone omogenee A che pur non determinando le trasformazioni di cui al punto precedente, comportino mutamenti della destinazione d'uso; (v) nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del D.lgs. 42/2004.

L'art. 10 attribuisce alle Regioni il potere di individuare con legge ulteriori interventi da assoggettare al regime del permesso di costruire altrimenti sottoposti a semplice SCIA.

Resta fermo che la violazione delle eventuali disposizioni legislative regionali sul punto non comporta l'applicazione delle sanzioni penali previste dalla normativa statale in ipotesi di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, in diffonità o in variante rispetto ad esso.

5. Attività edilizia soggetta a DIA (c.d. super-DIA)

Per espressa previsione dell'art. 22, comma 3 T.U. edil., possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività, in alternativa al permesso di costruire:

- gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);

- gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati;

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

La possibilità di avvalersi della super-d.i.a. non sottrae tali tipi di interventi al regime sanzionatorio e al regime dei contributi di costruzione prescritti per il permesso di costruire.

Alle Regioni è data facoltà di ampliare o ridurre con legge regionale l'ambito di applicazione oggettivo della d.i.a..

6. attività edilizia soggetta a s.c.i.a.: l'ambito di operatività delle SCIA è definito in via residuale dall'art. 22, commi 1 e 2, T.U. edil., ove è previsto che sono anzitutto realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività gli interventi edilizi non riconducibili all'elenco di cui all'art. 10e all'art. 6 T.U. edil. sempre che risultino conformi agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi e alla disciplina urbanistico edilizia vigente.

Sono, altresì, realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del d.lgs. 421/2004, e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire; nonché le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico e archeologico e dalle altre normative di settore.

L'uso della s.c.i.a. subisce, tuttavia, delle limitazioni nei "centri storici" (zone omogenee A).

In forza dell'art. 23-bis, comma 4, T.U. edil. - inserito dall'art. 30, comma 1, lett. f), D.L. n. 69/2013, conv. in legge n. 98/2013 - infatti viene limitato l'ambito applicativo della s.c.i.a. per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma se riguardanti edifici siti nei centri storici delle città.

Più specificatamente tale norma stabilisce che:

- all'interno delle zone omogenee A) di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 e in quelle equipollenti secondo l'eventuale diversa denominazione adottata dalle leggi regionali, i comuni devono individua-

re con propria deliberazione, da adottare entro il 30 giugno 2014, le aree nelle quali non è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma;

- decorso tale termine e in mancanza di intervento sostitutivo della regione ai sensi della normativa vigente, la deliberazione di cui al primo periodo è adottata da un Commissario nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

- nelle restanti aree interne alle zone omogenee A) e a quelle equipollenti di cui al primo periodo, gli interventi cui è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione.

Nelle more dell'adozione della deliberazione di cui al primo periodo e comunque in sua assenza, non trova applicazione per le predette zone omogenee A) la segnalazione certificata di inizio attività con modifica della sagoma.

L'inottemperanza ai titoli abilitativi necessari alla realizzazione dei manufatti indicati sopra, comporta la configurazione dei cosiddetti reati edilizi, passibili di sanzioni amministrative o segnalazioni all'Autorità Giudiziaria per i reati penali da parte della Pubblica Amministrazione.

### III LE QUESTIONI APERTE

#### 1. Prevalenza della definizione degli interventi edilizi sugli strumenti urbanistici generali e locali.

Con riguardo alla normativa statale l'art. 3 del D.P.R. n. 380 del 2001, recante la definizione degli interventi edilizi, costituisce un principio fondamentale non derogabile dal legislatore regionale. Ciò emergerebbe sia dalla rubrica di tale articolo («Definizione degli interventi edilizi»), sia dalla sua collocazione nel titolo I della parte I del testo unico, dedicata alle «Disposizioni generali». Inoltre, la natura di principio fondamentale dell'art. 3 in argomento discenderebbe dall'impianto complessivo del testo unico sull'edilizia e dal rilievo che in esso assumono le definizioni degli interventi, nonché dalla sua prevalenza rispetto alle eventuali diverse disposizioni contenute negli strumenti urbanistici generali e nei regolamenti edilizi: prevalenza sancita al comma 2 del predetto art. 3 stando al quale «Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi». Le Regioni a statuto ordinario, in un'ottica di semplificazione delle procedure e at-

tività edilizie, hanno introdotto, integrato e diversificato le proprie categorie di intervento, e di converso le relative procedure. I Comuni a loro volta hanno recepito le modifiche provenienti da norme nazionali e regionali nei rispettivi strumenti urbanistici generali (PRG, PGT, RU, ecc.) e nei regolamenti edilizi, ciascuno con funzioni e finalità differenti. Il regolamento edilizio deve infatti pubblicare disposizioni e procedure per attuare l'attività edilizia nel territorio comunale e non va dunque confuso con lo strumento urbanistico (Piano Regolatore o similari), che è invece un atto di pianificazione dell'assetto territoriale, improntato sotto l'egida politica locale. La scansione temporale delle norme succedutesi nel tempo, ed il rapporto fra le norme nazionali e quelle locali in materia edilizia ed urbanistica hanno inciso profondamente sull'attività edilizia e sul regime amministrativo per le pratiche edilizie. La normativa regionale deve essere applicata alla luce delle vigenti norme nazionali che su di essa hanno il potere di incidere direttamente, e rispetto alle quali gli enti locali preposti hanno il dovere di conformarsi. Di regola nelle modifiche sostanziali è indicato anche un termine entro il quale le regioni (ordinarie) si devono conformare e recepirne le novità, decorso il quale le nuove modifiche prevalgono su quelle eventualmente in contrasto nei testi regionali e soprattutto nei PRG e Regolamenti edilizi. Ove le Regioni ritardino a recepire la normativa statale di riferimento aumenta l'incertezza applicativa in ordine al regime procedurale da applicare. Il rapporto fra le legislazione nazionale, regionale e le prescrizioni contenute negli strumenti urbanistici comunali, con riferimento specificamente alle Regioni a statuto ordinario, è stato oggetto di un annoso e complesso dibattito giurisprudenziale che ha reso necessario l'intervento dell'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato reso con sentenza n. 2 del 7/04/2008**. Con la pronuncia su citata si è ribadito che, le disposizioni contenute nel T.U. dell'Edilizia d.P.R. 380/2001, avendo carattere di norme di principio, prevalgono sulla normativa delle Regioni a statuto ordinario in contrasto con esse, le quali risultano addirittura implicitamente abrogate o inefficaci.

L'Adunanza Plenaria nella citata sentenza precisa che *«nel momento in cui il legislatore nazionale è intervenuto nella materia, assegnando alle norme contenute nel t.u. dell'edilizia volte al riordino della stessa il carattere di norme di principio (e tale, per le ragioni anzidette, appare la norma di cui si discute), devono ritenersi, per ciò stesso, abrogate le norme delle regioni a statuto ordinario con esse confliggenti e, così – per ciò che attiene alla presente fattispecie – la disciplina di fonte regionale di cui si è detto per contrasto con i principi contenuti nel ripetuto art. 12, comma 3, del T.U.E. n. 380/*

2001; ciò in quanto, fino all'adeguamento delle Regioni a statuto ordinario alle norme di principio recate nel testo unico, le norme aventi tale portata in questo contenute sono destinate a prevalere sulle prime. Non si tratta, infatti, di restituzione allo Stato di competenze in materia urbanistico/edilizia trasferite alle regioni a statuto ordinario, ma semplicemente di esercizio, da parte dello Stato, in conformità con quanto previsto dall'art. 117 Cost. e dalla citata legge n. 62 del 1953, della potestà, riservata, appunto, alla stessa legislazione statale, di determinare i principi fondamentali nelle materie di legislazione ripartita».

Quindi l'individuazione dei principi regolatori della materia edilizia è desumibile anzitutto proprio dal T.U. edilizia, il quale stabilisce espressamente che "il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia" (art. 1, co. 1 T.U. edil., **Cons. St. Ad. plen. n. 2/2008**). Nella sentenza n. 309 del 23 novembre 2011 la Corte Costituzionale riprende quanto già in precedenza affermato con la decisione n. 303 dell'1/10/2003, chiarendo e ribadendo che, «a fortiori sono principi fondamentali le disposizioni che definiscono le categorie di interventi in quanto "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». In altri termini, la Corte costituzionale valorizza una delle caratteristiche essenziali del T.U. edilizia, il cui impianto assume come punto di riferimento principale, non tanto il regime dei titoli abilitativi in sé considerato, quanto le note definizioni degli interventi edilizi di cui al citato art. 3, a cui si ricollega la disciplina di molta parte dell'attività edilizia, in ordine all'onerosità degli interventi, alla misura dell'oblazione in caso di sanatoria e al regime sanzionatorio degli abusi. L'evoluzione giurisprudenziale, nel solco dei principi posti dalla Corte Costituzionale, tende ad assegnare una valenza "trasversale" ad alcune materie di competenza statale (particolarmente evidente nella tutela dell'ambiente e dei beni culturali), spesso frammentando le materie di competenza regionale (residuale o concorrente) in sotto-materie, o "interessi", riconducibili in vario modo agli ambiti di competenza legislativa statale. In questi casi le competenze statali risultano qualificate come "compiti", che lo Stato soddisfa mediante interventi legislativi nelle materie più diverse dettando standard uniformi, vincolanti per le Regioni. Con la sentenza n. 309/2011 citata la Corte costituzionale applica questi principi anche alle norme prettamente edilizie, quali sono le definizioni degli interventi di cui all'art. 3 del T.U. edilizia. In altri termini, le norme interessate sono proprio le disposi-

zioni definitorie su cui risulta costruito, per stessa ammissione delle Corti, l'intero corpus normativo dello Stato in ambito edilizio, il quale, sotto questo profilo, comprime, in forza appunto del principio della prevalenza di cui al comma 2 dell'art. 3, non soltanto le competenze legislative regionali, ma anche l'autonomia normativa dei Comuni. In sintesi, la classificazione degli interventi edilizi costituisce disciplina di principio appartenente alla competenza statale e si impone sulla legislazione regionale e sulle previsioni degli strumenti urbanistici (TAR Toscana III n. 386/2017). Un comune può limitare o meno l'attività edilizia attraverso lo strumento urbanistico generale, quelli attuativi e Regolamento edilizio, nei quali rispettare e recepire in *primis* le categorie di intervento definite nell'art. 3 comma 1 del T.U. edil., e quelle eventualmente derivanti dalla legislazione regionale. Ancora, la giurisprudenza amministrativa è unanime sul punto, si veda anche Cons. Stato IV n. 678 del 28/12/2011 che statuisce:

*«Il comma 2 dell'articolo 3 del TU Edilizia prevede che in ordine alle definizioni di cui al comma 1 del medesimo articolo, esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. La individuazione analitica delle varie tipologie di interventi, effettuata all'articolo 3 in una gerarchia ascendente, a seconda della incidenza sull'assetto del edilizio e territoriale, prevale quindi sulle eventuali diverse formulazioni definitorie contenute nei piani regolatori, nella normativa tecnica di attuazione e nei regolamenti edilizi: si tratta di una forma di abrogazione implicita, di cedevolezza, di prevalenza, di resistenza o di applicazione delle disposizioni degli strumenti urbanistici locali (lo strumento o l'istituto al quale si ricorre può essere vario), che cedono di fronte alle definizioni dettate dalla fonte primaria (anche se trattasi di testo unico adottato con la forma del D.P.R.), le quali hanno un grado di durezza e una efficacia cogente tali da prevalere su ogni altra contraria definizione, acquistando anche la valenza di un criterio ermeneutico generale per la intera disciplina urbanistico-edilizia su base locale».*

Sempre dello stesso tenore le sentenze di **Cons. Stato IV nn. 5227/2015, 5187/2014, 3387/2012, e 5214/2007**. Al Comune resta quindi:

- preclusa la possibilità di modificare l'elencazione degli interventi edilizi compresi in ciascuna categoria, inserendo o eliminando tipologie di intervento, se confliggenti con norme sovraordinate;
- libera l'ammissibilità di specifiche tipologie d'intervento in particolari zone/immobili.

L'adozione da parte dei Comuni di strumenti urbanistici contenenti disposizioni illegittime contrastanti con la norma di livello superiore comporta

tuttavia l'obbligo per il giudice di disapplicare le stesse (**Cons. Stato IV n. 3522/2016**). Le normative derogatorie, restrittive o di dettaglio di strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi dovrebbero essere quindi congruenti con le fonti sovraordinate, pena

l'illegittimità e il conseguente annullamento ove oggetto di impugnazione, o comunque la disapplicazione delle prime, stante la automatica sostituzione delle stesse con la clausola legale dettata dalla fonte sovraordinata (**Cons. Stato IV n. 3522/2016**).

**BIBLIOGRAFIA:** D. DE PRETIS, *Il regime amministrativo degli interventi edilizi*, in *La disciplina amministrativa e penale degli interventi edilizi*, a cura di D. De Pretis e A. Melchionda, Trento, 2003, 49; G. SCIULLO, *Gli interventi edilizi: classificazione e funzione*, in *Lexitalia*, n. 3/2004; E. PAPPONETTI, *I titoli abilitativi e la semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in F. Caringella-U. De Luca (a cura di), *Manuale dell'edilizia e dell'urbanistica*, Roma, 2017, 703 ss; A. POLICE, *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008; F. VETRO', *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale (Atti del Convegno A.I.D.U.) Napoli, 2007*; E. STICCHI DAMIANI, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica integrale (Atti del III Convegno nazionale Genova)* a cura di E. Ferrari, Milano 2000.

## Articolo 3-bis Interventi di conservazione

*1. Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. In tal caso l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Articolo aggiunto dall'art. 17, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito in L. 11 novembre 2014, n. 164.

**SOMMARIO:** **I INTRODUZIONE ALLA NORMA:** 1. *Gli interventi di conservazione.* **II IL COMMENTO:** 1. *La Pianificazione urbanistica e il governo del territorio nel riparto delle competenze.* 2. *La Pianificazione urbanistica antecedente al d.P.R. n. 380 del 2001.* **III LE QUESTIONI APERTE:** 1. *La rigenerazione urbana.*

### I INTRODUZIONE ALLA NORMA

#### 1. Gli interventi di conservazione.

Il D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni nella L. 11 novembre 2014, n. 164, (c. d. "Sblocca Italia") ha ritoccato il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante il Testo Unico in materia edilizia (T.U.E.), con l'intenzione esplicita di favorire la ripresa economica, in generale, ed edilizia, in particolare. E così, al di là degli obiettivi effettivamente conseguiti, dietro le integrazioni, le correzioni e le modifiche introdotte dal legislatore si possono intravedere finalità di apertura o riapertura di cantieri, realizzazione o completamento di opere pubbliche, snellimento o razionalizzazione delle procedure edilizie, riduzione degli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, implementazione dei processi di sviluppo sostenibile.

L'art. 3 bis, così introdotto, prevede innanzitutto che lo strumento urbanistico individui gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. Fatto ciò si aprono due opzioni: o questi edifici vengono espropriati e conseguentemente acquisiti al patrimonio comunale; oppure in alternativa all'espropriazione, il Comune può adottare misure finalizzate a favorire la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Ci troviamo di fronte in tal caso alla fattispecie della "volumetria premiale", che riconosce una maggiore volumetria o diritti edificatori liberamente commerciabili al proprietario che si è obbligato a procedere alla ristrutturazione e riqualificazione degli immobili attraverso la presentazione di un Piano di recu-

pero *ad hoc*. Nelle more dell'attuazione del piano al proprietario è esclusivamente consentita l'esecuzione di interventi di carattere conservativo, quali, ad esempio, manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione, che non sia giustificata da oggettive e improrogabili ragioni di ordine statico o igienico sanitario.

Con la legge di conversione l'art. 3-bis ha introdotto una doppia limitazione alle forme di compensazione che l'amministrazione comunale riconosce ai proprietari degli edifici da riqualificare, stabilendo che devono risultare "incidenti sull'area interessata e senza aumento di superficie coperta".

Dalla volontà del legislatore emerge, pertanto, come debba essere lo strumento urbanistico generale a individuare gli edifici esistenti non più compatibili con la pianificazione urbanistica locale, prevedendo al contempo una forma di compensazione per la loro riqualificazione, alternativa all'espropriazione, nel costante rispetto dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa.

La nuova previsione normativa dispone la riqualificazione delle aree in cui sono collocati tali edifici attraverso forme di compensazione, restringendo, al tempo stesso, l'azione dei proprietari degli edifici ai soli interventi conservativi, qualora gli stessi li vadano a riqualificare attraverso un piano attuativo. In mancanza di tale adempimento, i proprietari dei fabbricati all'interno di questi ambiti, potranno demolire e ricostruire gli stessi solo nel caso tali interventi siano giustificati da "obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico ed igienico sanitario".

In questo scenario potrebbe non trovare facile applicazione l'iniziativa privata volta ad attuare gli interventi di conservazione di questi edifici, sia perché si pone come alternativa all'espropriazione, pur tenuto conto delle forme di compensazione che l'amministrazione comunale riuscirà a trovare con i proprietari, sia perché la riqualificazione di questi edifici va di pari passo con l'obbligo di predisporre un piano attuativo con tutte le conseguenze che ne derivano.

## II IL COMMENTO

### 1. La Pianificazione urbanistica e il governo del territorio nel riparto delle competenze.

Appena due mesi dopo la sua entrata in vigore la Regione Puglia ha sollevato la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lette-

ra b), del decreto-legge n. 133/2014, come convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 164/2014, per aver introdotto l'art. 3 bis T.U.E. in contrasto con gli artt. 3, comma 1, 117, comma 3, e 118, commi 1 e 2, della Costituzione.

L'art. 3 bis T.U.E., così come formulato, si aprirebbe a due interpretazioni, entrambe, ad avviso della ricorrente, censurabili.

Secondo una prima interpretazione, tutti gli interventi conservativi sugli immobili, consentiti dalla disciplina in esame sino alla adozione del Piano, sarebbero dotati automaticamente *ex lege* di un titolo abilitativo, con la sola eccezione degli interventi di demolizione e successiva ricostruzione. Il che porrebbe la norma in contrasto sia con l'art. 117, comma 3, sia con l'art. 118, commi 1 e 2, Cost.

Con riferimento all'art. 117, comma 3 Cost., la materia rientrerebbe nel «governo del territorio», e sarebbe assoggettata, pertanto, alla competenza concorrente di Stato e Regioni. In tal senso lo Stato potrebbe intervenire solo con norme che stabiliscano principi fondamentali, senza precludere l'intervento normativo di dettaglio da parte delle Regioni, introducendo una disciplina autoapplicativa e autosufficiente.

Con riferimento all'art. 118, commi 1 e 2 Cost., la concessione *ex lege* dei titoli abilitativi priverebbe i Comuni delle relative funzioni amministrative, fra le quali quella relativa al rilascio dei titoli abilitativi in campo edilizio.

Secondo una seconda interpretazione, l'art. 3 bis T.U.E. non determinerebbe un'automatica concessione *ex lege* di titoli abilitativi agli interventi conservativi, ma li renderebbe possibili, in base al loro regime giuridico, fino all'adozione del Piano. Da questo regime rimarrebbero esclusi gli interventi non conservativi e le demolizioni con successiva ricostruzione, non giustificati da esigenze statiche o di natura igienico-sanitaria.

In questa prospettiva, l'effetto non sarebbe tanto quello di consentire una certa tipologia di interventi conservativi, bensì quello di vietare, *ex lege*, un'altra categoria di interventi (non conservativi, di demolizione e successiva ricostruzione).

Anche in questo caso, la norma opererebbe in modo automatico, senza lasciare spazio di manovra alla legislazione regionale, e depauperando di fatto i Comuni di funzioni amministrative proprie, in materia di assetto e utilizzazione del proprio territorio.

Risulterebbe, inoltre, violato l'art. 3, comma 1 Cost., in quanto la norma impugnata determinerebbe un trattamento uniforme di diverse e variegata realtà regionali e locali, in disprezzo della necessità costituzionale di adeguare il trattamento normativo delle attività urbanistiche alle differenti condizioni sui vari territori.