

## ■ 3 La disciplina dell'attività edilizia: i titoli abilitativi

### 3.1 Le novità del testo unico

Le più significative innovazioni apportate dal testo unico hanno riguardato i titoli necessari per procedere legittimamente alle trasformazioni e/o modificazioni urbanistiche, in quanto, eliminata l'autorizzazione edilizia, essi erano stati ridotti a due soltanto, il *permesso di costruire* (in luogo dell'originaria concessione edilizia) e la *denuncia di inizio di attività*<sup>1</sup>.

È stato già evidenziato che tale innovazione non contrastava con il carattere compilativo del testo, ma ne esaltava le finalità di snellimento e semplificazione, attraverso un'opera di sistemazione razionale e ragionata degli istituti giuridici che, oltre ad evidenziarne la natura giuridica, forniva agli operatori giuridici un preciso quadro di riferimento della materia e consentiva di individuare tra di loro nuove relazioni.

Questa sistematica dei titoli abilitativi contenuta nel testo unico dava conto della lunga, travagliata e non sempre coerente evoluzione legislativa, che ha espresso una precisa tendenza, sintetizzabile nel principio della progressiva consapevolezza dell'inerenza dello *jus aedificandi* al diritto di proprietà, con conseguente corrispondente regressione dell'intervento preventivo di controllo della pubblica amministrazione sull'attività edilizia, cui il testo unico – come si avrà modo di evidenziare – si è correttamente adeguato.

Deve ricordarsi che, a fronte dell'articolo 31 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 (legge urbanistica) che aveva subordinato l'attività edilizia consistente in nuove costruzioni, ampliamenti, modificazioni o demolizioni di quelle esistenti ovvero nell'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, al rilascio da parte del sindaco di una *licenza*, l'articolo 1 della legge 28 gennaio 1977 n. 10 (Norme per l'edificabilità dei suoli) prevedeva il rilascio da parte dell'autorità comunale della *concessione edilizia* per la realizzazione di "ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Come si vedrà più avanti nel testo, i titoli abilitativi attualmente sono (per la dottrina dominante) quattro, a seguito del d.l. n. 40/2010 convertito con modifiche dalla l. n. 73/2010 e del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010, e precisamente: **C.I.A.**, **S.C.I.A.**, **D.I.A.** e **permesso di costruire**.

<sup>2</sup> È noto, al riguardo, che la differenza non era meramente terminologica, ma poteva incidere sulla stessa essenza del diritto di proprietà e su una delle sue principali facoltà, quale quella di edificare. La licenza, infatti, presupponeva l'inerenza dello *jus aedificandi* al diritto di proprietà, atteggiandosi quindi quale atto amministrativo vincolato con il quale l'amministrazione accertava, a titolo di controllo preventivo, l'esistenza di tutte le condizioni previste dalla legge e dallo strumento urbanistico al fine della costruzione; la concessione, invece, postulando l'attribuzione al proprietario del diritto di costruire, prima inesistente, implicava l'espropriazione legale della facoltà di costruire al proprietario e la sua collocazione a titolo originario tra le attribuzioni della pubblica amministrazione, con grave vulnus dei principi costituzionali.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 5 del 1980, risolveva la delicatissima questione, riconoscendo al provvedimento previsto dall'articolo 1 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, natura sostanzialmente autorizzatoria, così avallando le tesi della dottrina più autorevole (per un'analisi della problematica della conces-

Il legislatore l'aveva quasi subito sostituita, per effetto dell'articolo 48 della legge 5 agosto 1978 n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale), con l'*autorizzazione* (titolo più snello, privo di risvolti penalistici, idoneo a formarsi anche implicitamente e soprattutto gratuito) prima per gli interventi di straordinaria manutenzione e, poi, per effetto dell'articolo 7 del decreto legge 23 gennaio 1982 n. 9 (Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti), convertito con modificazioni dalla legge 23 marzo 1982 n. 94, anche per le opere costituenti pertinenze ed impianti tecnologici al servizio degli edifici già esistenti, occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizioni di merci a cielo libero, opere di demolizione, reinterri e scavi non riguardanti la coltivazione di cave e torbiere.

In una logica di semplificazione amministrativa per gli interventi edilizi di minore impatto urbanistico si inseriva la legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) che all'articolo 26 sottoponeva a mera dichiarazione (asseverazione) di conformità la realizzazione delle opere interne non incidenti sul prospetto, sulla sagoma, sulla superficie e non comportanti un aumento delle unità immobiliari.

Infine, l'articolo 4, comma 7, del decreto legge 5 ottobre 1993 n. 398 (Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia), convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993 n. 493<sup>3</sup>, sono stati assoggettati alla disciplina della sola denuncia di inizio dei lavori, rilevanti interventi edilizi<sup>4</sup>.

---

sione edilizia, P. Stella Richter, voce Concessione edilizia, in Enciclopedia Giuridica Treccani) così che il nomen juris si giustifica in realtà in ragione del contributo concessorio, quale onere commisurato al carico urbanistico che la nuova costruzione ha sul territorio.

<sup>3</sup> Nel testo sostituito dall'articolo 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996 n. 662.

<sup>4</sup> Si trattava di: a) opere di manutenzione ordinaria, restauro e risanamento conservativo; b) opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici consistenti in rampe o ascensori esterni, ovvero in manufatti che alterino la sagoma dell'edificio; c) recinzioni, muri di cinta e cancellate; d) aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetrie; e) opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, non modifichino la destinazione d'uso; f) revisione o installazione di impianti tecnologici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti e realizzazione di volumi tecnici che si rendano indispensabili, sulla base di nuove disposizioni; g) varianti alle concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia e non alterino la sagoma e non violino le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia; h) parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato; purché sussistessero le condizioni previste dalle lettere a) e b) del successivo comma ottavo e cioè gli immobili interessati non fossero assoggettati alle disposizioni di cui alla legge 1° giugno 1939 n. 1089, 29 giugno 1939 n. 1497 e 6 dicembre 1991 n. 394 ovvero a disposizioni immediatamente operative dei piani aventi la valenza di cui all'articolo 1bis del decreto legge 27 giugno 1985 n. 312, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1985 n. 431 o dalla legge 18 maggio 1989 n. 83 ovvero non siano comunque assoggettati dagli strumenti urbanistici a discipline espressamente volte alla tutela delle loro caratteristiche paesaggistiche, ambientali, storico-artistiche, storico-architettoniche e storico-ambientali (lett. a) e non fossero oggetto di prescrizioni di vigenti strumenti di pianificazione, nonché di programmazione, immediatamente operative e le trasformazioni progettate non siano in contrasto con strumenti adottati (lett. b).

Su tale substrato storico-normativo si giustificava la riduzione dei titoli legittimanti l'attività edilizia a due sole categorie a seconda che fosse necessario o meno l'esercizio da parte della pubblica amministrazione di un controllo preventivo sull'attività posta in essere dal privato e, dunque, in ragione della rilevanza del relativo impatto urbanistico<sup>5</sup>, prendendo atto della situazione normativa esistente; peraltro, detta riduzione era conforme anche alla tendenziale liberalizzazione dell'attività edilizia, nel senso di sottoporla all'invasivo controllo della pubblica amministrazione nei soli limiti in cui ciò sia strettamente indispensabile e funzionale alla tutela di un ben preciso ed individuato interesse pubblico, restituendo così piena dignità allo *jus aedificandi* quale ordinaria facoltà inerente il diritto di proprietà.

È significativo in tal senso che la rubrica del titolo II del testo unico fosse intitolata "titoli abilitativi", espressione che intende in maniera inequivocabile come il provvedimento rilasciato dalla pubblica amministrazione, che legittima l'intervento edilizio, ha natura vincolata, non essendo attribuito alla predetta pubblica amministrazione alcun potere discrezionale di valutare se rilasciare o meno il titolo, dovendo essa solo accertare – in relazione all'interesse pubblico urbanistico emergente dalle specifiche norme di legge e dagli strumenti urbanistici in vigore – se sussistano tutte le condizioni per il rilascio del titolo stesso. La sistematizzazione dei titoli abilitativi dell'attività edilizia operata dal testo unico individuava con chiarezza la loro natura giuridica (e la loro specifica funzione) ed era rappresentata una importante rivalutazione del diritto di proprietà (edilizia e dello *jus aedificandi*, come sua naturale facoltà), anche in considerazione del suo rilievo costituzionale, oltre ad essere una ulteriore fondamentale tappa nell'ambito della costruzione dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino, improntati ad una sostanziale pariteticità fondata sulla collaborazione, sul rispetto, sulla trasparenza e sulla fiducia.

In conclusione, per un lungo periodo dopo l'entrata in vigore del Testo Unico per l'Edilizia ci si è confrontati con due soli titoli edilizi, uno non necessitante l'esercizio da parte della P.A. di un controllo preventivo sull'attività edilizia: la **D.I.A.** (denuncia di inizio attività) per le opere minori e l'altro, rilasciato dall'amministrazione: il **permesso di costruire** per le nuove costruzioni o le ristrutturazioni pesanti, oltre chiaramente all'**attività libera**.

---

<sup>5</sup> Appare opportuno precisare che anche per gli interventi subordinati alla semplice dichiarazione di inizio di attività, benchè ricorra un'ipotesi di silenzio significativo, si è comunque di fronte ad un assentimento implicito che si realizza soltanto quando sussistano tutte le condizioni previste dalla legge; il che, in altri termini, non esclude l'obbligo della pubblica amministrazione di porre in essere la dovuta attività di controllo, configurandola come dovuto intervento repressivo per l'accertata violazione della legge (e della fiducia accordata alle dichiarazioni rese dal cittadino).

L'articolo 6 T.U. individuava le opere per cui l'attività edilizia era libera<sup>6</sup>, l'articolo 10 le opere soggette a permesso di costruire; in via residuale, tutte le altre opere potevano essere effettuate con D.I.A.

A seguito di un auspicato processo di "semplificazione", invece, ci confrontiamo oggi con ben **quattro titoli edilizi**: a) la **C.I.A. (comunicazione di inizio attività)** richiesta per alcuni tipi di manutenzione straordinaria; b) la **S.C.I.A. (segnalazione certificata di inizio attività)**, che sostituisce la D.I.A. in tutti i suoi campi di intervento tranne che per quelli in cui era prevista al posto del permesso di costruire (cd. superdia); c) la **D.I.A. (denuncia di inizio attività)**, che sembrerebbe ancora applicabile per questi ultimi; d) il **permesso di costruire**.

Nel d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, poi convertito nella l. n. 122 del 30 luglio 2010, introduttivo della citata S.C.I.A., si legge, infatti: "*le espressioni **segnalazione certificata di inizio attività** e **SCIA** sostituiscono, rispettivamente, quelle di dichiarazione di inizio attività e Dia, ovunque ricorrono [...]*".

Si è posto, pertanto, il problema fra amministrazioni, giuristi, tecnici e professionisti, se tale provvedimento riguardasse anche l'attività edilizia. Autori specializzati ed autorevoli hanno negato l'applicazione della S.C.I.A. all'attività edilizia affermando che il testo unico per l'edilizia parla di "denuncia" di inizio attività e non di "dichiarazione" che è cosa diversa, e che non si fa riferimento a cambiamenti negli articoli 22 e 23 del D.P.R. n. 380/2001 che disciplinano la D.I.A. in edilizia.

L'Ufficio Legislativo del Ministro della Semplificazione Normativa, però, sembra essere di parere diametralmente opposto tanto che in una nota di risposta a un quesito simile posto dall'assessore Territorio e Urbanistica della Regione Lombardia scrive: "*[...] è avviso dello scrivente Ufficio che il quesito in ordine all'applicabilità della disciplina della Scia alla materia edilizia non può che trovare risposta positiva [...]*".

### 3.2 L'attività edilizia: disposizioni generali

Passando all'esame delle singole norme del testo unico, così come negli anni modificate, si deve sottolineare che la concreta disciplina del permesso di costruire e della denuncia di inizio attività, contenuta nei capi II e III del titolo II, è preceduta da un apposito capo (capo I), intitolato "Disposizioni generali", che distingue:

- l'attività edilizia libera;
- l'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni;
- l'attività edilizia dei privati su aree demaniali;
- l'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica.

---

<sup>6</sup> L'art. 6 D.P.R. n. 380/2001 è stato sostituito dall'art. 5, comma 1, D.L. 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 maggio 2010, n. 73.

Si tratta di una importante puntualizzazione che delimita concretamente l'ambito dell'attività costruttiva soggetta al rilascio dei preventivi titoli abilitativi e che, dal punto di vista sistematico, aiuta a comprendere la natura e la finalità del controllo urbanistico ed edilizio del territorio da parte del Comune, costituendo quindi il criterio guida della successiva produzione legislativa regionale e dell'attività regolamentare dei Comuni.

### 3.2.1 Attività edilizia libera e comunicazione di inizio attività

**6 (L). Attività edilizia libera. (1)** — 1. Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i seguenti interventi possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo:

- a) gli interventi di manutenzione ordinaria;
- b) 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;
- c) 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;
- d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola.

2. Nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1, **previa comunicazione, anche per via telematica**, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo i seguenti interventi:

- a) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici;
- b) 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;
- c) 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 interapedini interamente interrati e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;
- d) i pannelli solari, fotovoltaici e termici, senza serbatoio di accumulo esterno, 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;
- e) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

3. L'interessato agli interventi di cui al comma 2 allega alla comunicazione di inizio dei lavori le autorizzazioni eventualmente obbligatorie ai sensi delle normative di settore e, limitatamente agli interventi di cui alla lettera a) del medesimo comma 2, i dati identificativi dell'impresa alla quale intende affidare la realizzazione dei lavori.

4. Limitatamente agli interventi di cui al comma 2, lettera a), l'interessato, unitamente alla comunicazione di inizio dei lavori, trasmette all'amministrazione comunale una relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico abilitato, il quale dichiara preliminarmente di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente e che asseveri, sotto la

propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo.

5. Riguardo agli interventi di cui al presente articolo, l'interessato provvede, nei casi previsti dalle vigenti disposizioni, alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale nel termine di cui all'articolo 34quinquies, comma 2, lettera b), del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

6. Le regioni a statuto ordinario:

a) possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2;

b) possono individuare ulteriori interventi edilizi, tra quelli indicati nel comma 2, per i quali è fatto obbligo all'interessato di trasmettere la relazione tecnica di cui al comma 4;

c) possono stabilire ulteriori contenuti per la relazione tecnica di cui al comma 4, nel rispetto di quello minimo fissato dal medesimo comma.

7. La mancata comunicazione dell'inizio dei lavori ovvero la mancata trasmissione della relazione tecnica, di cui ai commi 2 e 4 del presente articolo, comportano la sanzione pecuniaria pari a 258 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.

8. Al fine di semplificare il rilascio del certificato di prevenzione incendi per le attività di cui ai commi 1 e 2, il certificato stesso, ove previsto, è rilasciato in via ordinaria con l'esame a vista. Per le medesime attività, il termine previsto dal primo periodo del comma 2 dell'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1998, n. 37, è ridotto a trenta giorni.

---

(1) Art. così **sostituito ex d.l. 25-3-2010, n. 40, conv. in l. 22-5-2010, n. 73** (art. 5) (*Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie*).

---

*L'articolo 6, come sostituito ex d.l. n. 40/2010, convertito in l. n. 73/2010, individua al comma 1 gli interventi edilizi che possono essere eseguiti senza titolo edilizio e cioè gli interventi di manutenzione ordinaria, gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe e di ascensori esterni ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio, nonché le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo, che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato. Se il richiamo alle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio appare coerente e giustificato, desta perplessità il richiamo alle più restrittive disposizioni che fossero contenute in uno strumento urbanistico comunale. Il tenore letterale della norma ("[...] possono essere eseguiti senza titolo abilitativo") sembra attribuire all'interessato la mera facoltà di eseguire i predetti interventi senza titolo, non escludendosi l'ipotesi inversa, e cioè che l'interessato richieda espressamente il permesso di costruire ovvero presenti dichiarazione di inizio di attività, anche al solo fine di prevenire un eventuale intervento ispettivo e/o repressivo degli organi comunali<sup>7</sup>.*

---

<sup>7</sup> Tuttavia questa sembra essere evidentemente un'ipotesi meramente scolastica, dal momento che sembra poco probabile che il cittadino utilizzi una normativa contra se; del resto una simile possibilità creerebbe probabilmente non pochi problemi alla stessa pubblica amministrazione e potrebbe mettere in crisi lo stesso sistema che emerge dal testo unico, salvo ad ammettersi, per un verso, l'obbligo del Comune di rilasciare il permesso di costruire anche in fattispecie che non lo prevedono e, per altro verso, la possibilità giuridica della

Circa la classificazione operata dal testo unico, si deve osservare che per “interventi di manutenzione ordinaria” (lett. a) deve farsi riferimento all’elencazione contenuta nel precedente articolo 3, lett. a) che, come già visto, prevede come tali “le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti”: essi appaiono tutti accomunati dalla mancanza di un significativo aggravio del carico urbanistico, circostanza che giustifica la tendenziale libertà dell’attività costruttiva, riproponendo la normativa vigente di cui all’articolo 9, lett. c), l. 28 gennaio 1977, n. 10.

Per 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 (lettera b), la non necessità del permesso di costruire si giustifica, proprio sulla base del delineato quadro evolutivo della legislazione in materia, con la considerazione che si tratta di interventi che non hanno alcuna incidenza sul carico urbanistico, sempreché non vi sia alterazione esterna (alle sagome) degli edifici.

Gioca un ruolo molto importante anche la *ratio* della tutela dei portatori di *handicap*, riproducendo la disposizione contenuta nel primo comma dell’articolo 7 della legge 9 gennaio 1989, n. 13, a mente del quale l’esecuzione delle opere edilizie indicate nel precedente articolo 2<sup>8</sup> non erano soggette né a concessione edilizia, né ad autorizzazione<sup>9</sup>.

Le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo di carattere geognostico o che siano eseguite in aree esterne al centro edificato, erano già previste dal quarto comma dell’articolo 7 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito con modificazioni dalla legge 25 marzo 1982, n. 94 che escludeva per tali interventi qualsiasi tipo di autorizzazione preventiva: la *ratio* è rinvenibile nella circostanza che si tratta di interventi temporanei<sup>10</sup>, finalizzati all’attività

---

formazione del provvedimento favorevole implicito per silenzio (nell’ipotesi di denuncia di inizio di attività), anche al di là dei casi espressamente stabiliti dalla legge.

**8** Si tratta delle innovazioni da attuare negli edifici privati dirette ad eliminare le barriere architettoniche di cui all’articolo 27, primo comma, della legge 30 marzo 1971 n. 118 e dell’articolo 1, primo comma, del D.P.R. 27 aprile 1978 n. 384, nonché della realizzazione di dispositivi di segnalazione atti a favorire la mobilità dei ciechi all’interno degli edifici privati; il secondo comma tuttavia prevedeva l’applicazione delle disposizioni relative all’autorizzazione edilizia, di cui all’articolo 48 della legge 5 agosto n. 457, qualora le predette innovazioni consistessero in rampe o ascensori esterni ovvero in manufatti che alteravano la sagoma dell’edificio.

**9** Ai sensi dell’articolo 1, comma 2, del D.P.R. 24 luglio 1996 n. 503, “Regolamento recante norme per l’eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici” per barriere architettoniche si intendono: a) gli ostacoli fisici che sono fonte di disagio per la mobilità di chiunque ed in particolare di coloro che, per qualsiasi causa, hanno una capacità motoria ridotta o impedita in forma permanente o temporanea; b) gli ostacoli che limitano o impediscono a chiunque la comoda e sicura utilizzazione di spazi, attrezzature o componenti; c) la mancanza di accorgimenti e segnalazioni che permettono l’orientamento e la riconoscibilità dei luoghi e delle fonti di pericolo per chiunque e in particolare per i non vedenti, per gli ipovedenti e per i sordi.

**10** Il requisito della temporaneità dell’intervento prescinde dalla precarietà della costruzione (che sembra riguardare piuttosto le modalità costruttive ed i materiali utilizzati) e ha riguardo alla concreta destinazione dell’opera a sopperire necessità contingenti ed essere prontamente rimossa (cfr. Cass. Pen. Sez. III, 20 giugno 1997 n. 6781; 2 luglio 1996 n. 7704); esso deve essere valutato poi nell’aspetto oggettivo e non già nella sua dimensione soggettiva (Cass. Pen. Sez. III, 12 luglio 1995 n. 10058; C.d.S., sez. V, 23 gennaio 1995 n. 97).

di ricerca nel sottosuolo per l'accertamento della costituzione del terreno e delle rocce (geognosia) o che si svolgano fuori del centro abitato, così che, come per gli altri due tipi di intervento, in sostanza essi non determinano un rilevante carico urbanistico.

Occorre segnalare che, secondo la giurisprudenza, la precarietà o mobilità di un manufatto (che rende non necessario il suo assoggettamento a concessione edilizia) dipende non già dal sistema di ancoraggio, ma dalla sua inidoneità a determinare una stabile trasformazione del territorio, per cui non è precaria quella struttura destinata a dare un'utilità prolungata nel tempo<sup>11</sup>.

Il *comma 2 dell'articolo 6 D.P.R. n. 380/2001*, così come sostituito dal **d.l. n. 40/2010, convertito in l. n. 73/2010**, prevede, invece, altri interventi che, pur potendo essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo, necessitano però di una "previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale" (cd. **C.I.A., comunicazione di inizio attività**).

Di tali interventi, quelli di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, co. 1, lett. b), T.U., ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici, necessitano, unitamente alla trasmissione della C.I.A., della trasmissione di una relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico specializzato, il quale dichiara preliminarmente di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente e che asseveri, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo. Nei casi previsti occorre procedere anche all'aggiornamento catastale, presentando la documentazione redatta da un professionista all'Agenzia del territorio.

### 3.2.2 Attività edilizia delle pubbliche amministrazioni

**Art. 7 (L). Attività edilizia delle pubbliche amministrazioni (legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 31, comma 3; decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 34; decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, art. 81; decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383; decreto legge 5 ottobre 1993, n. 398, art. 4, comma 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493)**

1. Non si applicano le disposizioni del presente titolo per:

a) opere e interventi pubblici che richiedano per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di una pluralità di amministrazioni pubbliche allorché l'accordo delle predette amministrazioni, raggiunto con

<sup>11</sup> C.d.S., sez. V, 30 ottobre 2000 n. 5828.

l'assenso del comune interessato, sia pubblicato ai sensi dell'articolo 34, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

b) opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni;

c) opere pubbliche dei comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.

Le norme che regolano l'attività edilizia non trovano applicazione, ai sensi dell'articolo 7, nei confronti di:

- a) opere e interventi pubblici che richiedano per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di una pluralità di amministrazioni pubbliche allorché l'accordo delle predette amministrazioni, raggiunto con l'assenso del Comune interessato, sia pubblicato ai sensi dell'articolo 34, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267;
- b) opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994 n. 383, e successive modificazioni;
- c) opere pubbliche dei Comuni deliberate dal Consiglio comunale, ovvero dalla Giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999 n. 554.

La sottrazione all'autorità comunale del controllo di tali rilevanti interventi sul territorio non implica che le opere pubbliche e gli interventi pubblici possano essere effettuati e localizzati indipendentemente da ogni previsione urbanistica. Sono, infatti, previsti una serie di controlli preventivi molto più articolati e stringenti di quanto non sia previsto per l'edilizia privata: alla mancanza di un titolo abilitativo riconducibile alle caratteristiche della concessione o dell'autorizzazione supplisce un altro provvedimento formale (accordo di programma, accertamento di conformità, deliberazione del Consiglio comunale e validazione del progetto) che costituisce esso stesso titolo abilitante alla realizzazione dell'opera pubblica o dell'intervento pubblico<sup>12</sup>.

La norma codifica, razionalizzando e sistematizzando, il principio della specialità dell'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni rispetto a quella dei privati, in ragione degli interessi pubblici prevalenti (e di maggiore estensione

<sup>12</sup> Ciò è confermato dalla previsione del successivo articolo 28 del testo unico che assegna al Ministro delle infrastrutture e trasporti, d'intesa col Presidente della Regione, l'adozione dei provvedimenti di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi qualora sia accertata la realizzazione da parte di amministrazioni statali di opere senza titolo.

territoriale) che vengono perseguiti<sup>13</sup>: del resto non può dimenticarsi che lo stesso sistema della legge urbanistica fondamentale prevede una serie di piani coordinati tra di loro, quali strumenti appositamente deputati ad orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgersi in determinate parti del territorio nazionale nei quali si doveva tener conto delle zone da riservare a speciali destinazioni o soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge, alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi e di impianti di particolare natura alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili, esistenti e in programma<sup>14</sup>.

La specialità di tale disciplina non espropria del tutto il Comune, sul cui territorio deve realizzarsi l'opera pubblica, di ogni potere inerente l'esercizio della funzione urbanistica, essendo sempre necessaria la sua partecipazione al processo di formazione della determinazione finale di approvazione dell'opera da realizzare, sia pur nella forma dell'assenso ovvero del previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie.

In particolare, la norma in esame disciplina tre diverse fattispecie, tutte relative ad opere pubbliche<sup>15</sup>, distinguendole a seconda delle modalità con cui si per-

<sup>13</sup> L'opera pubblica è infatti individuata per un verso dalla natura pubblica del soggetto che la realizza (o che ne cura la realizzazione), con il suo inserimento nel proprio demanio o patrimonio e, per altro verso, dalla destinazione funzionale dell'opera (T.A.R. Lombardia, sez. I, 29 luglio 1991 n. 441; T.A.R. Basilicata 22 giugno 1984 n. 91): così mentre è indiscutibilmente opera pubblica la realizzazione di una caserma dei vigili del fuoco (T.A.R. Liguria, sez. I, 30 ottobre 1997 n. 377), non costituisce opera pubblica o di interesse pubblico la coltivazione di cava o miniera, in quanto non si tratta di attività riservata allo Stato, ma sostanzialmente consentita a tutti coloro che hanno l'idoneità tecnica ed economica a gestire un'impresa (T.A.R. Veneto, sez. I, 4 marzo 1997 n. 512), a nulla rilevando l'esistenza di concessioni o autorizzazioni rilasciate dallo Stato o da altri enti pubblici, in quanto i titolari di provvedimenti non sono altro che normali imprenditori privati, la cui attività è improntata ai criteri di economicità di gestione ed al conseguimento di utili di impresa (Cass., SS.UU., 18 maggio 1983 n. 3423).

<sup>14</sup> Giova evidenziare che alla straordinaria importanza assegnata dalla legge alla pianificazione territoriale non ha fatto riscontro il suo effettivo utilizzo da parte delle amministrazioni statali, tant'è che la relativa funzione è stata poi trasferita alle Regioni, ai sensi dell'articolo 1 del D.P.R. 15 gennaio 1972 n.8, senza aver mai trovato effettivo avvio: attualmente la funzione territoriale si esplica sostanzialmente a livello provinciale e sostanzialmente, rispetto all'originario disegno legislativo, essa rappresenta un minus, evidentemente poco idoneo a consentire il giusto contemperamento degli interessi in gioco (non solo privati, ma anche pubblici) soprattutto in ragione della frammentarietà, per un verso, dell'attività edilizia in particolare delle amministrazioni statali e, per altro verso, della loro invasività ed incidenza notevole sul territorio.

<sup>15</sup> "È opera pubblica ogni intervento del pubblico potere volto ad ottenere una modificazione durevole del mondo fisico che interessa la collettività" (così M.A. Carnevale Venchi, Opere Pubbliche (ordinamento), in Enc. Dir., XXX, Milano 1983) concetto che ingloba non solo la costruzione vera e propria di un'opera, ma anche una demolizione ovvero una modificazione della natura, superando così l'angusta definizione della dottrina più risalente (per tutti è sufficiente citare G. Roeherssen, Sul concetto di opera pubblica e di lavoro pubblico, in Studi in onore di S. Lessona, II, Bologna, 1963, 247), secondo cui opera pubblica era quella "eseguita dallo Stato o da altro ente pubblico di carattere immobiliare e destinata ad un pubblico servizio o in genere al conseguimento di un fine pubblico"; in tal senso anche C.G.A., 27 ottobre 1997 n. 487.

Devono farsi rientrare nella nozione di opera pubblica, sotto il profilo soggettivo, anche quelle realizzate dagli organismi di diritto pubblico, identificabili, ai sensi della direttiva CEE 14 giugno 1993 n. 37 (in materia di lavori pubblici) per la sua preordinazione al soddisfacimento dei bisogni di interesse generale irriducibili a quelli di carattere commerciale, per la personalità giuridica e per la dipendenza dallo Stato o da (altri) organismi di diritto pubblico; anche l'attività costruttiva posta in essere dai concessionari di opera pubblica, obbligati tra l'altro all'applicazione della normativa in materia di lavori e appalti pubblici, può farsi rientrare nella nozione di opera pubblica se concorre al raggiungimento di un fine pubblicistico.

viene all'autorizzazione della loro realizzazione e quindi alla tutela dell'interesse urbanistico spettante all'ente locale.

Il primo gruppo di opere, previsto dalla lettera a), concerne quelle opere e interventi pubblici per la cui realizzazione si rende necessario l'intervento integrato e coordinato di una pluralità di amministrazioni pubbliche, il cui accordo, raggiunto con l'assenso del Comune interessato, è pubblicato ai sensi dell'articolo 34, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Si tratta delle opere la cui realizzazione è approvata attraverso il c.d. *accordo di programma* che, com'è noto, non rappresenta un particolare tipo di provvedimento amministrativo<sup>16</sup>, ma costituisce piuttosto un modulo organizzatorio, di semplificazione procedimentale, finalizzato a raggiungere l'accordo di quelle amministrazioni le cui competenze istituzionali condizionano la realizzazione di un'opera pubblica<sup>17</sup>, tant'è che si sostanzia nell'esame congiunto, in apposita conferenza tra i rappresentanti delle amministrazioni interessate, di tutti gli interessi pubblici in gioco<sup>18</sup>.

Ai sensi del terzo comma del ricordato articolo 34, esso consiste nell'*accordo unanime* "del Presidente della Regione, del Presidente della Provincia, dei Sindaci e delle amministrazioni interessate", approvato con atto formale del Presidente della Regione o della Provincia o del Sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sul programma da realizzare e pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione.

Per quanto qui di interesse proprio il comma quarto dell'articolo 34 dispone altresì che "l'accordo, qualora adottato con decreto del Presidente della Regione, produce gli effetti dell'intesa di cui all'articolo 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del Comune interessato".

<sup>16</sup> Circa la natura giuridica dell'accordo di programma giova segnalare che mentre una parte della dottrina configura l'istituto come un contratto, quella maggioritaria gli nega ogni carattere negoziale, sottolineando piuttosto l'aspetto provvedimentale, esercizio della discrezionalità amministrativa, frutto della doverosità del perseguimento dell'interesse pubblico e quindi evidenziandone l'aspetto modale dell'esercizio della discrezionalità. Sul punto vedi richiami in F. Caringella, *Diritto amministrativo*, Napoli, 2001, pag. 737 e ss.

<sup>17</sup> È significativo al riguardo segnalare che, secondo C.d.S., sez. VI, 7 febbraio 1996 n. 182, l'accordo di programma è "uno strumento duttile di azione amministrativa preordinato, senza rigidi caratteri di specificità, alla rapida conclusione di molteplici procedimenti, tutte le volte in cui il loro ordinario svolgimento richiederebbe l'espletamento di più sub-procedimenti, indispensabili per la ponderazione di interessi pubblici concorrenti" (così anche T.A.R. Lazio, sez. I, 20 gennaio 1995 n. 62).

<sup>18</sup> Per completezza sull'argomento giova ricordare che accanto all'istituto regolato dall'articolo 34 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, l'ordinamento conosce altri analoghi istituti disciplinati da leggi speciali, nella legge n. 210 del 1985, di riforma dell'ente Ferrovie dello Stato; nella legge n. 64/1986, relativa agli interventi straordinari nel Mezzogiorno; nella legge della Regione Siciliana n. 99 del 1988 sulle opere pubbliche, nella legge n. 168 del 1999 sulla ricerca scientifica, nonché nel D.P.C.M. 20 maggio 1991 di autorizzazione del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie a promuovere accordi con i Presidenti delle Regioni interessate per l'attuazione dei programmi integrati mediterranei previsti dalle fonti comunitarie.

A differenza dell'intesa dell'articolo 81, però, nell'accordo di programma non è sufficiente la mera partecipazione del Comune, ma è indispensabile il suo consenso, cioè una puntuale manifestazione di volontà positiva in ordine alla localizzazione dell'opera e alla sua realizzazione: infatti, il quinto comma dell'articolo 34 stabilisce espressamente che "ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del Sindaco deve essere ratificata dal Consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza": qualora invece non si raggiunga l'accordo per il mancato assenso del Comune e la realizzazione dell'opera pubblica sia giudicata necessaria, si avvia la procedura di cui all'articolo 81, comma 4, del già citato D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616<sup>19</sup>.

Un secondo gruppo di opere riguarda: a) quelle da eseguirsi da amministrazioni o comunque insistenti su aree demaniali; b) opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi da enti istituzionalmente competenti ovvero da concessionari di servizi pubblici; previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del D.P.R. 18 aprile 1994 n. 383 e successive modificazioni.

Si tratta di opere statali ovvero di opere pubbliche di interesse statale<sup>20</sup> per le quali, benché non occorra il provvedimento abilitativo del Comune, è pur sempre necessaria sia la conformità urbanistica, prevista dall'articolo 29 della legge 17 agosto 1942, n. 1150<sup>21</sup>, che quella edilizia, assicurata originariamente attraverso il meccanismo dell'intesa ex articolo 81 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 ed ora dalle previsioni del D.P.R. 18 aprile 1994, n. 383 che, fra l'altro, ha abrogato i commi 2 e 3 del predetto articolo 81<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Il comma 4 dell'articolo 81 così recita: "Se l'intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte delle Regioni del programma di intervento e il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere in difformità degli strumenti urbanistici, si provvede sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia".

<sup>20</sup> Occorre distinguere tra opera pubblica (da considerare come ogni intervento del potere pubblico volto ad ottenere una modificazione durevole del mondo fisico nell'interesse pubblico) e lavori pubblici (che rappresentano invece il mezzo attraverso cui l'opera pubblica viene realizzata); è opera pubblica una casa-albergo realizzata da un Comune per fini di pubblica utilità e con fondi pubblici, mentre non è opera pubblica ma prestazione di servizio la predisposizione di una cartografia con rilevazioni aeree (C.d.S., sez. V, 11 ottobre 1996 n. 1216).

Costituiscono poi opere di interesse pubblico e sono quindi opera pubblica le infrastrutture telefoniche (T.A.R. Campania, sez. IV, 20 luglio 1999 n. 2043).

<sup>21</sup> A norma di tale articolo "compete al Ministro dei lavori pubblici accertare che le opere da eseguirsi da amministrazioni statali non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore e del regolamento edilizio vigenti nel territorio comunale in cui esse ricadono. A tale scopo le amministrazioni interessate sono tenute a comunicare previamente i progetti al Ministero dei lavori pubblici".

<sup>22</sup> Il secondo comma di tale articolo prevedeva che l'accertamento di conformità per le opere statali o comunque insistenti su aree demaniali fosse fatto, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, dallo Stato d'intesa con la Regione interessata; il terzo comma, poi, disciplinava l'ipotesi della progettazione di massima ed esecutiva delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzare dagli enti competenti, per quanto concerneva la loro localizzazione e le scelte del tracciato se difforme dai vincoli delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, stabilendo che in tal caso l'accertamento era fatto dall'amministrazione statale competente d'intesa con le Regioni interessate, sentiti i Comuni nel cui territorio erano previsti gli interventi.

È stato affermato in giurisprudenza che la regola procedimentale dell'intesa non richiedeva particolari formalità o modalità di espressione (Corte Costituzionale, 12 aprile 1989 n. 180), essendo finalizzata alla

La disciplina dell'accertamento di conformità prevista dal ricordato D.P.R. 18 aprile 1994 n. 383, seppure in modo più organico<sup>23</sup>, conferma il principio che per le opere pubbliche di cui all'articolo 1 la predetta conformità è accertata dallo Stato, d'intesa con la Regione interessata, entro sessanta giorni dalla richiesta avanzata dall'amministrazione statale competente, ma prevede una articolata procedura, ispirata ai principi di snellimento e semplificazione amministrativa, in caso di localizzazione di opere di interesse statale non conformi agli strumenti urbanistici.

In questo caso, infatti, la localizzazione dell'opera e la sua realizzazione è subordinata all'approvazione unanime fatta da tutte le amministrazioni interessate, convocate in apposita conferenza di servizi<sup>24</sup>, previa valutazione dei progetti pure in sede di conferenza, entro sessanta giorni dalla relativa convocazione: mentre l'unanime consenso raggiunto sul progetto "sostituisce ad ogni effetto gli atti di intesa, i pareri, le concessioni anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta previsti da leggi statali e regionali", il mancato conseguimento dell'unanime consenso apre la strada alla procedura speciale prevista dall'articolo 81, comma 4, del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616<sup>25</sup>.

L'ultima previsione riguarda le opere pubbliche la cui realizzazione è stata approvata, secondo la rispettiva competenza dal Consiglio comunale o dalla Giunta municipale.

Deve ricordarsi al riguardo che, secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa, i Comuni non erano tenuti a premunirsi di preventive concessioni per la realizzazione di opere pubbliche, in quanto si riteneva che gli stessi organi che approvavano il progetto avessero anche l'obbligo di verificare la conformità dell'opera agli strumenti urbanistici, alle leggi ed ai regolamenti<sup>26</sup>; di diverso

---

formazione di un accordo tra i titolari dei vari interessi posti in gioco dalla realizzazione di un'opera pubblica allorché questa, in relazione alla sua localizzazione e alla scelta del suo tracciato, sia difforme dagli strumenti urbanistici ed edilizi, accordo che deve intervenire tanto sul progetto di massima che su quello esecutivo (C.d.S., sez. IV, 6 maggio 1992 n. 481; T.A.R. Lombardia, sez. III, Milano, 29 maggio 1992 n. 251).

23 Facendo riferimento, ai sensi dell'articolo 1, ai procedimenti di localizzazione di opere pubbliche che non sia in contrasto con le indicazioni del programma annuale delle opere pubbliche di cui all'articolo 14 della legge 11 febbraio 1994 n. 109.

24 Anche la conferenza di servizi è un modulo organizzativo che si inserisce nel procedimento amministrativo con finalità acceleratoria della decisione: pertanto non si tratta né di un nuovo ufficio amministrativo (C.d.S., sez. IV, 9 luglio 1999 n. 1193), né di un apposito organo collegiale (C.d.S., sez. IV, 3 luglio 1998 n. 1088).

25 Può notarsi che la disciplina prevista dal D.P.R. 18 aprile 1994 n. 383 sia molto più rispettosa delle autonomie locali di quanto non lo fosse, invece, quella dei commi 2 e 3 dell'articolo 81 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616: fermo, infatti, il principio dell'attribuzione all'amministrazione statale del potere di accertare la conformità dell'opera da realizzare con le previsioni urbanistiche ed edilizie, nel caso di difformità – che è quello che evidentemente più si prestava alla mortificazione del ruolo comunale – in luogo della mera consultazione di quest'ultimo si è giunti alla necessità del suo consenso, in mancanza del quale si instaura un procedimento teso all'adozione di un atto amministrativo quasi di alta amministrazione che necessita di un decreto presidenziale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro interessato.

26 C.d.S., sez. IV, 11 aprile 1978 n. 289; T.A.R. Veneto, 16 marzo 1985 n. 109 nonché con diverse puntualizzazioni C.d.S., sez. V, 22 giugno 1979 n. 340; sez. II, 30 maggio 1984 n. 936; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 3 giugno 1991 n. 376; T.A.R. Piemonte, sez. I, 2 marzo 1989 n. 170.

avviso era invece la giurisprudenza penale che riteneva escluso l'obbligo di premunirsi della concessione edilizia solo per le opere pubbliche dello Stato e non anche per quelle dei Comuni, in ragione della puntualità delle norme contenute nell'articolo 1 e 9 lettera f) della legge 28 gennaio 1977 n. 10, nonché della legge 28 febbraio 1985 n. 47<sup>27</sup>.

La controversia è stata risolta dal comma 16 dell'articolo 4 della legge 4 dicembre 1993 n. 493, così come sostituito dall'articolo 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, la cui disposizione con gli opportuni coordinamenti è stata riprodotta nella norma in esame.

In sostanza anche *per le opere pubbliche comunali l'approvazione del relativo progetto produce gli stessi effetti della concessione edilizia, a condizione che sussista la validazione del progetto*<sup>28</sup>, che rappresenta un controllo, espresso ed interno, circa la conformità urbanistica ed edilizia dei progetti di opera pubblica comunale, con funzione di responsabilizzazione dell'attività dell'ente locale.

### 3.2.3 Attività edilizia dei privati su aree demaniali

#### **Art. 8 (L). Attività edilizia dei privati su aree demaniali (legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 31, comma 3)**

— 1. La realizzazione da parte di privati di interventi edilizi su aree demaniali è disciplinata dalle norme del presente testo unico.

Peraltro non sono mancate opinioni contrarie al riguardo, evidenziandosi che la conformità agli strumenti urbanistici era solo condizione di legittimità per l'approvazione del progetto dell'opera, mentre la concessione edilizia era necessaria per la sua esecuzione (T.A.R. Veneto, 4 luglio 1988 n. 803; T.A.R. Umbria, 26 aprile 1986 n. 183; T.A.R. Lazio, sez. I, 30 ottobre 1985 n. 1248); è stato poi precisato che, salvo il caso che non sia la stessa legge regionale a prevedere il rilascio della concessione edilizia anche per le opere comunali (T.A.R. Veneto 20 maggio 1991 n. 950), la non necessità del titolo riguardava solo le opere pubbliche comunali in senso stretto, rientranti cioè nella riserva di competenza degli organi comunali, e non anche quelle di interesse comunale, assunte cioè dai privati sebbene finalizzate al raggiungimento di scopi pubblici (T.A.R. Sardegna, 9 luglio 1998 n. 690).

<sup>27</sup> Così Cass. Pen., sez. III, 7 giugno 1996; 9 novembre 1985 n. 3768; 21 settembre 1994.

<sup>28</sup> Con la validazione del progetto, il responsabile del procedimento, in contraddittorio con i progettisti, verifica la conformità del progetto esecutivo alla normativa vigente ed al documento preliminare di progettazione, accertando in particolare, secondo la puntuale disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 47 del D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554: a) la corrispondenza dei nominativi dei progettisti a quelli titolari dell'affidamento e la sottoscrizione dei documenti per l'assunzione delle rispettive responsabilità; b) la completezza della documentazione relativa agli intervenuti accertamenti di fattibilità tecnica, amministrativa ed economica dell'intervento; c) l'esistenza delle indagini, geologiche, geotecniche e, ove necessario, archeologiche nell'area di intervento e la congruenza dei risultati di tali indagini con le scelte progettuali; d) la completezza, adeguatezza e chiarezza degli elaborati progettuali, grafici, descrittivi e tecnico-economici previsti dal regolamento; e) l'esistenza delle relazioni di calcolo delle strutture e degli impianti e la valutazione dell'idoneità dei criteri adottati; f) l'esistenza dei computi metrico-estimativi e la verifica della corrispondenza agli elaborati grafici, descrittivi ed alle prescrizioni capitolari; g) la rispondenza delle scelte progettuali alle esigenze di manutenzione e gestione; h) l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale, ovvero della verifica di esclusione dalle procedure, ove prescritte; i) l'esistenza delle dichiarazioni in merito al rispetto delle prescrizioni normative, tecniche e legislative comunque applicabili al progetto; l) l'acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni di legge, necessarie ad assicurare l'immediata cantierabilità del progetto; m) il coordinamento tra le prescrizioni del progetto e le clause dello schema di contratto e del capitolato speciale d'appalto nonché la verifica della rispondenza di queste ai canoni della legalità.