
LUCI E OMBRE DELLA SEMPLIFICAZIONE EDILIZIA NELLA LEGGE SBLOCCA-ITALIA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Le modifiche in tema di conferenza di servizi e di autotutela. — 3. Disciplina edilizia e rigenerazione urbana. — 4. La nuova disciplina del mutamento di destinazione d'uso. — 5. Le innovazioni in materia urbanistica. — 5.1. I problemi posti dal nuovo contributo straordinario. — 6. Verso il superamento dei regolamenti edilizi comunali. — 7. Il nuovo quadro sinottico del regime degli interventi edilizi.

1. Premessa.

La semplificazione amministrativa è al top di tutte le agende, compresa quella del governo, e la materia urbanistico-edilizia è tra le più intricate dalla regolazione (1). Tutti concordano sul fatto che occorre favorire le politiche del riuso e

(1) La letteratura in materia di semplificazione amministrativa è ormai vastissima. Tra i contributi più recenti e puntuali si segnalano: CALABRÒ M., *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Rivista giur. urb.*, 2012, p. 201 ss.; CROSETTI A., *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e Accordi di copianificazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, 1/2, p. 343 ss.; DE PRETIS D., *Semplificazione, urbanistica ed edilizia*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 337; DI LASCIO F., *le semplificazioni amministrative e le misure di riduzione degli oneri*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 3, p. 242 ss.; FERRARI E., *Contro la banalità della semplificazione normativa*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, p.141 ss.; IUVONE C., *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, 1, p. 15 ss.; MANTINI P., *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, Padova, 2012, p. 50 ss.; MATTARELLA B.G., *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011, p. 25 ss.; MERUSI F., *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in *Nuove autonomie*, 2008, p. 335 ss.; MORBIDELLI G., *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica, nell'edilizia, nei lavori pubblici (ovvero della strada verso una sostenibile leggerezza delle procedure)*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, p. 304 ss.; PAGANO A., *Dismissioni e semplificazione nella Legge di stabilità*, in *Urbanistica e appalti*, 2012, 1, p. 47 ss.; PAPARO S., *Per una semplificazione di risultato*, in *La tela di Penelope (Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica)*, a cura di A. NATALIZI e G. TIBERI, Bologna, 2010, p. 235 ss.; RANGONE N., *La semplificazione delle regole e delle procedure amministrative*, in *www.treccani.it*, 2010; SALVIA F., *La semplificazione amministrativa: tra scorciatoie procedurali e semplicismi mediatici*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3/4, p. 447 ss.; SANDULLI M.A. (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005; SCIULLO G. (a cura di), *La*

della rigenerazione urbana, architetti e costruttori hanno appena presentato sul tema un libro dal titolo “Operazione Marsiglia”, sui successi francesi, il governo discute in parlamento un disegno di legge per ridurre il consumo del suolo, anche pensando alla decisione della Commissione europea che impone il parametro zero entro il 2050. Però, quando si tratta di semplificare e “sbloccare” non tutto riesce bene perché vecchie culture e riti sono duri a morire.

Un’analisi più dettagliata potrà aiutarci a comprendere le innovazioni in materia edilizia dello Sblocca Italia, con le modifiche apportate in sede di conversione con la legge 164/2014 (2) e a muoverci meglio tra le sue luci e le sue ombre.

2. *Le modifiche in tema di conferenza di servizi e di autotutela.*

Prima di approfondire l’esame delle innovazioni in materia di semplificazione edilizia, è opportuno soffermarsi brevemente su due modifiche ordinamentali di un certo rilievo, che riguardano gli istituti della conferenza dei servizi e dell’autotutela.

Per la verità, un’osservazione preliminare è necessaria: a 25 anni dalla emanazione della legge 241 non può non rilevarsi che l’intervento novellatore del legislatore è stato frenetico, a volte comprensibile altre volte meno, ma tuttavia esso ha provocato l’effetto negativo di notevolmente depotenziare la natura di legge di principi, generali, semplici e cogenti, dell’azione amministrativa.

È una questione su cui, anche in termini di bilancio, sarà utile un approfondimento effettivo.

La prima modifica introdotta dalla legge di conversione 164/2014 sta nella dichiarazione della decorrenza dei termini di validità degli “atti della conferenza dei servizi” (ossia pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla-osta), non già dal loro rilascio bensì dalla data del provvedimento finale.

In altri termini, la norma corregge definitivamente una poco condivisibile ma diffusa interpretazione dichiarando (ciò che era chiaro) la natura endoprocedimentale degli atti della conferenza istruttoria che si conclude, ed acquista efficacia esterna, con il provvedimento finale (3).

La seconda modifica concerne la qualificazione dell’intervento conclusivo del Consiglio dei ministri nella conferenza dei servizi, in caso di dissenso interno, quale “atto di alta amministrazione”.

semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione, Bologna, 2008; STELLA RICHTER P., *Relazione generale al Convegno “La semplificazione nella disciplina del territorio”*, Trento, 8-9 ottobre 2010, in *Riv. giur. urb.*, 2012, 1/2, p. 11-30; VESPERINI G., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 654 ss..

(2) Sul punto si segnalano le interpretazioni a prima lettura di BASILE F., MANTINI P. e GHILONI M., in *Dossier Decreto Sblocca Italia, Edilizia e Territorio*, Il Sole 24 ore, novembre 2014.

(3) La relazione illustrativa al provvedimento rammenta alcuni casi (ad esempio la conferenza di servizi per l’ottenimento dell’autorizzazione unica alla realizzazione di un’opera) in cui tra il rilascio dei singoli atti di assenso e l’autorizzazione finale intercorrono anche anni, evidenziando come ciò comporti che quando il proponente sia messo nelle condizioni di poter iniziare i lavori, i termini di validità dei singoli atti endoprocedimentali si siano già notevolmente ridotti.

La riforma va nella giusta direzione di potenziare il principio dello *stare decisis* nell'arena delle decisioni pubbliche.

Non sempre, e non in tutti i casi, l'ultima parola può spettare al giudice amministrativo.

D'altronde, la qualificazione della deliberazione del Consiglio dei ministri quale atto di alta amministrazione parrebbe conforme all'orientamento della giurisprudenza amministrativa, per la quale il meccanismo delineato all'articolo 14-*quater* della legge n. 241 del 1990 è funzionale al superamento dell'arresto procedimentale conseguente al dissenso qualificato manifestato in conferenza di servizi, mediante il coinvolgimento di un altro e superiore livello di governo e con altre modalità procedimentali (4). La deliberazione sulla "questione" da parte del Consiglio dei Ministri sintetizza cioè non un procedimento di riesame del dissenso qualificato, che resta comunque legittimamente espresso, ma un'eventuale e dominante riconsiderazione dei suoi effetti, che possono essere così impediti. In ciò si realizza una manifestazione del potere governativo, riferibile a quello sostitutivo ordinario, in coerenza con le previsioni dell'art. 120 Cost. (5).

Il Consiglio dei Ministri, infatti, si sostituisce completamente alle amministrazioni interessate, previa acquisizione delle loro posizioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione. Al Consiglio dei Ministri, pertanto, è conferito un ampio potere discrezionale "quale organo di ultima istanza in chiave semplificatoria svolgendo un apprezzamento che è di alta amministrazione, pur nel rispetto e nella valutazione di quanto espresso dalle amministrazioni interessate, con speciale riguardo alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. Valutazione di fronte alla quale si arresta il sindacato del giudice amministrativo, il quale non può entrare nel merito delle scelte dall'amministrazione se non per profili di palese illegittimità, contraddittorietà e irragionevolezza" (6).

Infine, occorre evidenziare che, con le modifiche all'art. 21 legge 241/1990 e s.m.i., si persegue il medesimo fine, sopra illustrato, di garantire maggiore certezza alle decisioni pubbliche, limitando la sfera dell'autotutela, anticipando quanto sarà nel merito normato con il c.d. disegno Madia ora all'esame del parlamento.

Tre sono le novelle introdotte in materia.

La prima concerne l'art. 19, ove si aggiunge la "presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente" quale condizione che circoscrive i casi per i quali l'amministrazione può procedere, in via di autotutela, alla revoca e all'annullamento d'ufficio di quanto conseguito dall'interessato a seguito di segnalazione certificata d'inizio attività. Si tratta di una modifica di rilievo, tesa a dare maggiore certezza agli atti cd. di "auto amministrazione" sebbene si dovrà riscontrare nella prassi l'esatta portata interpretativa che si vorrà attribuire alla nozione di "pericolo di danno".

(4) Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2012 n. 3039.

(5) Cons. Stato, Sez. VI, 15 gennaio 2013 n. 220.

(6) Cons. Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2014, n. 505.

La seconda riguarda l'articolo 21-*quinquies*, ove si modifica la facoltà di revoca del provvedimento amministrativo ad efficacia durevole, da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge, di cui sono definite le condizioni di esercizio. In particolare, si prevede che la revoca per mutamento della situazione di fatto sia possibile solo ove tale mutamento fosse "non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento" e, per quanto riguarda le ipotesi di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, è esclusa la revoca per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

Un concetto, quello della "prevedibilità" in chiave soggettiva, assai opinabile e sicuramente foriero di contenzioso, ma pur sempre utile per arginare l'esercizio *sine die et finibus* del potere di revoca, causa di incertezze e instabilità anche agli occhi degli investitori stranieri.

La terza modifica concerne l'art. 21-*nonies* sull'annullamento d'ufficio, ove si esclude che siano annullabili d'ufficio i provvedimenti "sostanzialmente legittimi", vale a dire quelli il cui contenuto non sarebbe stato diverso, nonostante i vizi di procedimento o di forma o la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento. In altri termini: si escludono dalla possibilità di procedere ad annullamento d'ufficio i provvedimenti adottati in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, nonché nei casi di mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (art. 21-*octies*, co. 2).

È un passo in avanti nella visione "sostanzialistica" e non "formalistica" del diritto amministrativo.

3. *Disciplina edilizia e rigenerazione urbana.*

Venendo ora al più specifico contesto urbanistico-edilizio nella legge 164/2014 un giudizio di pieno favore si deve esprimere per la sostanziale liberalizzazione del frazionamento delle unità immobiliari (7).

(7) L'art. 17 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, rubricato "Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia", dispone che: "Al fine di semplificare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo, al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 3 (L), comma 1, lettera b):

1) le parole: "i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari" sono sostituite dalle seguenti: "la volumetria complessiva degli edifici";

2) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "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 modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso".

Semplificare finalmente il frazionamento delle unità abitative è un'idea semplice ed efficace che consegue, nel contempo, tre diversi risultati:

- a) si soddisfa la domanda abitativa di giovani coppie, professionisti legati alla mobilità, immigrati, ecc.;
- b) per soddisfare questa domanda non si consuma nuovo suolo;
- c) si realizza un nuovo reddito potenziale, assai utile in tempi di crisi economica.

Si può persino osservare che questa soluzione trae spunto da una proposta avanzata al Congresso dell'INU del 2013 da Giuseppe Campos Venuti, ritenuto autorevole "patriarca" dell'urbanistica riformista, con cui ho personalmente intrattenuto un breve carteggio sul tema (8).

Spesso le soluzioni più semplici e di buon senso si dimostrano anche le più efficaci.

L'obiettivo viene raggiunto tramite il nuovo parametro del mantenimento delle volumetrie riferito all'edificio, e non più alla singola unità immobiliare, il che legittima un complessivo e giusto *favor* per le opere interne che non modifichino parti strutturali (9).

Alle modifiche citate si accompagna quella disposta dalla lett. d) del medesimo comma 1, secondo cui non è più necessario il permesso di costruire per gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano aumento di unità immobiliari, modifiche del volume o delle superfici. In base al nuovo disposto il permesso di costruire serve invece se vi è una modifica della volumetria complessiva degli edifici oltre che nel caso, già contemplato dal testo previgente dell'art. 10, co. 1, lett. c), del t.u. edilizia, di modifica dei prospetti.

Occorre notare che, prima dell'entrata in vigore della nuova legge, per gli accorpamenti e i frazionamenti di unità immobiliari era richiesto il permesso di costruire (una vera assurdità...). In seguito alla semplificazione operata per tali interventi di accorpamento e frazionamento sarà sufficiente una semplice comunicazione d'inizio lavori (C.I.L.).

Con riferimento alle modifiche interne ai fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, la riforma chiarisce che le stesse possono essere eseguite semplicemente previa C.I.L. (comunicazione d'inizio lavori), a condizione che gli interventi non riguardino le parti strutturali (nuovo testo dell'art. 6, co. 2, lett. *e-bis* del t.u. edilizia), che deve essere obbligatoriamente asseverata dal tecnico.

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stato modificato il n. 2) della lett. c) del co. 1, stabilendo che all'amministrazione comunale, al fine di

(8) Mi permetto di rinviare in termini a MANTINI P., *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*, in www.inu.it.

(9) La prima modifica (lett. a), n. 1), del co. 1) riguarda la definizione di manutenzione straordinaria e comporta che per tali interventi non sia alterata la volumetria complessiva degli edifici, anziché i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari come prevedeva il testo previgente della lett. b), del co. 1, dell'art. 3 del t.u. edilizia.

Viene precisato che sono ricompresi tra gli interventi di manutenzione straordinaria 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 modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso (lett. a), n. 2), del co. 1).

garantire che gli interventi di manutenzione straordinaria e le modifiche interne sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa effettuati con semplice C.I.L. non riguardino le parti strutturali, deve essere trasmessa non solo la C.I.L. asseverata ma anche l'elaborato progettuale. Viene precisato inoltre che il tecnico che assevera la C.I.L. deve attestare anche la compatibilità dell'intervento con la normativa sismica e sul rendimento energetico nell'edilizia.

Si tratta certo di un aggravamento della procedura ma di indubbia utilità pratica perchè l'intervento deve poter essere ben identificato.

Nel corso dell'esame parlamentare del decreto è stato, inoltre, modificato il n. 5) della lett. c) al fine di elevare da 258 a 1.000 euro la sanzione pecuniaria per la mancata presentazione della C.I.L. o, nel caso di manutenzioni straordinarie o di modifiche interne sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, sempre che non riguardino le parti strutturali, o di modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa, della CIL asseverata. Non c'è chi non veda l'assoluta e irragionevole complicazione del regime di manutenzione straordinaria, tra regime gratuito e oneroso.

Vengono comunque ridotti i termini per il rilascio del permesso di costruire anche nei comuni superiori a 100.000 abitanti (60 o 90 giorni) salvo che per "i progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento".

Si ribadisce, per l'ennesima volta, che la d.i.a. è sostituita dalla s.c.i.a., accelerando la fase d'inizio dei lavori senza dover attendere alcun termine.

Sanando un'ingiustificata aporia, viene specificato che "sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista" le varianti a permessi di costruire che non configurino variazioni essenziali, purché conformi.

Specificando un principio generale, si è inoltre stabilito che è l'amministrazione comunale, e non il privato, a trasmettere tempestivamente la comunicazione d'inizio lavori "ai competenti uffici dell'Agenzia delle Entrate" e che la stessa ove integrata dalla comunicazione di fine lavori, è valida anche ai fini delle variazioni catastali: un bel passo in avanti!

Anche la disciplina delle licenze di agibilità viene migliorata poiché si consolida l'istituto della relazione certificata, di conformità dell'opera realizzata al progetto, da parte del direttore dei lavori o di un tecnico incaricato, limitando il potere delle regioni di intervenire in senso diverso. Tuttavia non si è avuto il coraggio, nonostante le proposte avanzate, di sopprimere gli antistorici riferimenti all'"igiene edilizia" che è causa d'irragionevoli conflitti con le A.S.L.

Accanto a queste positive misure occorre però evidenziarne altre che meritano, anche alla luce delle modifiche apportate in sede di conversione, un più severo esame. Inopinatamente, viene inasprita la vigente disciplina sulla durata temporale del permesso di costruire che, in tempo di crisi edilizia, è certamente inopportuna perché molti interventi non vengono neppure iniziati per carenza di credito e/o di prospettive di mercato.

Occorre inoltre rilevare che il testo del decreto stabiliva che "è previsto che per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire

anche in deroga alle previste destinazioni d'uso, previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico" (10).

Avevamo osservato in prima lettura che una tale disposizione "prova troppo e troppo poco": può, infatti, ritenersi un passo in avanti consentire il permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso per un complesso intervento di ristrutturazione urbanistica ma certo è un passo indietro se tale procedura (che implica una delibera del consiglio comunale) viene prevista anche per la ristrutturazione edilizia, che in tal modo è assoggettata ad un ingiustificato ed illogico aggravamento procedurale, contrario ai dichiarati fini di sostegno alla rigenerazione urbana.

Alla luce della modifica apportata in sede di conversione, con cui sono state abrogate le parole "ristrutturazione urbanistica", possiamo ritenere che il testo normativo migliora sotto il profilo della ragionevolezza, poiché non detta lo stesso regime giuridico per interventi tra loro tanto diversi, ma non risolve il profilo dell'aggravamento procedurale mantenendo la stessa disciplina agli interventi di ristrutturazione edilizia che sono, come noto, tra i più diffusi e rilevanti sotto il profilo del riuso urbano. Che significa, infatti, che un intervento di ristrutturazione edilizia è ammesso alla "richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso" quando la possibilità di mutare la destinazione d'uso è elemento coesistente e tipico della ristrutturazione edilizia (11)? Che vuol dire ammettere al "permesso di costruire" un intervento che, sia pur nei limiti degli stessi volumi e superficie, è già realizzabile con il meno gravoso procedimento di S.C.I.A.? A che scopo attribuire al consiglio comunale, in palese contrasto con il principio di separazione/distinzione delle funzioni amministrative, una competenza strettamente tecnica quale è la valutazione della "condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione"?

Il testo approvato offre il fianco a severe critiche e rischia di costituire un regresso, sia in termini di semplificazione amministrativa che di politiche di riuso urbano.

Anche la disciplina degli oneri degli interventi edilizi può definirsi assai timida sotto il profilo del *favor* agli interventi di riqualificazione dell'esistente (12).

(10) Si veda art. 17, co. 1 lett. e) "all'articolo 14 (L): 1) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

"1-bis. Per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico".

(11) *Ex multis*: "Quanto al mutamento di destinazione di uso di un immobile attuato attraverso la realizzazione di opere edilizie, qualora esso venga realizzato dopo l'ultimazione del fabbricato e durante la sua esistenza, si configura in ogni caso un'ipotesi di ristrutturazione edilizia (art. 3, 1° co., lett. d), del d.P.R. n. 380/2001), in quanto 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" (Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 9894/2009).

(12) Così dispone l'art. 17 lett. h): "All'articolo 17 (L): ...2) dopo il comma 4, è aggiunto il seguente:

"4-bis. Al fine di agevolare gli interventi di densificazione edilizia, per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione

Ma in più contiene un sicuro aggravamento (v. art. 17, co. 1 lett. *h*) n. 1) laddove impone agli interventi di manutenzione straordinaria, sinora gratuiti, la corresponsione di un contributo di costruzione peraltro calcolato in un modo talmente cervelotico da determinare non pochi ostacoli interpretativi e conseguenti incertezze. Infatti, il nuovo testo del decreto, come risultante dalle modifiche apportate in sede di conversione, stabilisce che “gli interventi di manutenzione straordinaria qualora comportanti aumento del carico urbanistico” corrispondono un contributo di costruzione commisurato alla “incidenza delle sole opere di urbanizzazione purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile”.

Una norma inopportuna perché gli interventi di riqualificazione edilizia vanno incentivati, non penalizzati, e perché il parametro indicato è di tale complessità interpretativa da determinare una sicura incertezza e potenziali abusi burocratici.

4. *La nuova disciplina del mutamento di destinazione d'uso.*

Certamente è da accogliere con favore la nuova e più moderna disciplina del mutamento di destinazione d'uso “urbanisticamente rilevante”.

Si segue il modello inglese delle ‘classi d'uso’ e si stabilisce che, salva diversa previsione da parte delle leggi regionali (scelta, questa, forse inevitabile alla luce dell'attuale Costituzione ma gravida di ingiustificate disparità in materia di regime delle proprietà e delle attività economiche), costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: *a*) residenziale; *b*) turistico ricettiva; *c*) produttiva e direzionale; *d*) commerciale; *e*) rurale. Viene inoltre opportunamente precisato che la destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare “è quella prevalente in termine di superficie utile”.

Questa nuova disciplina, per quanto innovativa, presenta due criticità.

La prima è costituita dalla totale equiparazione del mutamento di destinazione “con opere edilizie”, al mutamento di destinazione “senza opere edilizie”.

Per quanto astrattamente possibile che, in assenza di qualsiasi intervento edilizio, il mutamento d'uso dell'immobile possa essere “urbanisticamente rilevante”, a causa di un notevole impatto della nuova destinazione funzionale, nondimeno è impossibile sottrarsi all'osservazione secondo cui con tale mutamento, pressoché nella generalità dei casi, siamo in presenza di una disciplina di comportamenti e attività economiche (art. 41 Cost.) e non di modifica del regime delle proprietà (art. 42 Cost.).

è ridotto in misura non inferiore al venti per cento rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni. I comuni definiscono, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, i criteri e le modalità applicative per l'applicazione della relativa riduzione”.

In buona sostanza, è ingiustificata la disciplina edilizia nei riguardi di condotte che nulla hanno... di edilizio e dunque, per semplificare, sarebbe stato preferibile liberalizzare, sotto il profilo del regime edilizio, i mutamenti di destinazione d'uso senza opere, fermo restando il controllo di conformità della nuova attività ai parametri legali per essa previsti (ad es. nel caso di trasformazione senza opere dell'uso di un negozio in un'officina meccanica, caso-limite, saranno pur sempre necessari i permessi per l'attività produttiva, i requisiti acustici, di igiene, ecc.).

La seconda criticità è invece costituita dalla tipologia degli usi che prevede, con apprezzabile approccio minimalista, solo cinque categorie di usi. Forse, però, la classificazione fatta dal decreto è sin troppo riduttiva se vuole risultare anche chiara e "semplificata".

E gli usi ad uffici professionali? E le destinazioni artigianali? Forse sarebbe stato meglio fare emergere espressamente tali categorie: la prima, a nostro avviso, nella lett. a) accanto alle "destinazioni residenziali", le seconde, accanto a quelle commerciali (lett. c).

Inoltre la separazione tra "residenziale" e "turistico-ricettiva", introdotta in sede di conversione, è logica per taluni aspetti ma rischia di lasciare irrisolti i nodi pratici dell'ibrida e diffusa tipologia delle "residenze turistico-alberghiere" e anche di ostacolare il riuso di piccoli alberghi dismessi che non possono rimanere vincolati *in aeternum*.

Un'occasione perduta per una visione contemporanea degli usi urbani, necessaria ai fini della semplificazione, della certezza del diritto e dello "sblocco" di ingiustificati vincoli alle attività economiche.

5. *Le innovazioni in materia urbanistica.*

Il decreto Sblocca Italia, come convertito, contiene diverse novità anche in materia urbanistica e di governo del territorio. La prima disposizione che compare, aggiungendo un art. 3-*bis* al t.u. dell'edilizia, sotto il sorprendente titolo "interventi di conservazione", appare invero irragionevole. Si stabilisce che "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 obiettivi ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario".

Cosa sono gli edifici esistenti "non più compatibili" con gli indirizzi della pianificazione? Perché mai dovrebbero essere espropriati o compensati, sulla base di quale presupposto costituzionale? E perché mai, nelle more di attuazione di questo "inattuabile piano", dovrebbe essere impedita la ristrutturazione, con demolizione e ricostruzione, di singoli immobili?

In realtà, il fine del legislatore appare essere piuttosto quello di offrire una base giuridica per gli "interventi di rottamazione", ben altra cosa rispetto a quelli di conservazione.

L'intento è lodevole ma la disciplina giuridica, inutilmente dirigista ed economicamente insostenibile, è senz'altro inadeguata allo scopo, per il quale sono preferibili i mezzi e gli interventi già previsti contro il degrado urbano, l'abusivismo, la riqualificazione tramite ristrutturazione urbanistica.

Ancor più discutibile risultava essere la previsione di cui all'art. 17 co. 1 lett. g), punto 2) che consentiva che le opere di urbanizzazione, negli interventi di trasformazione urbana complessi, "sono direttamente messe in carico all'operatore privato che ne resta proprietario, assicurando che, nella fase negoziale, vengano definite modalità atte a garantire la corretta urbanizzazione, infrastrutturazione ed insediabilità degli interventi, la loro sostenibilità economico-finanziaria, le finalità di interesse generale delle opere realizzate e dei relativi usi". Questa impostazione del tema ha indubbiamente il pregio di sollevare i comuni dai compiti di realizzazione delle opere di urbanizzazione in epoca di risorse ben scarse, favorendo la sussidiarietà dell'intervento dei privati. Ma, a ben vedere, i problemi che esso poneva erano di gran lunga maggiori di quelli che risolveva (in termini di concorrenza, garanzia di accesso e qualità della città pubblica) sicché la norma è stata soppressa, opportunamente, in sede di conversione. Resta da sottolineare l'opportuno consolidamento del permesso di costruire convenzionato, già presente nella legislazione regionale e nella giurisprudenza amministrativa che ha già ritenuto "l'equipollenza tra piano attuativo e permesso convenzionato nell'implicito presupposto, espressione di discrezionalità insindacabile, che negli ambiti poco estesi le esigenze di urbanizzazione possano essere parimenti soddisfatte, sotto il controllo del comune con una modalità semplificata senza necessità di ricorrere alle procedure complesse che sono proprie della pianificazione attuativa (13).

5.1. *I problemi posti dal nuovo contributo straordinario.*

La legge n. 164 del 2014 ha previsto un contributo straordinario di urbanizzazione, quale extra-onere, da applicare alle operazioni di rigenerazione urbana. È un'innovazione molto rilevante.

L'emendamento al d.l. 133/2014, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, ha aggiunto ai criteri già previsti per la determinazione degli oneri di urbanizzazione, anche un criterio di valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. La nuova norma ha disposto che tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, venga suddiviso in misura non inferiore al 50% tra il comune e la parte privata ed erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzarsi nel contesto in cui ricade

(13) T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 11 novembre 2009 n. 5000; si vedano anche l. rg. Lombardia, 13 marzo 2012 n. 4, art. 11; l. rg. Toscana, 10 novembre 2014 n. 65, art. 126 nonché l. rg. Emilia Romagna 18 luglio 2014 n. 14, art. 8.

l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale o opere pubbliche (14).

Il successivo co. 4-*bis* dell'art. 16 del t.u. edilizia, introdotto dal nuovo n. 3-*bis*) della lett. g) della legge 164/2014, fa salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali (15).

La questione della negoziazione del *planning gain* o “guadagno urbanistico” è controversa ed ha importanti precedenti.

La salvezza di tali disposizioni viene ribadita dal nuovo testo del n. 4) della lett. g), anche con riferimento all'utilizzo, da parte dei comuni, dei citati criteri (parametri) nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione (16).

In particolare, con le due note pronunce n. 216 e n. 4545, intervenute nell'anno 2010, il Consiglio di Stato, in entrambe le ipotesi riformando le statuizioni dei T.A.R. di prima istanza (17), ha ritenuto la piena legittimità delle regolamentazioni urbanistiche comunali di Padova e Roma, affrontando e superando il tema della mancanza di una disciplina legislativa espressa.

L'eco delle suddette pronunce dei Giudici di Palazzo Spada, se pure ha trovato quasi unanime seguito nelle successive pronunce giurisdizionali (18), non

(14) Art. 17, co. 1 lett. g), nel modificare l'art. 16, co. 4, del d.P.R. 380/2001, a seguito delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, dispone che “L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione: *d-ter*) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, viene suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche».

(15) 4-*bis*. Con riferimento a quanto previsto dal secondo periodo della lett. *d-ter*) del comma 4, sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali (comma introdotto dall'art. 17, co. 1, lett. g), legge n. 164 del 2014).

(16) Nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione e fino alla definizione delle tabelle stesse, i comuni provvedono, in via provvisoria, con deliberazione del consiglio comunale, secondo i parametri di cui al comma 4, fermo restando quanto previsto dal comma 4-*bis* (comma così modificato dall'art. 17, co. 1, lett. g), legge n. 164 del 2014).

(17) Cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 27 febbraio 2005 n. 775; T.A.R. Lazio, Sez. II, 4 febbraio 2010 n. 1524.

(18) Cfr. ad es. Cons. Stato, Sez. IV, 27 dicembre 2011 n. 6865 (ove si afferma che in occasione della pronuncia n. 4545 citata del medesimo giudice “sono stati precisati anche i principi e le norme che legittimano l'adozione di siffatti meccanismi” — cioè quelli perequativi del genere di quelli del PRG romano — “consentendo di escludere che con essi si incida in modo abusivo sullo statuto del diritto di proprietà dei suoli: fra questi, non ultimo è il carattere consensuale e facoltativo dell'atto di disposizione chiesto al privato, ciò che ricorre anche nel caso di specie, atteso che l'obbligo di cessione gratuita è destinato a operare solo se e in quanto l'interessato ritenga di avvalersi della potenzialità edificatoria del suolo (e nella misura in cui lo faccia)”). Cfr. inoltre Cons. Stato, Sez. IV, 16 gennaio 2012 n. 219 (che, con riferimento agli istituti perequativi, ricorda che già vi era stato modo di chiarire — sempre con la sentenza 4545

è rimasta tuttavia immune da prese di posizioni fortemente critiche da parte della dottrina (19) che si è espressa sulla delicata questione, sottolineando in specie le ineludibili interferenze tra il governo del territorio e lo statuto della proprietà. Il Supremo Collegio, con la decisione n. 4545/2010, ha ritenuto tuttavia di escludere qualunque surrettizia violazione dell'art. 42 Cost. rilevando che “è connaturata la facoltà di porre condizioni e limiti al godimento del diritto di proprietà non di singoli individui, ma di intere categorie e tipologie di immobili identificati in termini generali ed astratti; in particolare, la Corte ha escluso che potessero qualificarsi in termini di vincolo espropriativo tutte le condizioni e i limiti che possono essere imposti ai suoli in conseguenza della loro specifica destinazione; (...) e, a maggior ragione, ha negato carattere ablatorio a quei vincoli cd. conformativi attraverso i quali, seppure la proprietà viene asservita al perseguimento di obiettivi di interesse generale quali la realizzazione di opere pubbliche o infrastrutture, non è escluso che la realizzazione di tali interessi possa avvenire ad iniziativa privata o mista pubblico-privata e comunque la concreta disciplina impressa al suolo non comporti il totale svuotamento di ogni sua vocazione edificatoria”. Nella seconda parte della sentenza, i giudici hanno osservato che il ricorso a strumenti negoziali e consensuali per il perseguimento di obiettivi di pubblico interesse rappresenta “il secondo dei pilastri su cui si reggono le innovative previsioni del P.R.G. capitolino” e, pertanto, gli oneri economici correlati agli accordi perequativi sarebbero esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 23 Cost.

Questa impostazione ha ricevuto critiche in dottrina (20) poiché “non appaiono determinanti, ai fini dell'individuazione delle prestazioni patrimoniali imposte, svolgendo semmai un ruolo secondario e supplementare, né la formale

cit. — che “uno degli elementi fondamentali che consentono alle previsioni impositive di cessione di volumetrie e di pagamento di contributi in cambio di edificabilità, di sottrarsi alle critiche di illegittimità, è costituito dall'essere esse connesse alla possibile attribuzione di volumetria edificabile ulteriore rispetto a quella riconosciuta ai suoli in via ordinaria, nonché dall'essere quest'ultima corrispondente a quella già attribuita ai medesimi suoli dai pregressi strumenti urbanistici”). Cfr. inoltre T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 27 ottobre 2011 n. 851; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 22 febbraio 2012 n. 318; nonché T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 9 febbraio 2012 n. 51. Quest'ultima, in particolare, risulta assai interessante perché — oltre a ripetere le argomentazioni di cui alla pronuncia n. 4545/2010 del Cons. Stato — tenta di trovare nel nuovo testo dell'art. 2043 c.c. un ulteriore fondamento legislativo all'imposizione di prestazioni perequative da parte dell'ente locale (“Inoltre, un'ulteriore conferma della possibilità per gli strumenti urbanistici di prevedere aumenti di volumetria è stata individuata anche nel fatto che l'art. 2643 c.c. include al punto 2-bis) tra gli atti soggetti a trascrizione anche i contratti ‘che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale’, con ciò implicitamente riconoscendo che anche gli strumenti urbanistici possano autonomamente riconoscere dei diritti edificatori”). Tentativo però che non sembra convincente, perché il contenuto della norma invocata appare oggettivamente troppo limitato rispetto al fine che le si vuole attribuire.

(19) Cfr. ad esempio CACCIAVILLANI I., *L'ultimo tabù dell'urbanistica: la perequazione*, in questa *Rivista*, 2010, I, 867.

(20) Per una critica severa, e in larga misura condivisibile, di questa tesi si veda, di recente BIGOLARO S., PIVA G., *Perequazione urbanistica e art. 23 della Costituzione: la necessità di una norma di legge statale*, in *Riv. dir. trib.*, 5, 2013, pp. 543 e ss.

qualificazione della prestazione, né la fonte negoziale o meno dell'atto costitutivo, né il dato empirico dell'inserimento di obbligazioni *ex lege* in contratti privatistici e nemmeno la maggiore o minore valenza sinallagmatica delle rispettive prestazioni" (21).

D'altronde la Corte Costituzionale ritiene debbano ricondursi all'art. 23 Cost. anche quelle prestazioni aventi funzioni di corrispettivo "quando per i caratteri ed il regime giuridico dell'attività resa, sia pur su richiesta del privato, a fronte della prestazione patrimoniale appare prevalente l'elemento dell'imposizione legale" (22).

D'altro canto, la nota tesi gianniniana secondo cui il consenso del destinatario permette di superare il vincolo del principio di legalità (23) non può essere disinvoltamente utilizzata, a nostro avviso, in contrasto con il principio di tutela della concorrenza, come consolidatosi nel diritto europeo e nella Costituzione, né con l'art. 3 Cost. e i principi della legge 241/1990 in relazione alla equa distribuzione dei vantaggi derivanti dallo sviluppo edilizio e, neppure, in contrasto con il tassativo principio di riserva legale in materia di imposizione patrimoniale, *ex art.* 23 Cost. È sufficiente questo breve *excursus* per rilevare che la novella legislativa pone rimedio alla assenza di una base legale per una questione controversa e di indubbio rilievo. Tuttavia, la soluzione adottata presta il fianco ad una serie di rilievi critici.

Il primo, è di natura interpretativa del nuovo testo ed ha un duplice contenuto: *a)* se per "variante urbanistica" debba intendersi qualsiasi variante, anche di piani attuativi, nel caso in cui le nuove previsioni siano comunque conformi al P.R.G. o P.G.T. vigente e se le parole "in deroga o con cambio di destinazione d'uso" siano da riferirsi al soggetto "interventi" o siano piuttosto qualificazioni della nozione di "variante urbanistica"; *b)* se il maggior valore debba essere calcolato solo con riguardo all'incremento del valore fondiario derivante dalla variante o non anche con riferimento al valore più complessivo dell'intervento.

Prima facie propenderemmo per l'interpretazione più restrittiva, anche per le ragioni che saranno dette in seguito, ossia per applicare il contributo straordinario solo alle varianti urbanistiche che prevedano interventi in deroga o con cambio di destinazione d'uso e dunque non a tutte.

Occorre tuttavia ammettere che il testo normativo è ambiguo poiché la nozione della deroga si applica più agli interventi edilizi (anche puntuali) che non alle varianti ed inoltre la stessa equiparazione tra "aree o immobili" potrebbe accreditare l'interpretazione che il soggetto sia costituito dagli "interventi" più che dalle varianti.

Ex adverso, se tutti gli interventi edilizi "con cambio di destinazione d'uso" fossero assoggettati al contributo straordinario, da ciò deriverebbe che in tutti i casi di ristrutturazione edilizia potrebbe a rigore essere richiesto il contributo straordinario, con l'effetto di una notevole penalizzazione proprio degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana.

(21) Corte Cost. 10 giugno 1994 n. 236.

(22) Cfr. Corte Cost. 29 gennaio 2005 n. 66.

(23) GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1993, p. 89 ss.

Anche sulla seconda questione, ossia sul calcolo dell'incremento di valore, riteniamo preferibile l'interpretazione restrittiva secondo cui esso debba essere ripartito con riferimento all'incremento del solo valore fondiario, calcolo peraltro già complesso e incerto, che non può non tener conto di benefici dello sviluppo.

Il secondo rilievo, infatti, riguarda l'impatto negativo che comunque questa misura ha sull'economia immobiliare e sull'edilizia in generale, aggravandone i costi di impresa, in una prolungata fase di crisi economica del settore, senza peraltro alcun riguardo per premialità e per operazioni di rigenerazione urbana.

Il terzo rilievo consiste nella irragionevole penalizzazione del cambio di destinazione d'uso e anche in una certa, per così dire, "criminalizzazione delle varianti", come se queste fossero sempre espressione di un disvalore sociale a fronte della sacralità del piano vigente, e non una fisiologica evoluzione delle dinamiche reali nei confronti delle previsioni generali ed astratte.

Emerge un problema culturale, retaggio di una certa urbanistica di tradizione, secondo cui "l'attuazione conforme del piano" sarebbe "il bene" mentre la variante, ossia il cambiamento, rappresenterebbe il male, con ciò segnando una distanza dai risultati della stessa urbanistica riformista dell'ultimo quindicennio, basata sul modello duale, non conformativo, della pianificazione (24).

Il quarto rilievo, connesso al precedente, è per osservare che la novella legislativa determina un'irragionevole e rilevante disparità di trattamento tra interventi uguali, costituiti dalle stesse trasformazioni e realizzazioni immobiliari, poiché gli uni, quelli in regime di conformità urbanistica, vengono agevolati poiché non sopportano il pagamento del contributo straordinario mentre gli altri, realizzati in variante urbanistica, risultano penalizzati.

Un quinto rilievo, certo non ultimo per importanza, consiste nell'osservare che il nuovo regime introdotto ostacola, anziché favorire, il principio della perequazione fondiaria poiché favorisce la cosiddetta perequazione verticale (ossia la suddivisione dell'incremento di valore tra pubblico e privato) ma non premia la perequazione orizzontale ossia la redistribuzione tra i proprietari dei vantaggi derivanti dalla trasformazione urbanistico-edilizia.

Per l'insieme di queste ragioni la novella legislativa, merita un'attenta e adeguata interpretazione e un rigoroso esame.

6. *Verso il superamento dei regolamenti edilizi comunali.*

I regolamenti edilizi comunali, storico strumento di governo delle città e delle trasformazioni edilizie, hanno fatto il loro tempo e possono essere "rottamato".

Abbiamo da tempo sostenuto che la più efficace azione di semplificazione normativa è, a nostro avviso, rappresentata dal necessario superamento dei regolamenti edilizi comunali. I regolamenti edilizi comunali, previsti da una norma della legge urbanistica del 1942, hanno infatti perso la loro funzione originaria (25)

(24) Mi permetto rinviare, *ex multis*, a MANTINI P., *I principi fondamentali del governo del territorio de jure condendo*, in *Manuale di diritto urbanistico*, a cura di ASSINI N. e MANTINI P., Milano, 2007, pp. 183 ss.

(25) Per un'ampia ricostruzione dell'intera problematica e dei suoi più recenti sviluppi v. ASSINI N. e MANTINI P., *Il regolamento edilizio comunale. Profili giuridici e amministrativi*, Rimini, 1991; FINUCCI G., *I Regolamenti edilizi comunali alla luce della normativa statale e della*

e devono essere superati perché costituiscono una duplicazione delle norme ed anche una fonte di inutili complessità burocratiche (e sovente di abusi).

A ben vedere, le norme procedurali (permesso di costruire, s.c.i.a., C.I.L.) sono direttamente disciplinate dalla legge, quelle di sicurezza e igiene anche, gli immobili soggetti a vincolo hanno tutele speciali, l'antisismica pure, le norme tecniche di attuazione dei piani si occupano di molte materie edilizie, e si potrebbe continuare.

Che bisogno c'è di oltre ottomila regolamenti edilizi, spesso differenti tra loro?

Una seria azione di semplificazione è costituita dalla determinazione dei livelli essenziali di prestazione degli edifici attraverso una normativa tecnica nazionale, uguale per tutti: una non 8000!

Come già affermava Montesquieu "le leggi inutili uccidono quelle necessarie".

Dovrebbe oggi prevalere l'approccio esigenziale-prestazionale, in specie su sicurezza e risparmio energetico, relativo al risultato del "del" processo costruttivo anzi che quello del prescrittismo normativo "sul" processo costruttivo.

Occorre al riguardo non sottovalutare che vi sono anche le norme UNI che disciplinano il settore. Naturalmente questa azione è mirata alla semplificazione normativa garantendo livelli essenziali della proprietà e delle prestazioni degli edifici e non deve considerarsi in conflitto con il riconoscimento della potestà amministrativa dei comuni in materia edilizia, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. e dello stesso art. 4 T.U. dell'edilizia, potestà che resta salvaguardata. Anche sulla base di questi presupposti l'art. 17-bis, inserito nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, ha previsto la conclusione, in sede di Conferenza unificata, di accordi o intese per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo al fine di semplificare ed uniformare le norme e gli adempimenti (nuovo comma 1-sexies dell'art. 4 del testo unico edilizia di cui al d.P.R. 380/2001).

Il regolamento-tipo, che deve indicare le esigenze prestazionali degli edifici con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni entro i termini fissati negli accordi succitati e, comunque, entro i termini stabiliti dall'art. 2 della l. 241/1990.

Viene ben precisato che tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La riforma va nella direzione giusta ma poteva essere più coraggiosa anche per la relativa indeterminatezza dell'*incipit* del percorso di riforma nel quale potranno riemergere i freni del localismo.

regione Marche, in Nuovo dir., 1992, 835; LAZZARO D., *La commissione edilizia comunale nella normativa statale e regionale in Ammin. it.*, 1992, 228; v., inoltre, MANTINI P., *Le norme edilizie del Comune di Milano*, in *Sole 24 Ore*, Milano, 1995; BONETTI T., *Dal regolamento edilizio al regolamento urbanistico edilizio*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 1/2, p. 14 ss.; CARLIN M., *Il nuovo regolamento edilizio: dopo il Titolo V della Costituzione e le modifiche al Testo Unico sull'edilizia: contenuto, efficacia, impugnazione disapplicazione: problemi e casi pratici*, Milano, 2003; BONETTI B., VIVIANI R., *Il regolamento edilizio: dai regolamenti d'igiene ai testi unici: l'innovazione del regolamento edilizio nella legislazione nazionale, nelle leggi regionali, nei più recenti regolamenti regionali e comunali*, Rimini, 2002; ITALIA V., *Appunti sul regolamento edilizio comunale*, in *www.giustamm.it*; BONETTI T., *Dal regolamento edilizio al regolamento urbanistico edilizio*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 1/2, p. 74 ss.

In conclusione si può affermare che si sarebbe potuto fare di più e di meglio. Ma, come scriveva Ignazio di Loyola, “meglio zoppicare sulla strada giusta, che correre lungo quella sbagliata”.

7. *Il nuovo quadro sinottico del regime degli interventi edilizi.*

Occorre non sottovalutare il ruolo fondamentale che assume nella sistematica del diritto amministrativo dell'edilizia, la definizione normativa delle categorie degli interventi edilizi.

In un contesto ormai molto più articolato e sofisticato di usi, ri-usi e trasformazioni urbane, segnato dai paradigmi della rigenerazione urbana e delle *smart cities*, la definizione delle categorie di intervento ha la funzione pratica di orientare le attività secondo contenuti tecnici e modelli giuridici.

La definizione della categoria assume un carattere convenzionale o approssimativo (manutenzione ordinaria, straordinaria, ristrutturazione “pesante” o “leggera”) ma ai suoi contenuti si collegano prevalentemente tre effetti giuridici: 1. l'atto amministrativo autorizzatorio, concessorio o di controllo e la relativa procedura; 2. il tema dell'onerosità o meno dell'intervento; 3. le sanzioni amministrative, civilistiche e penali applicabili in caso di abusi o difformità (v. *infra*).

Il rilievo che questa opera, spesso ardua, di classificazione tecnico-giuridica assume ai fini dell'efficacia e dell'utilità del diritto amministrativo e della concreta sua operatività, è spesso sottovalutato dalla dottrina che si occupa della materia ma, a nostro avviso, in modo ingiustificato.

La ricostruzione sistematica delle fonti e delle categorie, l'elaborazione delle relazioni e degli effetti, l'evidenziazione delle aporie e delle antinomie, appartiene al compito del giurista ed è di notevole utilità sociale in un campo soggetto a densa (anche eccessiva) regolazione.

D'altronde, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale (26), sono da considerarsi principi fondamentali le disposizioni che definiscono le categorie degli interventi edilizi perché è in conformità a queste ultime, che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali.

Pur dopo l'intervento di semplificazione amministrativa svolto con il decreto 133/2014, come convertito nella legge 164 del 2014, il regime giuridico e amministrativo degli interventi edilizi resta articolato, di non agevole lettura.

Per facilitare la lettura e meglio evidenziare alcune incongruenze nel testo illustrate, abbiamo ritenuto utile elaborare un quadro sinottico, ai fini pratici, da cui però emergono anche indicazioni per l'interpretazione e l'effettiva auspicabile semplificazione della disciplina.

Non è invero arduo rilevare che non può dirsi soddisfacente un regime giuridico che mantiene distinzioni inutili o esasperate quali CIL, CILA e s.c.i.a., manutenzioni straordinarie che pagano oneri di urbanizzazioni e altre no, Super-Scia che si sostituiscono, da regione a regione, a permessi di costruire.

Occorre insistere, anche sotto il profilo concettuale, nella migliore sistematica della semplificazione del diritto urbanistico-edilizio.

(26) Corte Cost., 23 novembre 2011, n. 309.

Interventi di manutenzione ordinaria	Regime amministrativo	Onerosità	Sanzione per abusi
<i>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.</i> Esempi: — tinteggiatura interni; — sostituzione pavimentazioni interne; — manutenzione scale interne; — sostituzione sanitari; — riparazione impianti elettrici e di riscaldamento; — sostituzione caldaie; — sostituzione serramenti interni (uguali o differenti dai preesistenti); — installazione tende da sole, antenne televisive; — installazione citofoni, videocitofoni, telecamere, impianti di allarme; — manutenzione e riparazione di elementi esterni esistenti (qualora non richiedano o siano necessarie trascurabili opere murarie): ringhiere, parapetti, cancellate, recinzioni, muri di cinta, grondaie, canne fumarie, infissi, tegole e relative travatura di sostegno (non portanti), davanzali, cornicioni, intonaco facciate, lucernari, pavimenti e scale esterne ecc.; — riparazione impianti e vani ascensori, delle cabine e/o sostituzione delle stesse; — manutenzione e riparazione cabina elettrica esistente; — fognature private: riparazione e/o sostituzione delle canalizzazioni fognarie senza apportare modifiche al percorso o alle dimensioni delle tubazioni; — fori d'aerazione obbligatori (es. per gas); — Riparazione impianto illuminazione condominiale; — Interventi di installazione delle pompe di colore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 kw. Gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio.	Attività edilizia libera	Gratuito	Nessuna sanzione
	Attività edilizia libera art. 6, co. 1, lett. b)	Gratuito	Nessuna sanzione

Interventi di manutenzione ordinaria	Regime amministrativo	Onerosità	Sanzione per abusi
Le 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.	Attività edilizia libera art. 6, co. 1, lett. c)	Gratuito	Nessuna sanzione
I movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari.	Attività edilizia libera art. 6, co. 1, lett. d)	Gratuito	Nessuna sanzione
Le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola.	Attività edilizia libera art. 6, co. 1, lett. e)	Gratuito	Nessuna sanzione
L'installazione dei depositi di gas di petrolio liquefatti di capacità complessiva non superiore a 13 mc.	Attività edilizia libera art. 17 del d. lgs. n. 128/2006	Gratuito	Nessuna sanzione
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.	Comunicazione d'inizio lavori nuovo art. 6, co. 2, lett. b)	Gratuito	Sanzione pecuniaria da 258 a 1.000 Euro
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.	Comunicazione d'inizio lavori nuovo art. 6, co. 2, lett. c)	Gratuito	Sanzione pecuniaria da 258 a 1.000 Euro
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.	Comunicazione d'inizio lavori art. 6, co. 2, lett. d)	Gratuito	Sanzione pecuniaria da 258 a 1.000 Euro
Le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.	Comunicazione d'inizio lavori art. 6, co. 2, lett. e)	Gratuito	Sanzione pecuniaria da 258 a 1.000 Euro

Manutenzione straordinaria	Regime amministrativo	Onerosità	Sanzione pecuniaria per abusi
<i>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 modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso.</i> Esempi: — rifacimento del rivestimento delle facciate esterne con modifiche rispetto alle caratteristiche preesistenti; — modifiche interne alle unità immobiliari con eventuale accorpamento o frazionamento delle stesse; — realizzazione nuove pareti divisorie; — creazione nuovi servizi igienici e/o volumi tecnici all'interno della sagoma dell'edificio (senza aumento di slp complessiva); — sostituzione con materiali diversi da quelli esistenti o realizzazione elementi e rivestimenti esterni: ringhiere, parapetti, grondaie, canne fumarie, infissi, tegole e relativa travatura di sostegno (purché non venga coinvolta la struttura portante del tetto), davanzali, cornicioni, lucernari, ecc.; — sostituzione recinzioni e cancellate "leggere" (es. senza fondazioni e/o elementi portanti in cemento armato) aventi tipologia diversa da quella preesistente; — manutenzione straordinaria di balconi e terrazzi che non coinvolgono elementi strutturali degli edifici; — fognature private: nuovi allacciamenti o rifacimento di fognature esistenti con modifiche del percorso e/o delle caratteristiche preesistenti;	Comunicazione d'inizio lavori asseverata art. 6, co. 2, lett. a)	Il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, qualora dall'intervento derivi un aumento della superficie calpestabile. In tutti gli altri casi è gratuito.	Sanzione pecuniaria da 258 a 1.000 Euro

— sostituzione integrale dell'impianto di illuminazione condominiale, anche con caratteristiche diverse da quello preesistente; — rifacimento completo di un servizio igienico compreso impianto idrico sanitario, impianto elettrico, sanitari, sottofondi, piastrelle, ecc.; — installazione pompe di calore aria-aria di potenza utile nominale superiore a 12 Kw.					
Modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, sempre che non riguardino le parti strutturali, ovvero modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa.	Comunicazione d'inizio lavori asseverata art. 6, co. 2, lett. <i>e-bis</i>)	Gratuito			Sanzione pecuniaria da 258 a 1.000 Euro
Restauro e risanamento conservativo					
<i>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.</i> Esempi: — modifiche tipologiche delle singole unità immobiliari per una più funzionale distribuzione; — innovazione delle strutture verticali e orizzontali; — ripristino dell'aspetto storico-architettonico di un edificio, anche tramite la demolizione di superfetazioni; — adeguamento delle altezze dei solai, con il rispetto delle volumetrie esistenti; — apertura di finestre per esigenze di aerazione dei locali.	Regime amministrativo	Onerosità	Sanzione per abusi		
	Segnalazione certificata d'inizio attività	Gratuito		Sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 Euro. L'autorità competente a vigilare sull'osservanza del vincolo, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti, può ordinare la restituzione in pristino a cura e spese del responsabile ed irroga una sanzione pecuniaria da 516 a 10.329 Euro.	

Ristrutturazione edilizia	Regime amministrativo	Onerosità	Sanzione per abusi
<i>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 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.</i>	S.C.I.A. o Permesso di costruire	Il costo di costruzione non è dovuto per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari. Gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in relazione all'aumento delle superfici e del carico urbanistico. Eventuali riduzioni possono essere previste da leggi regionali o delibere comunali.	Sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 Euro. Su immobili, anche non vincolati, compresi nelle zone indicate nella lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede al Ministero per i beni e le attività culturali apposito parere vincolante circa la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria.
1ª Tipologia c.d. ristrutturazione leggera <i>Opere e modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti degli edifici che comprendono elementi strutturali degli stessi</i> Esempi — installazione nuovi ascensori e montacarichi, con struttura portante interna o esterna all'edificio; — sostituzione recinzioni, cancellate e muri di cinta esistenti in presenza di fondazioni e/o elementi portanti in cemento armato, aventi tipologia uguale o diversa da quella preesistente; — realizzazione nuovi balconi e terrazzi, ecc. che non comportino aumento della volumetria complessiva dell'edificio;	Segnalazione certificata d'inizio attività	Idem	Idem

Ristrutturazione edilizia	Regime amministrativo	Onerosità	Sanzione per abusi
— Sostituzione edilizia (demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria, anche senza il rispetto della sagoma) di immobile non sottoposto a vincolo ai sensi del d. lgs. 42/2004 purchè il nuovo edificio non comporti, modifiche di volume o delle superfici complessive dell'edificio; — rifacimento tetto, compresa struttura portante dello stesso, anche con tipologia e forma diversa dall'esistente ma senza alterazione dei volumi; — apertura in facciata di nuove porte, finestre esterne e lucernari; — apertura nuovi passi carrai; — realizzazione nuovo impianto di illuminazione esterno non ricadente su suolo inedificato; — sostituzione solette; — sostituzione scale esistenti interne e/o esterne all'edificio.			
2ª Tipologia c.d. ristrutturazione pesante <i>Gli interventi 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, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.</i> Esempi: — Realizzazione di nuovi vani, balconi, terrazzi che comportino aumento di volumetria complessiva; — totale demolizione e ricostruzione con aumento delle volumetrie preesistenti.	Permesso di costruire	<i>Idem</i>	Sanzioni amministrative Sanzioni penali <i>ex art. 44;</i> Sanzioni civili <i>ex art. 46, 47 e 48; Vedi infra</i>

Interventi di nuova costruzione	Regime amministrativo	Onerosità	Sanzione per abusi
<i>Gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comuni che da considerarsi tali:</i> <i>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);</i> <i>e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;</i> <i>e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo ineditato;</i> <i>e.4) omissis;</i> <i>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, 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 dei turisti;</i> <i>e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;</i> <i>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 ineditato.</i>	Permesso di costruire	Oneroso	Sanzioni amministrative Per assenza del titolo o totale difformità: demolizione e ripristino dello stato dei luoghi; acquisizione dell'area di sedime e del bene, in caso di inadempienza nonché una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 Euro e 20.000 Euro; sanzione pari al doppio del costo di produzione, stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in parziale difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale, determinato a cura della agenzia del territorio, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale. Sanzioni penali ex art. 44: - L'ammenda fino a 10.329 Euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dalla legge, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli

Interventi di nuova costruzione	Regime amministrativo	Onerosità	Sanzione per abusi
			strumenti urbanistici e dal permesso di costruire; 1. l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5.164 a 51.645 Euro nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione; — l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493 a 51.645 euro nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso. Sanzioni civiliistiche ex art.46, 47 e 48; — nullità degli atti giuridici relativi ad immobili abusivi. — divieto di rogito per i notai; — divieto di erogazione di servizi pubblici.
Gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune.	Permesso di costruire	Gratuito	Idem

Interventi di nuova costruzione	Regime amministrativo	Onerosità	Sanzione per abusi
La realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato.	Permesso di costruire	Gratuito	Idem
Esempi ulteriori: — impianti di illuminazione esterni se realizzati su suolo inedificato; — chioschi, tensostrutture, bagni chimici, baracche, roulotte, ecc. aventi carattere permanente, stagionale, periodico e comunque non temporaneo; realizzazione tettoie, gazebo, porticati, pensiline, strutture a falde aperte sui lati non produttori cubatura ma influenti sulla slp complessiva (con struttura portante in muratura, metallica, in legno, prefabbricata, ecc. e copertura in tegole o altro materiale) per ricovero attrezzi, materiale, auto, ecc., qualora non diversamente disciplinate dagli strumenti urbanistici comunali e/o non diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee.	Permesso di costruire	Oneroso	Idem

Ristrutturazione urbanistica	Regime amministrativo	Onerosità	Sanzione per abusi
Gli interventi NON disciplinati da piani ed accordi negoziali aventi valore di piano attuativo già approvato dal Consiglio Comunale.	Permesso di costruire	Oneroso	Idem
Gli interventi disciplinati da piani ed accordi negoziali aventi valore di piano attuativo già approvato dal Consiglio Comunale.	Permesso di costruire o D.I.A.	Oneroso	Per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità della segnalazione certificata d'inizio attività è prevista una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 Euro.

Altri interventi	Regime amministrativo	Onerosità	Sanzione per abusi
Mutamento dell'uso di immobili o di loro parti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche.	Segnalazione certificata d'inizio attività	Oneroso	Sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 Euro.
Nuova costruzione o rifacimento con modifica delle caratteristiche preesistenti.	Segnalazione certificata d'inizio attività	Oneroso	Idem
Nuove recinzioni, muri di cinta, cancellate (qualora NON determinino apprezzabili trasformazioni urbanistiche ed edilizie del territorio) (Consiglio di Stato sentenza n. 3408 del 4/07/2014); — Nuovo muro di contenimento del terreno (con sole finalità di contenimento, se il dislivello non è stato creato artificialmente e se detto muro non supera in altezza il piano di campagna); — Chioschi, tensostrutture, bagni chimici, baracche, roulotte, tende, ecc. aventi carattere precario e temporaneo, la cui permanenza nel luogo di posa/installazione eccede i 90 gg. (es. baracche da cantiere) - Demolizioni.	Segnalazione certificata d'inizio attività	Oneroso	Idem
Varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire; — Varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore.	Segnalazione certificata d'inizio attività	Oneroso	Idem

PIERLUIGI MANTINI