

DIRITTO URBANISTICO - NOZIONI FONDAMENTALI

1. Definizione e sviluppo storico della materia in Italia.

Il *Diritto Urbanistico* è l'insieme delle leggi, delle norme e dei regolamenti che disciplinano l'uso e la trasformazione del territorio, ovvero dell'attività edilizia, emanati dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni.

In ambito statale, la prima legge che ha previsto l'adozione di un Piano Regolatore Comunale è stata la Legge 25.06.1865 n. 2359 sull'espropriazione di pubblica utilità. L'adozione del P.R.C. era stata posta come "facoltativa" per i comuni ad alta densità abitativa (oltre i 10.000 abitanti) ed era finalizzato ad agevolare più ampie e complesse espropriazioni per il miglioramento viario ed igienico dei maggiori centri abitati.

Nel 1885 venne emanata la "Legge Napoli" che prevedeva un piano di risanamento della città, con maggiori e più ampie facoltà di espropriazioni. Seguirono altre leggi speciali che estendevano il Piano Regolatore ad altre grandi città.

Nel 1935 la legislazione di tutela sismica aveva previsto per la prima volta, in termini generali, la necessità dell'Autorizzazione Amministrativa per le attività edilizie.

La materia trovò la sua prima regolamentazione organica con la Legge 17.08.1942 n. 1150, tutt'ora in gran parte vigente, che istituì il sistema della pianificazione urbanistica come un insieme articolato di piani - tra loro in rapporto di dipendenza gerarchica - che confermava l'obbligo di dotarsi di *Licenza Edilizia* sia per eseguire una nuova costruzione sia per ampliare o modificarne una esistente, salvo che per gli interventi da realizzarsi fuori dai centri abitati o dalle zone di espansione pianificate. Sia pur solo con riferimento al settore dell'edilizia residenziale pubblica, va ricordata, come tappa significativa di sviluppo della materia la Legge 18.04.1962 n. 167, che aveva previsto l'adozione di "piani di zona" per quel tipo di costruzioni, con ampia possibilità di ricorso all'espropriazione per darne attuazione.

L'ambito di applicazione della Licenza Edilizia fu esteso con la legge "ponte" (Legge 06.08.1967 n. 765), rendendo irrilevante la localizzazione della costruzione e riferendola anche alle demolizioni ed alle opere di urbanizzazione del terreno.

Con la successiva Legge 22.10.1971 n. 865 fu ampliata l'aliquota di aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica e si istituì la facoltà di esproprio anche per la localizzazione di impianti produttivi.

Per consentire di risolvere alcune problematiche di rilievo costituzionale circa il regime dei suoli il legislatore con la Legge 28.01.1977 n. 10 (c.d. legge Bucalossi) introdusse il sistema della "*Concessione Edilizia*", da ottenersi per "ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio", sempre peraltro a fronte dell'esecuzione di opere, e corrispondendo al Comune gli oneri concessori, atti a mettere in capo - per la prima volta - al titolare dell'intervento i costi dell'urbanizzazione indotta dalla trasformazione territoriale. Tale legge ha inoltre introdotto nel settore, attraverso i programmi pluriennali di attuazione, il metodo della programmazione temporale, che ha peraltro avuto poca fortuna in sede applicativa.

Lo sviluppo normativo sopra descritto, non si è peraltro accompagnato ad una effettiva capacità di governo del territorio da parte delle amministrazioni competenti. A fronte dell'abusivismo edilizio dilagante sul territorio nazionale, il legislatore si è orientato alla scelta del "Condono Edilizio", attuato per la prima volta con la Legge 28.02.1985 n. 47. Tale normativa aveva previsto peraltro l'insanabilità degli abusi più gravi e l'aggravamento, per il futuro, del regime sanzionatorio, sia penale che amministrativo, con possibilità di procedere in ogni caso alla sanatoria delle opere realizzate in assenza del titolo abilitativo ma sostanzialmente conformi agli strumenti urbanistici.

Nel periodo successivo, oltre alla copiosa normativa regionale, il legislatore nazionale è poi intervenuto solo con interventi non organici, tesi per lo più alla semplificazione dei procedimenti e dei titoli di abilitazione per gli interventi di minore entità.

Tale normativa ha trovato una parziale sistemazione con l'emanazione del "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" approvato con D.P.R. 06.06. 2001 n. 380. In ambito Comunale, l'attività edilizia è sottoposta al rispetto della pianificazione urbanistica attuata mediante l'adozione di un Piano Regolatore Generale Comunale (P.R.G.C.).

Il P.R.G.C. definisce dove e come è possibile realizzare una costruzione e l'uso al quale questa può essere destinata; predetermina le potenzialità edificatorie del territorio e le ordina rispetto ai vari interessi pubblici, assicurando la conservazione ed il buon uso dei suoli.

Le norme di "dettaglio" rispetto a quelle contenute nel P.R.G.C., sono contenute nel Regolamento Edilizio adottato dal Comune. Il Regolamento Edilizio assicura che le attività costruttive rispondano a standard e criteri di salubrità, sicurezza, efficienza energetica ed acustica, e si conformino ai caratteri tipici della zona.

2. I Profili costituzionali e le fonti.

La Costituzione della Repubblica Italiana, prevede e tutela due principi fondamentali. Il primo è quello della tutela della proprietà privata (art. 42 Cost.); il secondo, è quello dell'iniziativa economica (art. 41 cost.). Tuttavia nell'ambito della disciplina dell'uso del territorio, entrambi possono essere condizionati e sacrificati. Si tratta quindi di definire con che limiti e con quali garanzie i poteri e le facoltà dei soggetti inerenti ai beni ed alle attività, di cui sono titolari, possono essere limitati, esclusi, al fine di assicurare il corretto assetto del territorio e delle esigenze della collettività.

Il secondo è quello dell'articolazione del sistema delle fonti della disciplina, tra il livello statale, quello regionale e quello locale. Tema di particolare complessità ed attualità a seguito della recente modifica del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, improntata al principio di sussidiarietà ed orientata al federalismo.

Per quanto attiene alla prima tematica va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha affermato la conformità al dettato dell'art. 42, comma 2, della Costituzione (in base al quale "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti") dei limiti all'edificabilità posti con la pianificazione urbanistica.

In sostanza si fa discendere da tale ultima qualifica la possibilità che il legislatore si limiti a disciplinare la pianificazione urbanistica in generale ed affidi al contenuto concreto dei singoli piani la conformazione della proprietà.

Si è inoltre affermato che i "vincoli" urbanistici, come quelli "paesaggistici", non avrebbero contenuto espropriativo ma solo conformativo e pertanto non vadano risarciti (ai sensi dell'art. 42, comma 3, Cost.) salvo nel caso, per i primi, in cui il vincolo preveda l'inedificabilità assoluta e sia posto a tempo indeterminato, trattandosi in sostanza di una espropriazione anomala.

L'entità dell'indennizzo è oggi disciplinata dal T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazioni di pubblica utilità, approvato con il D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327.

Venendo al tema delle fonti, va ricordato che prima della riforma del Titolo V, (*Titolo V della Costituzione, legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*), le Regioni avevano competenza legislativa, nei limiti dei principi fondamentali della legislazione statale, per le sole materie espressamente indicate nell'art. 117 della Costituzione nel testo previgente. Oggi a seguito delle modifiche apportate al testo costituzionale ed in particolare proprio all'articolo da ultimo citato, esistono tre diversi ambiti di materie:

- a) quello della legislazione statale esclusiva, definito in dettaglio dal nuovo art. 117, comma 2;
- b) quello della legislazione concorrente, di cui al comma 3, nell'ambito del quale spetta alle Regioni la potestà normativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;
- c) quello, generale, della competenza legislativa regionale, di cui al comma 4, che opera per ogni materia non espressamente riservata allo Stato e per il quale valgono, in base al comma 1, i soli limiti derivanti dalla Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dagli impegni internazionali. Per quanto riguarda la materia "urbanistica" essa non appare più così definita nel testo costituzionale, il quale adotta invece - nell'ambito nell'elenco di cui al comma 3 (legislazione concorrente) - l'espressione "governo del territorio", che appare più estensiva e quindi certamente riferibile anche all'edilizia.

Ma il quadro è reso più complesso dall'inserimento nell'ambito delle materie di competenza statale esclusiva, di cui al comma 2, della materia "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*".

Il nodo potrebbe essere risolto, pur riconoscendo che l'"ambiente" rappresenta un "tutto" di cui il "territorio" è una parte, affermando che alla legislazione statale esclusiva viene ad essere affidata la sola disciplina degli aspetti relativi all'equilibrio ecologico. I primi orientamenti della Corte Costituzionale sul punto sono nel senso di affermare che la tutela dell'ambiente più che una materia in senso stretto, come tale riferibile ad una sfera di competenza legislativa statale rigorosamente circoscritta e delimitata sia piuttosto da configurarsi come "valore costituzionalmente protetto", in ordine al quale si possono manifestare competenze diverse, che possono essere anche regionali (Sent. 26 luglio 2002 n. 407).

L'assetto dei rapporti tra legislazione statale e regionale è stato meglio chiarito, anche nel settore urbanistico, a seguito dell'adozione dei decreti legislativi che il Parlamento ha autorizzato il Governo ad emanare per l'adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V della Costituzione con la legge 5 giugno 2003 n. 131.

3. Il sistema delle competenze.

Passando dal livello delle funzioni legislative a quello delle funzioni amministrative, in termini generali è utile tenere presente che il livello di governo che appare maggiormente carico di competenze amministrative nel settore è quello comunale.

E' al Comune infatti che competono sia le scelte di programmazione urbanistica più rilevanti (che si concretizzano nel piano regolatore generale) sia il controllo sulle singole attività costruttive (attraverso il rilascio dei titoli di abilitazione).

Sempre il Comune, ha ampie competenze regolamentari e di regolazione in generale dell'attività edilizia, attraverso il Regolamento Edilizio comunale e le Norme Tecniche di Attuazione dei piani regolatori.

Il che appare del resto conforme al nuovo impianto costituzionale, stante che il nuovo art. 118 della Costituzione stabilisce che *"le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"*.

Le Province intervengono in materia secondo le previsioni delle varie leggi urbanistiche regionali, per lo più in sede di pianificazione o per approvare in luogo delle Regioni i piani comunali o per redigere, ove previsto, il piano territoriale di coordinamento provinciale.

Alle Regioni in genere sono affidati compiti di indirizzo della programmazione (in alcune regioni si prevede un piano territoriale regionale) e di controllo sulla pianificazione locale, oltreché di identificazione delle esigenze di localizzazione delle infrastrutture di rilievo ed interesse regionale.

I compiti amministrativi di rilievo statale, svolti taluni dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e altri dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono identificati dal Decreto Legislativo 31.03.1998 n. 112 (Titolo III) e sono comunque limitati ai profili che attengono alle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale ed alla localizzazione di opere di interesse statale (da ultimo in materia di centrali elettriche, con il D.L. 18 febbraio 2003 n. 25, convertito in Legge 23.04.2003 n. 83).

4. Il sistema della pianificazione.

I tipi di piano, i rapporti tra loro e quindi i relativi effetti sono oggi per lo più disciplinati in modo differenziato nelle varie regioni. (Alcune di queste sono intervenute in modo significativo sul sistema della pianificazione quale risultante delle disposizioni della legge urbanistica del 1942, giungendo anche, come nel caso dell'Emilia-Romagna ad eliminare il piano regolatore generale, sostituendolo con due diversi strumenti (Legge Regionale 24.03. 2000 n. 20).

Nonostante ciò risulta certamente utile e necessario aver presente la disciplina della pianificazione contenuta nella legge urbanistica fondamentale (Legge Urbanistica generale n. 1150/1942), che mantiene la sua portata di normativa di riferimento e di principio.

Tre sono i livelli in cui si articolano i piani, in un sistema di tipo gerarchico, nel senso che le previsioni del livello più alto si impongono al piano del livello inferiore.

Al vertice del sistema è collocato il piano territoriale di coordinamento, strumento (per altro facoltativo) per stabilire le direttive da seguire in ambiti vasti del territorio nazionale, con riferimento:

- a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli e destinazioni;
- b) alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi o impianti di particolare natura ed importanza;
- c) alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti ed in programma.

Tali piani, dopo il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni attuato a partire dal 1972, se non diversamente disposto dalla legislazione regionale, sono approvati con decreto del Presidente della giunta regionale e vengono elaborati d'intesa con le altre amministrazioni interessate.

A livello intermedio si collocano il piano regolatore generale o, per i comuni minori, il programma di fabbricazione, predisposto dal Comune ed approvato dalla regione o dalla provincia. E' questo, lo strumento necessario, *che contiene le prescrizioni principali circa l'edificabilità delle varie zone del territorio comunale e le norme tecniche da rispettare nell'attività costruttiva.*

Tra il piano regolatore generale ed il provvedimento puntuale che contiene il titolo che abilita a costruire si collocano poi i piani attuativi (piani particolareggiati) che appunto delineano, ad una scala territoriale di zona o di comparto, il quadro di riferimento di maggior dettaglio cui ci si deve attenere nella realizzazione delle nuove costruzioni.

5. Il piano regolatore generale.

Tutti i Comuni, come si è già osservato, devono dotarsi di un piano urbanistico generale: quelli maggiori, identificati dalle regioni, devono avere un piano regolatore generale (PRG) e quelli di minore dimensioni un programma di fabbricazione. In caso di mancanza di entrambi gli strumenti l'edificazione è consentita solo nei ristretti limiti posti dall'art. 9 del già citato T.U. dell'edilizia.

I contenuti necessari del PRG, secondo l'art. 7 della legge n. 1150 del 1942 sono i seguenti:

- a) la rete delle principali vie di comunicazione stradale, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
- b) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;
- c) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;
- d) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico, nonché ad opere ed impianti di interesse pubblico o sociale;
- e) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico;
- f) le norme per l'attuazione del piano. Come si può osservare tali contenuti coprono quasi l'intero insieme degli interessi pubblici incidenti sul territorio e rendono il PRG, almeno potenzialmente, lo strumento in grado di governare tutti i processi di trasformazione del tessuto territoriale anche dal punto di vista ambientale.

Per quanto riguarda il procedimento di formazione va ricordato che il progetto di piano regolatore è soggetto a consultazione da parte del pubblico, che può proporre osservazioni sulle quali il Comune si deve pronunciare.

Il piano adottato a seguito dell'esame delle osservazioni è poi inoltrato alla regione o alla provincia per l'approvazione, cui segue la pubblicazione e l'effettiva entrata in vigore. In chiusura di una sintetica esposizione sul PRG va ricordato che l'ampia discrezionalità di cui godono i Comuni nel determinare i contenuti del medesimo risulta in parte limitata non solo dai piani sovraordinati, se esistenti, ma anche dalle norme sugli *standard* urbanistici (limiti minimi di dotazioni di opere di urbanizzazione e di servizi per le varie zone del territorio comunale) di cui al D.M. 2 aprile 1968, nonché da quelle sulle dotazioni minime di parcheggi (art. 18 legge n. 765 del 1967; legge 24 marzo 1989 n. 122), ed infine da una serie di altre disposizioni particolari (ad es. sulle distanze degli edifici dalle strade).

6. Il permesso di costruire e gli altri titoli abilitativi

Il T.U. dell'edilizia contiene una disciplina innovativa dei titoli che abilitano alle singole attività costruttive. Va subito detto che tale disciplina, anche in applicazione delle nuove disposizioni costituzionali di cui si è detto, può essere oggetto di diversa regolazione da parte delle singole regioni. Non sono peraltro soggette a procedure abilitanti alcune attività che l'art. 6 del T.U. qualifica come "*libere*": a) gli interventi di manutenzione ordinaria; b) alcuni interventi volti all'eliminazione delle barriere architettoniche; c) opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro abitato. Il successivo articolo 10, del medesimo T.U., identifica gli interventi soggetti al permesso di costruire, nuova denominazione assunta dalla previgente "concessione edilizia". Tali interventi sono: a) le nuove costruzioni; b) le ristrutturazioni urbanistiche; c) le ristrutturazioni edilizie che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento delle 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. E' previsto che le regioni possano stabilire con legge quali mutamenti della destinazione d'uso, anche senza opere, siano soggetti a permesso di costruire o a denuncia d'inizio attività. Uno dei principali problemi che si pone circa la natura del permesso di costruire, come già in precedenza rispetto alla concessione, è di determinare l'ambito di discrezionalità del soggetto competente a rilasciarla che oggi, ai sensi dell'art. 13 del T.U., è il dirigente o responsabile del competente ufficio comunale. In ogni caso va detto che compete sempre alle commissioni edilizie, ove conservate, di effettuare una valutazione di ordine estetico nel merito dei singoli progetti rispetto alle caratteristiche della zona e dei fabbricati contermini. Venendo al secondo tipo di titolo d'abilitazione, rappresentato dalla denuncia d'inizio attività (DIA), essa rappresenta uno strumento di semplificazione e nel contempo di parziale liberalizzazione degli interventi edilizi minori. Attraverso la DIA infatti lo svolgimento dell'attività costruttiva non è più subordinato ad un atto di assenso preventivo dell'autorità, ma è il promotore dell'intervento che si assume la responsabilità, insieme al progettista, di verificare ed attestare che l'intervento edilizio è conforme alla disciplina urbanistica, salvo il successivo controllo dell'autorità.

7. Le sanzioni.

Il T.U. dell'edilizia dedica l'intero *titolo IV alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità ed alle sanzioni*. Il sistema sanzionatorio appare alquanto articolato e complesso prevedendosi sanzioni penali, amministrative e civili, sia a carico dei soggetti autori degli abusi, sia, in ipotesi particolari, di altri soggetti (ad esempio dei progettisti).

In via generale va detto che è rimasta confermata la fondamentale distinzione tra *abusi meramente formali ed abusi sostanziali*, i primi sanabili attraverso l'accertamento di conformità ed il pagamento di una somma a titolo di oblazione.

Al fine di combattere il fenomeno dell'abusivismo edilizio il T.U. ha confermato il divieto di commercializzazione degli edifici costruiti senza permesso di costruire o di Dia o in difformità da esso (art. 46 T.U.) nonché il divieto di erogazione di servizi pubblici (es. energia e telefono) nei confronti dei medesimi immobili (art. 48 T.U.).

8. I rapporti tra urbanistica e tutela ambientale.

Dovendo la disciplina urbanistica occuparsi del corretto assetto del territorio e disciplinare le sue trasformazioni, in relazione a vari interessi pubblici, fra i quali quelli della tutela ambientale, potenzialmente la pianificazione urbanistica e gli ulteriori strumenti di controllo propri della materia sarebbero in grado di assolvere anche le esigenze e le finalità proprie della materia ambientale.

Di questa tendenziale capacità dell'urbanistica di "inglobare" anche la tutela ambientale si hanno significative tracce anche nella legislazione, a partire dalla nota definizione della materia contenuta nell'art. 80 del DPR n. 616 del 1977, in base al quale "*le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*".

Una recente conferma di un'impostazione che riporta la protezione ambientale nell'ambito dell'urbanistica la si potrebbe cogliere anche nell'art. 20 del T.U. degli Enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) che nel definire i contenuti degli indirizzi generali di assetto del territorio la cui definizione viene demandata alle Province, inserisce anche "*le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque*", nonché l'individuazione "*delle aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali*".

Va peraltro osservato al riguardo che il legislatore non ha mai portato a conclusione questo processo di "incorporazione" delle due materie, continuando a mantenere in vita ed anzi a moltiplicare le forme di tutela settoriali (non solo per l'ambiente in sé ma anche per le singole tematiche ad esso relative), costituite da sistemi di pianificazione particolari e paralleli a quelli territoriali e da procedimenti di autorizzazione e controllo e da apparati concorrenti.

Ciò ha reso necessario individuare e sperimentare varie forme di coordinamento e di raccordo, tra le varie autorità ed i vari procedimenti ed atti di pianificazione e di amministrazione puntuale, peraltro con rilevanti difficoltà operative, lentezze e contrasti operativi.

Anche strumenti importanti come le conferenze di servizio tra le varie amministrazioni competenti a valutare una singola iniziativa, stentano a decollare e quindi a modificare in modo significativo la situazione di frammentazione nell'azione di governo del territorio e dell'ambiente.

PICCOLO GLOSSARIO

La Concessione edilizia (Legge 28 Gennaio 1977, N. 10 - Legge Bucalossi) è un provvedimento amministrativo da parte dell'autorità comunale, che promuove attività di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, in conformità agli strumenti di pianificazione urbanistica. In seguito alla legge 127/97 (Bassanini bis) il potere di rilasciare autorizzazioni e concessioni è passato dalla figura del sindaco a quella dei funzionari comunali con qualifica dirigenziale. La concessione edilizia è un provvedimento a titolo oneroso (gli oneri sono quelli relativi all'urbanizzazione primaria, secondaria e un contributo sul costo di costruzione in base al Consiglio Comunale). Per richiedere la concessione edilizia, il proprietario del terreno o dell'entità immobiliare, deve presentare una domanda corredata della necessaria documentazione relativa al sito. Le domande di concessione relative ad insediamenti industriali ed attività produttive devono essere preventivamente sottoposte dall'interessato all'A.S.L. competente per territorio, per la verifica di compatibilità e tutela dell'ambiente dal punto di vista igienico sanitario e della difesa della salute della popolazione e dei lavoratori interessati.

Il responso del sindaco o dei funzionari comunali con qualifica dirigenziale viene notificata al richiedente non oltre 60 giorni dalla data di ricevimento della domanda. Scaduto tale termine senza che il sindaco si sia pronunciato, può essere presentato ricorso al Presidente della Giunta Regionale che invita il sindaco a provvedere entro 15 giorni. In caso di persistente silenzio viene nominato un commissario che si pronuncia entro 30 giorni sull'istanza di concessione. Nell'atto di concessione sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori, scaduti i quali deve essere ottenuta una nuova concessione. La concessione comporta un contributo per le spese di urbanizzazione. Riferimenti legislativi:

- L 17/8/42 n. 1150 e succ. mod.
- L 28/1/77 n. 10.
- L.R. 5 dicembre 1977 n. 56 e succ. mod.
- L.R. 2 maggio 1986 n. 18.
- L 10/77 art. 1.
- L.R. 56/77, art. 48 e seg. e 56.
- L.R. 2 maggio 1986 n. 18, art. 17.

Dal 2003 la concessione edilizia ha preso il nome di "Permesso di costruire". Conserva invece questa dicitura in Valle d'Aosta, ai sensi della L.R. 4 aprile 1998 n. 11, art. 60.

Il permesso di costruire e la DIA

L'attività edificatoria, a seguito dell'entrata in vigore del Testo Unico sull'Edilizia di cui al D.p.r. n. 380 del 2001 e della legge n. 443 del 2001 è subordinata, a seconda del tipo di intervento da effettuare, a liberalizzazione, al rilascio del permesso di costruire o, in alternativa,

per talune tipologie di interventi e/o al ricorrere di determinati presupposti previo versamento dei contributi di costruzione, alla denuncia di inizio attività. In particolare, il TU prevede tre diversi regimi giuridici di disciplina. In relazione alle attività di manutenzione ordinaria e di eliminazione delle barriere architettoniche che non implicino manufatti esterni alteranti la sagoma degli edifici o di rampe ed ascensori esterni, l'attività edilizia è libera.

Per gli interventi che il TU indica come di manutenzione straordinaria e di restauro e risanamento conservativo, è sufficiente la denuncia di inizio attività, senza il versamento del contributo di costruzione, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica il regime giuridico prevede il permesso di costruire, in via generale, e la denuncia di inizio attività con versamento del contributo di costruzione con riferimento agli interventi di ristrutturazione edilizia e, in presenza di norme di dettaglio in merito ai requisiti piano volumetrici e in ordine alle modalità costruttive dettate dai piani attuativi e riconosciute dal competente organo comunale, anche con riferimento agli interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica.

Il permesso di costruire è il provvedimento di natura autorizzatoria, subordinato al versamento dei contributi di costruzione per concorso agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione (di natura tributaria), legittimante l'attività edificatoria ed è rilasciato a cura del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale.

Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire prevede che la domanda sia corredata del titolo giuridico legittimante l'attività edificatoria e del correlato progetto di edificazione. Il responsabile del procedimento si deve pronunciare sull'istanza entro il termine di sessanta giorni; ove ravvisi la necessità di apportare modifiche al progetto onde concedere il permesso di costruire lo comunicherà al soggetto istante che, in caso di adesione, apporterà le modifiche richieste nei 15 giorni successivi. E' previsto che sia formulata una proposta di provvedimento da parte del responsabile del procedimento e che entro i 15 giorni successivi il responsabile o il dirigente emettano il provvedimento finale. In caso di silenzio dell'amministrazione comunale in ordine all'istanza presentata, il privato potrà alternativamente attivare il procedimento del silenzio inadempiuto di cui all'art. 21 - bis della Legge TAR ovvero richiedere allo Sportello Unico per l'edilizia che il dirigente o il responsabile si pronunci entro 15 giorni; in caso di inutile decorso di tale ulteriore termine, il privato potrà richiedere l'intervento sostitutivo della Regione che potrà nominare, all'uopo, un *commissario ad acta*. In caso di inerzia a fronte di tale ulteriore istanza non resterà che la procedura giudiziale di cui all'art. 21 bis della Legge TAR a fronte del silenzio amministrativo di cui all'art. 2 della L. n. 241 del 1990.

Il permesso di costruire non è revocabile ma è soggetto a provvedimenti in autotutela ed all'annullamento in via giudiziale, è soggetto, altresì, a decadenza in caso di mancato inizio dei lavori entro un anno dal rilascio e di mancata ultimazione entro tre anni dall'inizio.

Ai sensi dell'art. 10 del D.p.r. n. 380 del 2001, il permesso di costruire è necessario per:

interventi di nuova costruzione;

interventi di ristrutturazione urbanistica;

interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente; mutamenti di destinazione d'uso connessi ad interventi di ristrutturazione edilizia.

Tale elencazione è aperta in quanto il 3° comma dell'art. 10 consente alle Regioni di sottoporre al preventivo permesso di costruire ulteriori categorie di interventi in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico.

Come già evidenziato, una diversa procedura (alternativa rispetto a quella dell'ottenimento del provvedimento di permesso di costruire) per intraprendere l'attività edificatoria è quella della denuncia di inizio attività, prevista dalla legge n. 443 del 21 dicembre 2001.

Sono previste due diverse tipologie di denuncia di inizio attività:

la prima, c.d. leggera, in relazione alle attività di manutenzione straordinaria e di restauro e risanamento conservativo nonché in caso di varianti rispetto al permesso di costruire che non alterino i vincoli volumetrici e le prescrizioni del permesso, non è subordinata al versamento dei contributi di costruzione;

la seconda, c.d. pesante (superdia), è alternativa rispetto al permesso di costruire con riferimento agli interventi di ristrutturazione edilizia, nonché agli interventi di nuova costruzione ed agli interventi di ristrutturazione urbanistica ove vi siano norme di dettaglio in merito ai requisiti piano volumetrici e in ordine alle modalità costruttive dettate dai piani attuativi e riconosciute dal competente organo comunale; in tal caso la DIA è subordinata al versamento degli oneri di costruzione.

Tale procedura prevede la denuncia di inizio attività da parte del privato che intenda intraprendere un'attività edificatoria tra quelle indicate. Ove, nel successivo termine di trenta giorni, la Pa non opponga dinieghi rispetto alla denuncia, il privato può, previo versamento, nei casi in cui la denuncia di inizio attività prenda le veci del permesso di costruire, del contributo per gli oneri di urbanizzazione e per i costi di costruzione, intraprendere l'attività d'edificazione denunciata. Deve chiarirsi che le disposizioni di cui alla legge n. 443 del 2001 hanno una mera funzione di semplificazione procedurale non avendo inteso incidere sulla disciplina sanzionatoria e penale prevista per gli abusi edilizi.

Dalla licenza edilizia al permesso di costruire

Le modalità e gli strumenti attraverso i quali la PA (Pubblica Amministrazione) controlla l'attività di costruzione dei privati, hanno subito diverse sostanziali modifiche nel tempo. Si è così passati dalla licenza edilizia di cui alla legge n. 1150 del 17 agosto 1942, alla concessione edilizia di cui alla legge n. 10 del 28 gennaio 1977 sino al permesso di costruire di cui al D.p.r. n. 380 del 2001.

Le differenze tra l'originaria licenza edilizia e l'attuale permesso di costruire sono notevoli.

Innanzitutto la licenza edilizia era originariamente prevista soltanto per ciò che riguardava le edificazioni da effettuare sul territorio urbano ed era gratuita (solo a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 765 del 1967 l'obbligo della licenza edilizia venne esteso a tutto il territorio comunale).

La licenza edilizia era un provvedimento di natura autorizzatoria volto a rimuovere dei limiti all'esercizio di una facoltà immanente al diritto di proprietà del privato, a seguito di verifica della conformità tra l'attività costruttiva richiesta e le previsioni degli strumenti urbanistici.

Con l'art. 1 della legge n. 10 del 1977 (legge Bucalossi), la licenza edilizia fu sostituita dalla concessione edilizia. La modifica, nelle intenzioni del legislatore aveva lo scopo di scindere la

facoltà di costruire dal diritto di proprietà, dove il diritto di costruire diventava l'oggetto di uno specifico provvedimento concessorio da parte della PA.

Su tale rinnovato tessuto normativo, è, tuttavia, intervenuta la Corte Costituzionale che, con sentenza n. 5 del 30 gennaio 1980, ha precisato come lo ius aedificandi sia una facoltà insita nel diritto di proprietà che ben può essere disciplinata quanto al modo, ai termini dal concreto esercizio da parte degli strumenti urbanistici.

Recependo le indicazioni della Corte Costituzionale, il testo unico sull'edilizia ha previsto, in sostituzione della concessione e, ancor prima, della licenza edilizia, il permesso di costruire da rilasciare a cura dello sportello unico per l'edilizia (art. 5 del D.p.r. n. 380 del 2001).

Per ciò che riguarda gli interventi di costruzione di minore rilevanza, peraltro, l'art. 1 comma 6 della Legge n. 443 del 2001 (legge Lunardi) ha previsto un sistema semplificato in alternativa al permesso di costruire. Tale sistema è quello della DIA (denuncia di inizio attività).

In forza di tale procedimento effettuata la denuncia di inizio attività e decorso il termine di trenta giorni, il proprietario può iniziare l'attività di costruzione, previo versamento del contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione.

Con riferimento alle diverse tipologie di attività edilizia prospettabili, il TU prevede tre diversi regimi giuridici di disciplina. In relazione alle attività di manutenzione ordinaria e di eliminazione delle barriere architettoniche che non implicino manufatti esterni alteranti la sagoma degli edifici o di rampe ed ascensori esterni, l'attività edilizia è libera.

Per gli interventi che il TU indica come di manutenzione straordinaria e di restauro e risanamento conservativo, è sufficiente la DIA, senza il versamento del contributo di costruzione, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica il regime giuridico prevede il permesso di costruire, in via generale, e la DIA con versamento del contributo di costruzione con riferimento agli interventi di ristrutturazione edilizia e, in presenza di norme di dettaglio in merito ai requisiti plano volumetrici e in ordine alle modalità costruttive dettate dai piani attuativi e riconosciute dal competente organo comunale, anche con riferimento agli interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica.