

# La dichiarazione di inizio attività

## Il quadro normativo e giurisprudenziale



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

### CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

### COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, fax 06 84241800,  
e-mail: [centrostudi.cni@tiscalinet.it](mailto:centrostudi.cni@tiscalinet.it)

Il presente testo è stato redatto dal dott. Lorenzo Passeri, consulente del Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, con il coordinamento del dott. Massimiliano Pittau, Direttore del Centro Studi medesimo.



# Sommario

<b>1. Premessa</b>	pag.	9
<b>2. Le ragioni di un cambiamento</b>	»	13
<b>3. Il quadro normativo</b>	»	15
<b>4. L'ambito di applicazione della concessione edilizia</b>	»	23
4.1. <i>Il procedimento amministrativo</i>	»	24
<b>5. L'autorizzazione edilizia</b>	»	29
<b>6. La denuncia di inizio attività</b>	»	33
6.1. <i>Opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo</i>	»	34
6.2. <i>Opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti</i>	»	53
6.3. <i>Recinzioni, mura di cinta e cancellate</i>	»	55
6.4. <i>Aree destinate ad attività sportive</i>	»	56
6.5. <i>Opere interne di singole unità immobiliari</i>	»	58
6.6. <i>Revisione e installazione di impianti tecnologici</i>	»	64
6.7. <i>Le varianti a concessioni edilizie</i>	»	66
6.8. <i>I parcheggi</i>	»	69
6.9. <i>Il procedimento amministrativo</i>	»	71
6.10. <i>La responsabilità penale del progettista</i>	»	77



# 1. Premessa

La farraginosità delle regole dell'azione statale costituisce in Italia un motivo di forte disagio non soltanto per gli operatori economici, ma anche per i privati cittadini. Per far fronte a tali difficoltà, l'intervento normativo si è orientato in due direzioni: da un lato ha cercato di snellire l'organizzazione burocratica dello Stato, dall'altro di semplificare le modalità procedurali.

Non poteva non essere interessato a tale processo il settore dell'edilizia e dell'urbanistica; l'istituto della *denuncia di inizio attività* (D.I.A.) s'inserisce pienamente in questo contesto rappresentandone una delle principali espressioni.

Caratteristiche principali della D.I.A. sono: la gratuità; la rapidità; la mancanza di un provvedimento formale da parte della pubblica amministrazione; il campo ristretto di applicazione; il nuovo ruolo di garante svolto dal progettista.

In particolare quest'ultimo è l'aspetto più rilevante per le categorie professionali che operano nel settore; al professionista che redige il progetto viene demandata l'emissione di un certificato che attesti la conformità delle opere realizzate rispetto a quelle previste nella stessa D.I.A. Il fatto rilevante è che il professionista risponde anche penalmente di tale dichiarazione.

Gli ingegneri, pur consapevoli dei grandi rischi connessi, hanno accettato il nuovo livello di responsabilità nel quadro dell'affermazione del ruolo amministrativo ma anche sociale della categoria.

L'istituto della D.I.A. ha peraltro contribuito a ingarbugliare ulteriormente il contesto normativo di riferimento; il suo ambito di applicazione infatti coincide, almeno in parte, con quello di altri due strumenti di asserevazione delle opere di edilizia privata, quali l'autorizzazione e la comunicazione per le opere interne.

Nonostante tali inconvenienti, la D.I.A. sta conoscendo una crescente diffusione anche grazie all'iniziativa di alcune amministrazioni regionali che, come quelle della Lombardia e della Toscana, sono intervenute per estendere sensibilmente il suo ambito di applicazione anche ad opere sottoposte normalmente a provvedimento concessorio.

La rilevanza della norma in oggetto, la crescente estensione del suo campo di applicazione in alcune regioni, nonché le implicazioni che essa comporta per il professionista, hanno spinto il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ad incaricare il suo Centro Studi di redigere un documento che potesse fungere da guida per il corretto utilizzo della D.I.A. da parte degli ingegneri che svolgono attività professionale nell'ambito dell'edilizia privata.

Lo studio, tempestivamente elaborato dal Centro Studi e qui di seguito riportato, affronta i problemi relativi alla definizione della natura giuridica della D.I.A., del suo ambito applicativo anche in relazione a quello delle altre procedure di asserevazione (concessione, autorizzazione, comunicazione); dei presupposti su cui si basa e delle fasi salienti del procedimento. Il tutto facendo riferimento, oltre agli aspetti normativi, anche a quelli giurisprudenziali più recenti.

Lo studio costituisce comunque solo la prima parte di una più completa analisi di questa nuova procedura. La seconda parte, già commis-

sionata al Centro Studi, sarà rivolta a verificarne l'efficacia, a constatare come è stata applicata nelle varie regioni d'Italia, a valutare l'opportunità di estenderla ad altre più articolate tipologie di opere.

Ritenendolo un utile contributo per chiarire l'ambito di applicazione ed i vari aspetti attuativi della D.I.A., il C.N.I. ha deciso di dare la massima diffusione di questa prima parte dello studio allo scopo anche di favorire l'uniformità di interpretazione e di comportamenti sia dei professionisti che delle amministrazioni.

*Dr. Ing. Renato Buscaglia*  
*Consigliere C.N.I.*



## 2. Le ragioni di un cambiamento

Prima di passare alla disamina analitica del provvedimento, appare opportuno indagare le ragioni sostanziali che hanno indotto il legislatore da un lato a procedere allo snellimento delle procedure e dall'altro a prevedere nuove figure di assentimento quali appunto la D.I.A.

Dal prolisso dibattito parlamentare articolatosi sull'argomento prima dell'approvazione della Legge "Finanziaria" per l'anno 1997 (nota come Legge n. 662/1996) è possibile ricondurre il fondamento sostanziale di tale innovazione ad un duplice ordine di ragioni: l'uno di natura strettamente "procedurale", l'altro che, invece, attiene ad un profilo propriamente "sostanziale". Già dal 1990, con la Legge n. 241, il legislatore si era orientato nel senso di una semplificazione dell'azione pubblica; è pur vero, però, che di fatto il settore dell'edilizia privata ne era stato escluso fino al punto da rendere impellente l'intervento legislativo<sup>1</sup>, concretizzatosi nell'introduzione della D.I.A. Negli ultimi anni inoltre è mutata anche la visione dei rapporti fra Stato e cittadini, ai quali, anche

1. Il dibattito parlamentare sull'argomento è stato particolarmente ampio come provato dai numerosi disegni e progetti di legge presentati alla Camera ed al Senato; di particolare pregio sono le seguenti relazioni: al progetto di legge n. 407 (intervento dell'On. Nocera) del 09.05.1996; al progetto di legge n. 524 (intervento degli On. Turrone, Scalia, Pecoraro, Scania, Corleone ed altri) del 09.05.1996;

nel settore dell'edilizia privata, è stato attribuito un margine di libertà d'azione più ampio rispetto al passato. In considerazione anche delle sue concrete modalità attuative, la D.I.A. rappresenta sostanzialmente la prima espressione, ancora approssimativa, di quel mutato rapporto fra potere centrale e cittadini che attribuisce al soggetto privato, singolo od associato, un ruolo propulsivo e propositivo nella gestione del territorio<sup>2</sup>.

*segue nota 1.*

al progetto di legge n. 604 del 16.06.1996 ed, infine, al disegno di legge n. 2762 (interventi dei Min. LL.PP. Costa, M. Interno Napolitano, M. Sanità Bindi, M. Beni Culturali Veltroni, M. Ambiente Ronchi, M. Funzione Pubblica Bassanini) del 26.11.1996 poi sostanzialmente recepito nell'art. 2 della Legge n. 662/1996.

2. Basti considerare il fatto che nel caso della concessione, la p.a. competente dovrà positivamente intervenire rilasciando un provvedimento autorizzatorio all'espletamento dell'attività edilizia; nella D.I.A. il suo ruolo è limitato alla verifica del rispetto dei primari interessi pubblici connessi alla programmazione urbanistica.

# 3. Il quadro normativo

Fino all'entrata in vigore della Legge quadro urbanistica nel 1942, l'edificazione dei terreni in Italia doveva ritenersi sostanzialmente libera in quanto espressione dello *ius aedificandum* connesso al diritto di proprietà sull'immobile. Successivamente l'entrata in vigore della Legge n. 1150 del 17.08.1942, fece fronte all'esigenza dell'amministrazione comunale di controllare lo sviluppo edilizio del territorio, anche se limitatamente alle aree del centro abitato e alle zone di espansione previste dal Piano Regolatore (P.R.) quando presente, introducendo l'obbligatorietà del rilascio della *licenza edilizia*<sup>3</sup> per la quale l'onere economico era totalmente a carico delle singole amministrazioni.

3. È opportuno fin d'ora chiarire che i termini "licenza" e "concessione" usati dal legislatore, non denotano caratteristiche diverse del provvedimento, bensì solo ingiustificate differenziazioni terminologiche. Difatti non è condivisibile quanto affermato da dottrina oramai desueta (v. Cutrera "Concessione edilizia e pianificazione urbanistica", Milano, 1977) che la previsione di una concessione denoterebbe un potere della p.a. all'attribuzione dello *ius aedificandum* a favore del soggetto privato; *ius* che, quindi, non sarebbe insito nella titolarità del diritto di proprietà, bensì dallo stesso separato. Non ci soffermeremo sulla lunga diatriba teorica che ha accompagnato la problematica in questione, ci basti segnalare le pronunce della Corte Costituzionale, n. 55/1968 e n. 5/1980 (vedi la seconda in "Cons. Stato", 1980, II, 55 ss.), in forza delle quali la Consulta ha affermato la compenetrazione fra diritto di proprietà e diritto ad edificare.

La Legge n. 765, del 06.08.1967 ridisegnò la formulazione dell'originario art. 31 della Legge n. 1150/1942, da un lato estendendo l'obbligatorietà del rilascio della licenza per l'edificazione di ogni parte del territorio comunale, dall'altro subordinandone il rilascio alla previsione da parte del soggetto privato delle opere di urbanizzazione primaria, lasciando però sulle singole amministrazioni il carico economico relativo alla realizzazione delle stesse.

Una modifica più rilevante fu apportata dalla Legge n. 10 del 28.01.1977 che all'art. 1 prevedeva l'obbligatorietà del rilascio della *concessione edilizia*<sup>4</sup> onerosa per ogni trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio (tav. 1).

A distanza di poco più sette mesi, precisamente il 5.8.1978, fu emanata dal Parlamento italiano la Legge n. 457 "Norme per l'edilizia residenziale" che con l'art. 48 introdusse la figura dell'*autorizzazione edilizia*; quest'ultima rappresentava il risultato di una rivisitazione della Legge del 1977 da parte del legislatore, stante l'inopportunità del ricorso alla concessione anche per interventi edilizi di scarso rilievo quali quelli afferenti alla cosiddetta manutenzione ordinaria<sup>5</sup>.

Con la successiva Legge n. 94/1982 si provvide ad estendere espressamente l'*autorizzazione* ad un maggior numero di opere ed interventi. Va

4. Vedi nota precedente.

5. Le autorizzazioni sono quei provvedimenti mediante i quali la p.a. rimuove gli ostacoli posti da leggi e regolamenti all'esercizio di un diritto da parte del soggetto privato. Ora sembra chiaro che l'introduzione di tale figura da parte del legislatore italiano sia relazionata all'errata configurazione iniziale della concessione edilizia; anche quest'ultima, intervenute le pronunce della Consulta, limita la sua efficacia alla rimozione degli ostacoli necessari per l'esercizio di un diritto. L'unica differenza ricorrente fra le due figure è l'onerosità, ricorrente per la concessione ed assente per l'autorizzazione.

comunque precisato che nessuna norma provvede a definire il concetto di autorizzazione, né indica i termini di efficacia o le modalità di ottenimento. La definizione di tali aspetti è rimessa ai regolamenti edilizi delle singole amministrazioni comunali.

Da menzionare è, anche la *Legge n. 47 del 28.02.1985* recante "Norme in materia di controllo sull'attività urbanistico - edilizia, recupero e sanatoria delle opere edilizie abusive" con particolare riferimento all'art. 26 che introduce la cosiddetta "comunicazione per le sole opere interne".

Per ciò che concerne la *denuncia di inizio attività*, l'istituto è stato previsto in modo generale dall'art. 19 della *Legge n. 241, del 7.8.1990*<sup>6</sup> il cui testo originario recava che: " in tutti i casi nei quali l'esercizio di un'attività privata sia subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla-osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, ad esclusione delle concessioni edilizie e delle autorizzazioni rilasciate ai sensi delle Leggi n. 1089/1939, n. 1497/1939, n. 431/1985, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge ... l'atto di consenso s'intende sostituito da una denuncia di inizio attività con la quale si attesti anche l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge. L'amministrazione può entro e non oltre i successivi sessanta giorni ... notificare l'eventuale provvedimento d'inibizione"<sup>7</sup>.

Come stabilito espressamente dalla norma, tale strumento operativo restava originariamente escluso dall'ambito edilizio; vi è stato introdotto

6. Legge sulla semplificazione e trasparenza del procedimento amministrativo non a caso detta "legge sulla trasparenza".

7. Si pensi al largo uso che di tale istituto si è fatto per l'apertura di esercizi commerciali per la vendita di generi compresi in tabelle non contingentate.

**Tav. 1 - Le principali fonti normative riguardanti i procedimenti autorizzatori per lo svolgimento dell'attività edilizia privata in Italia. Anno 1999**

	<i>Concessione edilizia</i>	<i>Autorizzazione</i>
Normativa di riferimento	L. n. 1150/42; L. n. 765/67; L. n. 10/77; L. n.47/85, capp. I e II; L. n. 493/93, art, 4; L. n. 662/96, art. 2 comma 60.	L. n. 457/78, art. 31, art. 48, art. 7; L. n. 94/82
Ambito di applicazione	Ogni attività comportante trasformazione urbanistica e edilizia del territorio.	Opere di manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo; opere costituenti pertinenze od impianti tecnologici a servizio edifici esistenti; occupazione di suolo mediante deposito di materiali o esposizioni di merci a cielo aperto; opere di demolizione, rinterrì e scavi che non riguardano cave e torbiere; parcheggi pertinenziali realizzati nel sottosuolo e al piano terreno dei fabbricati.
Modalità di rilascio	Oneroso	Gratuito

---

Comunicazione

---

Dichiarazione di inizio attività

---

L. n. 47/85, art. 26

L. n. 241/90, art. 19; L. n. 493/93, art. 4, comma 7; L. n. 662/96, art. 2, commi 60-62; L. n. 135/97

---

Opere interne non in contrasto con strumenti urbanistici adottati e approvati e con i regolamenti edilizi vigenti; che non comportino modifiche alla sagoma, dei prospetti, aumento superfici utili, aumento numero unità immobiliari, modifiche destinazione d'uso, non rechino pregiudizio alla statica e rispettino originarie caratteristiche costruttive in zone che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale.

*Opere di manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo; revisione o installazione di impianti tecnologici al servizio edifici o attrezzature esistenti; parcheggi di pertinenza del sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato(\*)*;

opere interne di singole unità immobiliari che non modifichino sagoma, prospetti, destinazione d'uso (solo nelle zone che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale)(\*);

opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti; recinzioni, mura di cinta e cancellate; aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetria; varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano su parametri urbanistici, volumetrie, destinazione d'uso, categoria edilizia, sagoma.

---

Gratuito

Gratuito

---

(\*) Sono riportate *in corsivo* le opere che vedono sovrapporsi l'ambito di applicazione dell'autorizzazione con quello della D.I.A.; sono sottolineate invece le opere che vedono sovrapporsi l'ambito di applicazione della comunicazione con quello della D.I.A.  
Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

solo a far data dal 27.03.1995 con il D.L. n. 88 più volte reiterato<sup>8</sup> fino alla definitiva approvazione nella Legge n. 662/96, che all'art. 2 comma 60 modifica l'art. 4 del D.L. n. 398/93 convertito nella Legge 4.12.1993 n. 493 recante "Misure urgenti per il rilancio economico ed occupazionale dei lavori pubblici e dell'edilizia privata".

Allo stato attuale del percorso normativo, la D.I.A. risulta regolamentata dall'art. 4 della Legge n. 493/93 così come modificato dall'art. 2 comma 60 della Legge n. 662/96 a sua volta integrato (circa l'ambito oggettivo di operatività dell'istituto) da un ennesimo D.L., il n. 67/97 convertito nella Legge n. 135/97<sup>9</sup>.

Pur limitandoci a considerazioni generalissime, va immediatamente rilevato come la D.I.A. possa essere utilizzata dal soggetto privato (è pertanto esclusa dal suo raggio d'azione l'edilizia pubblica) nei soli casi tassativamente indicati dal legislatore e non sia suscettiva di estensioni applicative ulteriori.

Essa avrebbe dovuto rappresentare, per ciò che concerne l'edilizia privata, l'unica alternativa alla concessione edilizia, in quanto la sua istituzione doveva essere accompagnata dalla definitiva abrogazione dell'autorizzazione (art. 48 della Legge n. 457/78) e della *comunicazione per le opere interne* (art. 26 della Legge 47/85). In realtà, sia la norma afferente

8. La serie dei decreti legge esperiti dal Governo è stata piuttosto lunga; difatti dopo il D.L. 88 sono stati emanati rispettivamente i D.L.: n. 193 del 26.05.1995; n. 310 del 26.7.1995; n. 400 del 20.9.1995; n. 498 del 25.11.1995; n.30 del 24.1.1996; n. 285 del 25.5.1996, n. 388 del 22.7.1996, n. 495 del 24.9.1996.

9. A titolo di completezza del quadro normativo va citato altresì lo schema di regolamento "sulla semplificazione per il rilascio dei titoli abilitativi per l'esecuzione di opere edilizie" redatto ai sensi dell'art. 20, comma 8, della Legge n. 59/97 presentato al Consiglio Dei Ministri ed il cui *iter* relativo all'approvazione è ancora lontano dal giungere a compimento.

all'autorizzazione (art. 48 L. 457/78) che quella riguardante la comunicazione (art. 26 L. 47/85), pur essendo state oggetto di esplicita abrogazione nei D.L. reiterati (vedi nota 8), sono poi state confermate dalla Legge 662/96; chiaro è che un siffatto stato delle cose rende particolarmente difficile la distinzione circa l'ambito di operatività fra i summenzionati e la D.I.A.

E' opportuno rilevare, per quanto siffatto processo sia attualmente solo agli inizi, l'orientamento di alcune Regioni che, nell'esercizio delle loro potestà normative, hanno esteso l'ambito di operatività della D.I.A. oltre i confini delineati dalla normativa statale. Difatti, la Regione Lombardia, nell'art.4, terzo comma della recente Legge regionale 19.11.1999, n. 22 (v. B.U.R.L. n. 47 del 22.11.1999) ha, fra l'altro, disposto l'applicazione della denuncia di inizio attività a tutti gli interventi di recupero del patrimonio edilizio previsti dalla delibera di Giunta regionale n. 6/38573 del 25.9.1998 nei quali è annoverata anche la ristrutturazione edilizia che, come meglio si vedrà successivamente, è espressamente esclusa dalla legge statale fra gli interventi assoggettabili a D.I.A. Nello stesso senso si è orientata la Regione Toscana con Legge deliberata dal Consiglio regionale il 23.11.1999.



# 4. L'ambito di applicazione della concessione edilizia

Per quanto l'oggetto principale della nostra analisi sia la D.I.A., lo stretto collegamento di tale istituto con la *concessione edilizia* comporta la necessità di fare alcuni cenni sull'ambito oggettivo di operatività e la procedura di assentimento di quest'ultima.

L'art. 1 della Legge n. 10 del 1977 richiede la necessità della *concessione edilizia* per "ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale". La norma, nel relazionarsi al termine "trasformazione", estrinseca l'esigenza di una oggettiva modificazione del territorio che, a sua volta, potrà dirsi sussistente ogniqualvolta un'opera edilizia:

- 1) venga a modificare lo stato dei luoghi precedente;
- 2) comporti la necessità del compimento di attività urbanizzative.

Un siffatto intervento non potrà prescindere dal requisito dell'onerosità e da quello della conformità ai piani programmatici urbanistici che, fra l'altro, rappresentano i principali elementi qualificatori dell'istituto in trattazione.

La generalità della norma in questione non lascia adito a dubbi circa la preminenza della stessa rispetto agli altri strumenti abilitativi che avranno un ambito oggettivo di operatività veramente residuale. Al di fuori quindi dei casi in cui non sia la legge stessa a porre delle eccezioni (appunto quelli della D.I.A. e della autorizzazione), il privato per edificare

sul suolo di sua proprietà dovrà avere necessariamente una concessione rilasciata dall'amministrazione locale competente.

#### 4.1. Il procedimento amministrativo

Il procedimento per il rilascio della concessione edilizia è allo stato attuale regolamentato dall'art. 4 della Legge n. 493/93 come modificato dall'art. 2, comma 60°, della Legge n. 662/96, nonché dall'art. 51, I comma, della Legge n. 142/90, come sostituito dall'art. 6, lett. f) della Legge n. 127/97 (c.d. "Bassanini - bis"), a sua volta modificato dall'art. 2, commi 12-13, della Legge n. 191/98 (c.d. "Bassanini - ter"). Ai sensi dell'art. 4 della Legge n. 10/77 sono legittimati a richiedere il rilascio della concessione edilizia:

- il proprietario del fondo o dell'edificio;
- tutti i soggetti che abbiano la titolarità di diritti reali di godimento gravanti sul fondo o sull'immobile oggetto di futuro intervento (uso, superficie, usufrutto, enfiteusi ecc.), qualora l'opera sia funzionale all'esercizio del loro diritto<sup>10</sup>;
- il titolare di un contratto preliminare di vendita qualora abbia ricevuto in anticipo dal promittente la disponibilità del fondo (v. C.d.S. Sez. V, sent. n. 718, del 18.06.1996)<sup>11</sup>.

10. Ad esempio il titolare di servitù affermativa di passaggio sarà ben legittimato a richiedere la concessione edilizia nei limiti in cui l'opera sia funzionale all'esercizio della sua servitù (la costruzione di una strada ma non quella di una casa).

11. Sull'argomento si noti che il Giudice Amministrativo ritiene necessario, per la legittimazione al rilascio della concessione edilizia al promissario acquirente, il concorso di una duplice condizione: il preliminare stipulato nelle forme richieste dalla legge; la disponibilità del fondo, ritenendo insufficiente solo il primo (v. la recente sent del C.d.S. n. 1173, del 23.09.1998).

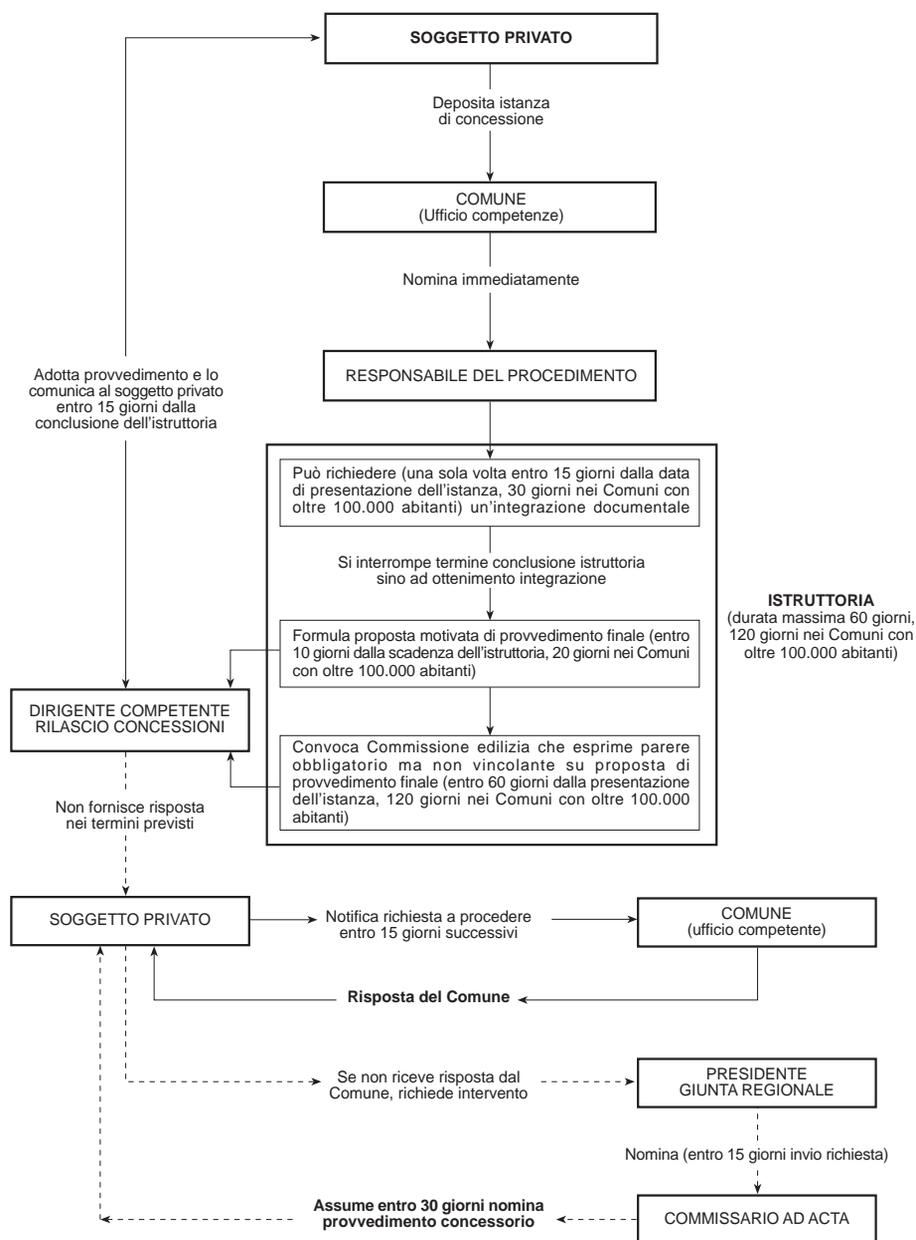
Il procedimento (fig. 1) prende avvio con il deposito dell'istanza di concessione da parte del soggetto privato presso gli uffici del Comune il quale provvederà ad annotare in un apposito registro il nominativo dell'istante. Quest'ultimo ente provvede immediatamente a individuare e comunicare all'interessato il nominativo del responsabile del procedimento (si consideri che nei Comuni con una sufficiente organizzazione viene definito a priori il responsabile del procedimento). Il responsabile del procedimento avvia l'istruttoria che dovrà essere completata entro il termine di 60 giorni dalla data di presentazione dell'istanza (120 giorni qualora il Comune abbia più di 100.000 abitanti)<sup>12</sup>.

Il medesimo responsabile, entro 15 giorni (o 30 giorni) dalla presentazione dell'istanza, può richiedere, per una sola volta, integrazioni documentali. Tale richiesta interrompe il termine di definizione dell'istruttoria, che riprenderà a decorrere *ex novo* dalla consegna delle integrazioni richieste (quindi il responsabile del procedimento, in questo caso, avrà ulteriori 60 gg. per il completamento dell'istruttoria). Entro 10 giorni (20 giorni) dalla scadenza dell'istruttoria il responsabile del procedimento redige una dettagliata relazione contenente la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento e la propria valutazione in merito alla conformità del progetto agli strumenti pianificatori generali una proposta motivata di provvedimento finale.

Su tale proposta di provvedimento finale deve fornire parere obbligatorio ma non vincolante la Commissione edilizia che deve essere convocata dal responsabile del procedimento entro 60 giorni (120 giorni) dalla

12. Si noti come sia facoltà del responsabile di procedimento convocare una conferenza di servizi qualora ricorrano le condizioni di cui all'art. 14 L. n° 142/90.

**Fig.1 - Il procedimento di rilascio della concessione edilizia**



Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale degli Ingegneri, 1999

data di presentazione dell'istanza da parte del soggetto privato<sup>13</sup>. Entro i 15 giorni successivi allo scadere del termine dell'istruttoria il dirigente o funzionario responsabile dell'Ufficio competente, vista la proposta del responsabile del provvedimento e il parere della Commissione edilizia, deve adottare il provvedimento e darne notizia all'interessato. Qualora la commissione edilizia non estrinsechi il proprio parere, ai sensi dell'art. 4 comma 3, L. n° 493/93, il responsabile del procedimento dovrà ugualmente emettere parere motivato di provvedimento.

Qualora non venga rispettato il termine di cui sopra, il soggetto istante notifica a mezzo di ufficiale giudiziario o spedisce tramite raccomandata con avviso di ricevimento la richiesta al Comune di provvedere entro i 15 giorni successivi al ricevimento della richiesta.

In caso d'inottemperanza da parte della p.a., l'istante può proporre richiesta d'intervento davanti al Presidente della Giunta Regionale; entro 15 giorni dalla richiesta medesima costui provvederà a nominare un Commissario *ad acta* che, a sua volta, entro i 30 giorni successivi, provvederà ad assumere il provvedimento concessorio omissivo dall'amministrazione comunale.<sup>14</sup>

13. L'art. 4, comma 3, ult. cpv., L. n° 493/93 rimette al regolamento edilizio l'individuazione dei casi nei quali non è necessario ricorrere alla commissione edilizia.

14. L'intervento del Presidente della Giunta regionale ha sostituito l'originaria previsione del silenzio assenso.



# 5. L'autorizzazione edilizia

Una corretta definizione dell'ambito oggettivo della D.I.A. non può prescindere da un preventivo chiarimento circa l'ambito di operatività dell'autorizzazione edilizia.

Va immediatamente rilevato che sotto il profilo squisitamente giuridico non sussistono particolari differenze fra concessione ed autorizzazione edilizia.

La differenza terminologica non può ritenersi espressiva di una differenziazione giuridica fra i due provvedimenti, ma principalmente sostanziale; l'autorizzazione edilizia presenta infatti non solo un ambito di operatività oggettivo più ristretto, limitato ai soli casi tassativi elencati della legge rispetto a quello " generale" della concessione, ma ha anche l'ulteriore carattere distintivo della gratuità.

Limitato dapprima dall'art. 48 della Legge n. 457/78 alle sole ipotesi di *manutenzione straordinaria*, l'ambito di operatività dell'autorizzazione è stato successivamente esteso dall'art. 7 della Legge n. 94 del 1982 alla realizzazione di ulteriori interventi, quali:

- a) restauro e risanamento conservativo;
- b) opere costituenti pertinenze od impianti tecnologici a servizio degli edifici esistenti;
- c) occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizioni di merci a cielo libero;

- d) opere di demolizione, i reinterri e gli scavi che non riguardano la coltivazione di cave e torbiere;
- e) i parcheggi pertinenziali realizzati nel sottosuolo dei fabbricati ovvero nei locali siti al piano terreno dei fabbricati medesimi (art. 9 della Legge n. 122/89).

Come vedremo è palese la sovrapposizione di alcuni casi sopra descritti con quelli previsti dal legislatore per la D.I.A. ed in particolare per il restauro e recupero conservativo e per le opere costituenti pertinenze od impianti tecnologici a servizio degli edifici esistenti.

Dal dettato normativo del II e IV comma dell'art. 48 della Legge n. 457/78<sup>15</sup> si stabilisce che si deve necessariamente ricorrere alla procedura dell'autorizzazione nei casi nei quali:

- l'immobile sia sottoposto a locazione e comunque il conduttore debba essere allontanato dall'immobile per l'esecuzione dei lavori<sup>16</sup>;
- l'edificio sia subordinato alla tutela di cui alle leggi n. 1089/1939 (tutela storico - artistica) e n. 1497/1939 (tutela ambientale).

In tali casi, anche se le opere che devono essere realizzate rientrano tra quelle per le quali è anche applicabile la D.I.A., occorre necessariamente richiedere l'autorizzazione.

15. L'art. 48, II comma, L. n. 457/78 reca che: "Per gli interventi di manutenzione straordinaria per i quali non sia necessario il rilascio dell'immobile da parte del conduttore, l'istanza per l'autorizzazione da parte del conduttore..."; mentre il IV comma del predetto art. dispone: " La disposizione di cui al precedente II comma non si applica per gl'interventi su edifici soggetti ai vincoli di cui alle leggi n. 1089/1939 e 1497/1939".

16. Qualora l'immobile non debba essere rilasciato dal conduttore, il secondo comma dell'art. 48 prevede l'accoglimento dell'istanza di autorizzazione mediante il silenzio assenso se il dirigente non si sia pronunciato entro 90 gg. dalla presentazione della medesima.

Occorre peraltro segnalare che non esiste una espressa regolamentazione procedurale circa il rilascio dell'autorizzazione; la dottrina più attenta ha affermato la necessità di ricorrere alla disciplina dei regolamenti edilizi e in mancanza alla Legge n. 241/90.



# 6. La denuncia di inizio attività

Sui caratteri generali e sulle ragioni dell'inserimento, fra gli strumenti autorizzatori, di siffatto istituto si è detto sopra. In questa sede si esamineranno quelli che sono gli aspetti propriamente procedurali partendo dalla definizione del suo ambito oggettivo di operatività e dei rapporti fra quest'ultimo e quello degli altri provvedimenti abilitativi.

Ai sensi dell'art. 4, VII comma della Legge n. 493, del 23.12.1993, come sostituito dall'art. 2, comma 60, della Legge n. 662, del 23.12.1996 ed integrato dall'art. 11 della Legge n. 135/97 sono soggetti a denuncia di inizio attività i seguenti lavori ed attività:

- a) opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo;
- b) opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti consistenti in rampe o ascensori esterni, ovvero in manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- c) recinzioni, mura di cinta e cancellate;
- d) aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetria;
- e) opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifica 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'art. 2 del D.M. LL.PP. 2.4.1968, non modificano la destinazione d'uso;

- f) revisione o installazione di impianti tecnologici al servizio di edifici o attrezzature esistenti e realizzazione di volumi tecnici che si rendano indispensabili sulla base di nuove disposizioni;
- g) varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterino la sagoma, non violino le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia;
- h) parcheggi di pertinenza del sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato.

Di seguito saranno analizzate puntualmente le caratteristiche di ciascuna di queste attività.

## **6.1. Opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo**

*L'art. 4, VII comma, lett. a) L. 493/93* individua nell'ambito oggettivo di operatività della D.I.A. lavori appartenenti a tre diverse classificazioni tipologiche: manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo. Esaminiamole distintamente.

### *Manutenzione straordinaria*

La definizione di *manutenzione straordinaria* è data normativamente dall'art. 31, lett. b) della Legge n. 457/78 nella quale si reca che: "interventi di manutenzione straordinaria, sono le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, non-

ché per realizzare ed integrare i servizi igienico - sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche della destinazione d'uso" (tav. 2).

**Tav. 2 - L'ambito di operatività della dichiarazione di inizio attività – Manutenzione straordinaria**

<i>Definizione</i>	Casistica giurisprudenziale:	
	<i>opere ammesse</i>	<i>opere non ammesse</i>
<p><i>Manutenzione straordinaria.</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; non devono alterare i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non devono comportare modifiche della destinazione d'uso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spostamento di tramezzi;</li> <li>• Rinnovo pavimenti;</li> <li>• Creazione di nuovi servizi igienici;</li> <li>• Realizzazione di scale interne;</li> <li>• Realizzazione di uno sporto di gronda con l'aggiunta di due file di tegole;</li> <li>• la costruzione o la ricostruzione di un soppalco ad uso deposito all'interno di un appartamento (<i>controverso</i>);</li> <li>• Rimozione di parti danneggiate senza modificazione di volumi e sagoma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costruzione ex novo di uno stabile, in sostituzione di un altro non più esistente per volontaria demolizione o per naturale diroccamento;</li> <li>• edificazione di un muro e di un locale destinato a servizi;</li> <li>• costruzione di un container reso stabile mediante supporti di fissaggio al suolo;</li> <li>• creazione di più unità immobiliari nell'unica preesistente;</li> <li>• realizzazione di un solaio di copertura;</li> <li>• apertura di balconi sul prospetto di un edificio;</li> <li>• sostituzione della copertura a lastrico solare con un tetto a falde;</li> <li>• demolizione e ricostruzione di mura perimetrali;</li> <li>• modificazione di una luce interna con aumento di volumetria.</li> </ul>

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

Dalla definizione normativa è possibile subito affermare che la finalità propria della manutenzione straordinaria sia concretabile *nella conservazione delle caratteristiche sostanziali dell'edificio esistente mediante la sostituzione ed il rinnovo delle parti fatiscenti dello stesso*, senza incrementare volumi e superfici utili o la destinazione d'uso dell'immobile sul quale si interviene. In buona sostanza possono essere definiti di "manutenzione straordinaria" quei lavori necessari ad ovviare al deterioramento che il decorso del tempo ha determinato sull'immobile, qualora sia limitato al ripristino di parti preesistenti dello stesso ed appunto divenute fatiscenti.

In proposito il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 1469, del 14.12.1994<sup>17</sup> ha previsto un duplice limite per la configurazione di un'attività di manutenzione straordinaria, l'uno di ordine funzionale costituito dalla necessità che i lavori consistano *nella mera sostituzione o rinnovo delle parti dell'edificio*; l'altro di ordine strutturale consistente nel *divieto di alterarne i volumi e la destinazione d'uso*.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, con sent. n. 665, del 18.11.1998<sup>18</sup> nel conformarsi alla nozione di manutenzione straordinaria di cui sopra ha affermato che: "costituiscono interventi di manutenzione straordinaria quelli caratterizzati da un limite funzionale, per cui è necessario che i lavori siano diretti alla mera sostituzione o al puro rinnovo di parti dell'edificio, e da un limite strutturale, relativo al divieto di alterare i volumi e le superfici", nonché, è da aggiungere, la destinazione d'uso.

Ancora, la Corte di Cassazione penale, Sezione V, con la sentenza 7.9.1999, n. 10515<sup>19</sup> ha individuato la manutenzione straordinaria negli interventi "che concernono edifici esistenti e postulano la sostituzione di

17. V. "Sett. Giur.", 1195, I, 548.

18. v. "Rass. Cons. di Stato", 1998, 2017.

19. V. "Guida al Diritto", n.43/99, pag.88.

parti, *anche strutturali*, inefficienti con altre efficienti, nel rispetto delle originali caratteristiche planimetriche, volumetriche e tipologiche”.

La giurisprudenza riportata sembra lasciar trasparire la preoccupazione del Giudice di delimitare la figura della manutenzione straordinaria ai soli interventi caratterizzati dall’ineliminabile finalità conservativa, funzionale e strutturale, dell’immobile.

Dall’elaborazione giurisprudenziale sono individuabili i casi più ricorrenti nei quali è possibile parlare di manutenzione straordinaria e nei quali è possibile applicare la D.I.A. Generalmente si configura come manutenzione straordinaria l’intervento consistente nello spostamento di tramezzi interni, il rinnovo di pavimenti, la creazione di nuovi servizi igienici e la realizzazione di scale interne (v. Cass. pen., Sez. VI, 18.12.1987; C.d.S., Sez. V, 23.1.1984, n. 64 e Sez. V, 8.4.1991, n. 460). Tra gli altri casi:

- il T.A.R., Abruzzo, L’Aquila, 23.2.1995, n.72 ha configurato come manutenzione straordinaria la realizzazione di *uno sporto di gronda con l’aggiunta di due file di tegole*;
- il Consiglio di Stato, Sezione V, con la sent. 14.4.1997, n. 348<sup>20</sup>, ha esteso la regolamentazione degli interventi di manutenzione straordinaria anche ai lavori necessari a rimuovere le parti danneggiate di un edificio esistente (anche recente) senza modificazione di volumi e sagoma;
- il T.A.R. Toscana, Sez. I, con la sent. 7.2.97, n. 21<sup>21</sup> ha ritenuto che

20. V. “Foro amm.”, 1997, 1086.

21. V. G. Turco Liveri “Edilizia ed urbanistica”, Milano, 1999, 40. La sentenza è stata riportata a titolo di completezza, ma essa non sembra condivisibile. Difatti il solo concetto di costruzione nuova di per se stesso si differenzia dal concetto di “manutenzione”, né, inoltre, ci sembra che la costruzione di un soppalco possa rispecchiarne la finalità prettamente conservativa, rappresentando peraltro un aumento di superficie utile.

*la costruzione o la ricostruzione di un soppalco ad uso deposito all'interno di un appartamento o di un esercizio commerciale va di norma considerato opera di manutenzione straordinaria non comportando aumento di volume, né aumento della superficie utile, né modifica della destinazione d'uso.*

Per quanto concerne invece le attività che non rientrano nella tipologia della manutenzione straordinaria e che quindi *non* possono essere assoggettate alla D.I.A., la Corte di Cassazione penale, sezione V, sentenza n.10515 del 07.09.99. afferma che *"l'integrale costruzione ex novo di uno stabile, in sostituzione di un altro, non più esistente per volontaria demolizione o per naturale diroccamento, non integra, concettualmente e giuridicamente, una manutenzione di edificio esistente, ma un'essenziale trasformazione edilizia e urbanistica, necessitante di titolo concessorio"*.<sup>22</sup>

Unica e sostanzialmente divergente dal corrente orientamento risulta Cassazione penale, Sezione III, sentenza n. 1029, del 5.12.1998<sup>23</sup> con la quale si è stabilito che la D.I.A. *si riferisce alla sola edilizia abitativa* e, pertanto, la regolamentazione giuridica degli interventi di straordinaria manutenzione che essa contiene *non è applicabile a manufatti non abitativi*" (la fattispecie era relativa alla realizzazione di una tettoia, in zona soggetta a vincolo paesistico, con sostegni in ferro piantati per almeno due metri nel terreno, putrelle in ferro a copertura e copertura di lamiera su una superficie di mq 60, destinata al ricovero di automezzi di azienda com-

22. Nello stesso senso si veda Cass. pen., 18.09.1997, n. 8426 che ritenendo che rientrino nella nozione di manutenzione straordinaria i soli lavori che lasciano intatte le strutture e caratteristiche fondamentali dell'edificio originario, ha richiesto la necessità della concessione edilizia nel caso di attività di demolizione ed integrale ricostruzione di un edificio.

23. V. "Rass. Cons. di Stato", 1999.

merciale, in relazione alla quale la S.C. ha ritenuto necessaria l'autorizzazione regionale)<sup>24</sup>.

Tra gli altri casi di opere che *non* rientrano all'interno della tipologia di manutenzione straordinaria si considerino le seguenti sentenze:

- il C.d.S. con Parere n. 3135/96 dell'8.5.1996, reso in sede di ricorso straordinario al P.D.R. da parte del ministero dei LL.PP. ha ulteriormente affermato che "esulano dall'ambito della manutenzione straordinaria *l'edificazione di un muro e di un locale destinato a servizi*". In questo caso sarà, pertanto necessaria la concessione edilizia;
- una nuova costruzione non può essere ritenuta manutenzione straordinaria è, quindi, a titolo meramente esemplificativo che si cita la sentenza n. 415, del 6.4.1998 della V sezione del Consiglio di Stato<sup>25</sup> che ha ritenuto necessaria la concessione edilizia nel caso di costruzione di *un container reso stabile mediante supporti di fissaggio al suolo* (specificatamente si trattava di container destinato a stazione radio appoggiato su basamento di cemento di m. 4,80 x 3,70);
- il T.A.R. Lombardia, Sez. II, Milano, 20.2.1995, n. 212<sup>26</sup>, ha affermato che non è qualificabile come manutenzione straordinaria la creazione di più *unità immobiliari* nell'unica preesistente;
- il Consiglio di Stato, Sezione V, 23.7.1994, n. 807<sup>27</sup>, ha escluso dalla

24. Ora, alla luce della summenzionata massima, pare opportuna circoscrivere il significato nel senso che essa ha vietato la D.I.A. in quanto l'immobile insisteva in una zona soggetta vincolo paesistico (in questi casi è necessaria l'autorizzazione) e non certo perché destinato ad uso diverso da quello abitativo.

25. V. "Rass. Cons. di Stato", 1999, 585.

26. V. "Rass. di giurisprudenza sull'urbanistica", Milano, 1998, 170.

manutenzione straordinaria i seguenti interventi: eliminazione di una preesistente muratura di fondazione e degli elementi isolati privi di travi di collegamento; realizzazione di una struttura portante con un'armatura in cemento armato prima inesistente; modificazione di una luce interna con aumento di volumetria; modificazione dell'altezza massima esterna dell'edificio;

- il T.A.R., Valle Aosta, 25.1.1995, n.3<sup>28</sup> ha escluso dalla manutenzione straordinaria i lavori di completamento di costruzione del *solaio di copertura*;
- il T.A.R. Sicilia - Palermo, con sent. del 4.11.1993<sup>29</sup> ha ritenuto non rientrare nella manutenzione straordinaria *la demolizione e ricostruzione di mura perimetrali* e di un piano terra e ammezzato;
- il Consiglio di Stato, Sezione V, con la sent. 3.7.1995, n. 1004<sup>30</sup> ha ritenuto che l'apertura di *balconi* sul prospetto di un edificio richiede necessariamente il rilascio della concessione edilizia e non è assimilabile ai lavori di manutenzione straordinaria e di restauro e di risanamento conservativo di cui all'art. 31, lett.b) della Legge n. 457/78, in quanto sia gli uni che gli altri sono ammessi solo nel rispetto degli elementi tipologici formali e strutturali dell'edificio in argomento;
- la Cass. penale, sez. III, con la sent. 6.5.1994<sup>31</sup> ha escluso dall'ambito della manutenzione straordinaria *la sostituzione della copertura a lastrico solare con un tetto a falde*, perché l'opera si risolve in un aumento del volume e in una, pur contenuta sopraelevazione;

27. V. "Giust. civ.", 1994, I, 2669.

28. V. "Foro amm.", 1995, 657.

29. V. "Rass. di giurisprudenza sull'urbanistica", Milano, 1998, 176.

30. V. "Foro amm.", 1995, 1510.

31. V. "Mass. pen. Cass.", 1994, fasc. 9, 136.

- la Cass. penale, Sez. III, con la sent. 12.5.1995<sup>32</sup> ha chiarito che la realizzazione di nuovi vani con annesso WC e forniti di impianto elettrico non potranno mai costituire manutenzione straordinaria;
- il secondo T.A.R. Campania, Sez. III, sent. n. 82, del 23.2.1995<sup>33</sup>, ha affermato che la demolizione di muri perimetrali non può rientrare nella manutenzione straordinaria in quanto quest'ultima può riguardare le sole parti strutturali interne, e non gli interventi rivolti al rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio.

Come si è detto l'ambito di operatività della D.I.A. coincide con quello dell'autorizzazione per ciò che attiene le opere di manutenzione straordinaria. In realtà è possibile rilevare una distinzione tra le due procedure.

L'art. 4, VIII comma, della Legge n. 493/93, come integrato dalla Legge n. 662/96 subordina l'operatività di della D.I.A. rispettivamente alle seguenti condizioni:

- A) si tratti di immobili *non* assoggettati alle disposizioni di cui alle leggi n. 1089/1939, 1497/1939 e 394/1991 ovvero a disposizioni immediatamente operative dei piani aventi la valenza di cui alla Legge 183/89 e non siano assoggettati dagli strumenti urbanistici a discipline espressamente volte alla tutela delle loro caratteristiche paesaggistiche, ambientali archeologiche;
- B) gli immobili interessati siano oggetto di prescrizioni di vigenti strumenti di pianificazione immediatamente operative (Piano regolatore e norme tecniche di attuazione) e le trasformazioni progettate vi siano conformi.

Pertanto è chiaro che qualora non ricorrano le condizioni summenzionate non sarà possibile ricorrere alla D.I.A., bensì solamente all'auto-

32. V. "Riv. trim. dir. pen econ.", 1995, 1408.

33. V. "Rass. TAR" 1996, I, 1498

rizzazione di cui alla Legge n. 457/78. In caso diverso (qualora le predette condizioni concorrano), sarà del tutto indifferente sotto il profilo giuridico ricorrere all'uno o all'altro strumento abilitativo<sup>34</sup>.

### *Restauro e risanamento conservativo*

Anche nei casi di restauro e risanamento conservativo la definizione degli interventi è contenuta nell'art. 31 della Legge n. 457/78 la cui lett. c) dispone: "interventi di restauro e risanamento conservativo, sono quelli 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 consentono destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi contengono il consolidamento, il ripristino ed il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi esterni all'organismo edilizio" (tav. 3).

Prima di interpretare la definizione normativa in questione, è opportuno esaminare la funzione specifica degli interventi in oggetto; essi sono sostanzialmente rivolti a garantire *la salvaguardia* dell'edificio (si noti che la salvaguardia esprime pur sempre un concetto di "conservazione", anzi nel caso in specie di "ricomposizione") nel contesto ambien-

34. Ben diverso è il discorso sotto l'aspetto sostanziale con particolare riferimento al profilo della responsabilità del progettista, ma di questo si dirà successivamente, essendo qui sufficiente far presente che la particolare ipotesi di responsabilità penale del tecnico di cui all'art. 4 della Legge n. 493/93 nel caso di D.I.A., non ricorre nei casi di autorizzazione.

tale di riferimento attraverso un insieme sistematico di operazioni. Tale tipologia di lavori comporta, quindi, sempre la necessità del rispetto dei caratteri costitutivi e tipologici dell'edificio con particolare riferimento alla veste architettonica ed alla struttura portante.

A tal proposito il Consiglio di Stato, Sezione V, con la sentenza n. 704, del 23.9.1997<sup>35</sup> ha affermato che: "gli interventi di restauro e risana-

**Tav. 3 - L'ambito di operatività della dichiarazione di inizio attività – Restauro e risanamento conservativo**

Definizione	Opere <i>ammesse</i>	Opere <i>non ammesse</i>
<p><i>Restauro e risanamento conservativo</i>: interventi 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 consentono destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi contengono 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 esterni all'organismo edilizio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rifacimento parziale delle pareti perimetrali e la rinnovazione completa del tetto;</li> <li>• Demolizione e fedele ricostruzione delle strutture interne di un fabbricato (controverso);</li> <li>• Trasformazione dei locali sottotetto in locali abitabili</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Copertura a coppi di un terrazzo precedentemente a cielo aperto;</li> <li>• Apertura di un abbaino nel tetto di un edificio;</li> <li>• Costruzione di un campo da tennis;</li> <li>• Trasformazione di un edificio ad un solo piano in uno a due piani;</li> <li>• Costruzione di nuove unità abitative;</li> <li>• Installazione di antenne ancorate saldamente al suolo e visibile dai luoghi circostanti e di un container reso stabile mediante supporti di fissaggio al suolo;</li> <li>• Realizzazione di una vasca interrata.</li> </ul>

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

mento conservativo si caratterizzano per essere *rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurare la sua funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che consentano destinazioni d'uso compatibili con gli elementi tipologici, formali e strutturali, dell'organismo stesso; pertanto l'intervento di restauro non consente l'inserimento di elementi nuovi, indipendentemente dalla consistenza strutturale, dalla destinazione d'uso e dal rapporto con l'organismo edilizio preesistente*".

Un altro elemento che caratterizza il profilo finalistico del restauro e del risanamento conservativo è da ricercarsi nella *valorizzazione degli elementi relativi alla cultura urbanistica del luogo*, in quanto intanto sarà possibile effettuare tale tipologia di interventi solamente se questi ultimi non vengano ad intaccare quegli elementi (siano essi strutturali, architettonici) caratterizzanti l'edificio preesistente e dai quali è possibile trarre gli elementi caratterizzanti di una specifica cultura urbanistica (si veda la Corte di Cassazione penale, sent. n. 1898 del 31.07.1998<sup>36</sup>).

I lavori di restauro e risanamento conservativo sono caratterizzati da interventi sia *strutturali* che *funzionali*; ai primi possono essere ricondotti il consolidamento, il ripristino ed il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio oltre che l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti, l'eliminazione degli elementi esterni; ai secondi va riportata la possibilità di modificare la destinazione d'uso dell'immobile. Per quanto concerne, quindi, le categorie degli interventi non è possibile riscontrare particolari differenze con quelli afferenti alla *manutenzione straordinaria*.

35. V. "Cons. Stato", 1997, I, 757. Vedi anche C.d.S., Sez.V, 17.12.1996, n. 1551 in "Cons Stato", 1996, I, 1936 che conferma, nella differenziazione rispetto alla ristrutturazione, il fatto che il risanamento ed il restauro devono lasciare invariata la struttura originaria dell'edificio

36. V. "Urbanistica e Appalti", n. 8/99, 914, con nota di V. Montarulli.

Una specificità dei lavori di restauro e risanamento conservativo attiene invece al *carattere sistematico degli interventi*<sup>37</sup> al quale deve seguire una *rinnovazone sistematica e globale dell'edificio*. A tal proposito sono esaustivi i chiarimenti che ha recato la Cass. penale, Sezione III, con sent. n. 1898, del 31.7.1998 la quale ha precisato che diversamente da quanto avviene nel caso di manutenzione straordinaria nella quale si tratta di singoli interventi edilizi<sup>38</sup>, il restauro ed il risanamento conservativo devono consistere in *“una serie di opere coordinate tra loro da un progetto unitario, riferite all'intero edificio, globalmente inteso e tali da adempiere alla funzione di rinnovare l'organismo edilizio in modo sistematico e globale”*.<sup>39</sup>

Un altro elemento di distinzione fra la manutenzione straordinaria ed il risanamento conservativo concerne il profilo definito *funzionale*, che si concreta nella possibilità di mutare la destinazione d'uso, riscontrabile esclusivamente nella seconda tipologia d'interventi. Ora il concetto di destinazione d'uso non presenta particolari problematiche ermeneutiche, mentre più interessante, anche per le sue implicazioni con la nozione di *“ristrutturazione”*, è la disamina dei limiti posti dal legislatore a tale mutamento. Difatti la realizzazione degli interventi di risanamento conservativo dovranno sempre rispettare, lasciandoli immutati, gli aspetti *tipologici, formali e strutturali dell'edificio*.

La Cassazione penale, nella più volte citata sent. n. 1898/98, ha provveduto a definire il concetto di elementi tipologici, formali e strutturali:

- per elementi *tipologici* si devono intendere quei caratteri architettonici e funzionali che consentono la qualificazione del-

37. La norma parla testualmente di *“insieme sistematico di opere”*.

38. L'art. 31 parla espressamente di *“opere e modifiche”* senza rilevare il carattere sistematico delle stesse.

39. Conformi C.d.S., Sez. V, 17.12.1996, n. 1551 e Sez. V, n. 807/1994.

l'edificio secondo le ordinarie classificazioni edilizie presenti nel piano regolatore;

- per elementi *formali* si devono intendere le caratteristiche relative alla disposizione dei volumi, delle rifiniture particolari, della sagoma e del prospetto; caratteristiche che, costituendo "l'immagine caratteristica dell'edificio", ammettono solo *un minimo incremento volumetrico esclusivamente per impianti ed opere accessorie* qualora quest'ultimi siano diretti a recuperare e valorizzare l'uso dell'immobile;
- per elementi *strutturali* si fa riferimento ai *materiali che compongono l'edificio* anche qualora non riguardino la struttura portante e l'aspetto esteriore del manufatto (es. tetto in coppi e struttura portante in mattoni e malta cementizia).

L'articolo 31, lett.c) della Legge n. 457/78 peraltro ammette che, nell'ambito delle attività di restauro e risanamento conservativo, gli elementi costitutivi dell'edificio possano essere "rinnovati". La più attenta dottrina<sup>40</sup> ha quindi interpretato l'obbligo di lasciare immutati gli aspetti tipologici, formali e strutturali dell'edificio nel senso architettonico del termine piuttosto che in quello strettamente materiale; l'edificio risultante dagli interventi non deve essere diverso, sotto i profili delineati, da quello preesistente anche se tali elementi risultano essere materialmente *nuovi*<sup>41</sup>.

40. V. D. Viva op. cit., pag. 68.

41. È bene ulteriormente ribadire il significato dei termini "innovativo" e "sostitutivo". Interventi di tal fatta, espressamente vietati nel caso di risanamento conservativo, ricorreranno nel caso in cui si sostituiscano, con elementi aventi caratteristiche distintive e tipologiche diverse quegli elementi preesistenti, ma non certo quando si sostituisca un elemento fatiscente con un altro avente le medesime caratteristiche. V. sull'argomento anche Cass. 5.4.1994 in Rep. 1995, voce "Edilizia e urbanistica", n. 426; C.d.S., Sezione V, 11.9.1994, n. 1269.

È opportuno, inoltre, evidenziare che il restauro è riferibile esclusivamente ad edifici che abbiano valore artistico - architettonico<sup>42</sup> (occorre ribadire che la D.I.A. non potrà essere applicata per interventi di restauro su immobili di particolare pregio artistico vincolati dalla Legge N. 1089 del 1939 in quanto in tali casi espressamente esclusa dall'art. 4, comma 8, lett.a) della Legge n. 493/93 (tav. 4), mentre il risanamento conservativo, che in quanto a tipologia degli interventi in nulla va a differenziarsi dal primo, va esteso a tutti gli altri edifici.

Ben più importante è, invece, la differenza fra restauro e risanamento da un lato, e *ristrutturazione edilizia* di cui all'art. 31, lett. c) della Legge n.457/78<sup>43</sup> dall'altro, poiché quest'ultima è soggetta al regime concessorio.

Sotto l'aspetto finalistico il carattere che distingue il restauro, la manutenzione straordinaria e il risanamento conservativo dalla ristrutturazione edilizia è precipuamente l'ampiezza dell'intervento che, se nei primi casi è diretto sostanzialmente alla *conservazione*, nel secondo è rivolto, invece, alla *trasformazione* dell'organismo edilizio che può portare ad un edificio anche del tutto diverso da quello preesistente. È pur vero, però, che la portata dell'intervento di ristrutturazione edilizia è successivamente

42. Il restauro consiste in "un'operazione tecnica intesa a reintegrare i particolari compromessi o deteriorati di *un'opera d'arte* o di oggetti considerati *artistici* o di *pregio* o ad assicurarne la conservazione". V. "Dizionario della lingua italiana" di G. Devoto e G. Oli, Firenze, 1990.

43. In merito alla ristrutturazione edilizia l'art. 31, lett. c) Legge n. 457/78 reca che: "interventi di ristrutturazione edilizia sono quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione dei alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti".

limitata dalla seconda parte della norma delineata dall'art. 31, lett. c) dove si afferma che l'attività sistematica di trasformazione deve essere compiuta mediante "il ripristino e la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio", nonché con "l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti" che lascerebbe presumere la limitazione dell'intervento innovativo ad una sola parte dell'edificio.

**Tav. 4 - L'applicazione dei diversi procedimenti autorizzatori – Autorizzazione, comunicazione, D.I.A.**

	Procedimenti autorizzatori applicabili	Procedimenti autorizzatori da applicare <i>obbligatoriamente</i>
Manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo; revisione o installazione impianti tecnologici.	Autorizzazione, D.I.A.	<i>Autorizzazione</i> nei casi di: <ul style="list-style-type: none"> <li>• immobili sottoposti a locazione ed in cui il locatore deve essere allontanato per eseguire i lavori;</li> <li>• immobili subordinati alla tutela storica, artistica, ambientale;</li> <li>• immobili non interessati da prescrizioni di vigenti strumenti di pianificazione urbanistica (piano regolatore e norme tecniche di attuazione)</li> </ul>
Parcheggi di pertinenza	Autorizzazione, D.I.A.	<i>Autorizzazione</i> nei casi di parcheggi in superficie
Opere interne	Comunicazione, D.I.A.	<i>D.I.A.</i> nei casi in cui le opere comportino l'aumento della superficie utile

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

In merito va innanzitutto chiarito che gli interventi di ristrutturazione rientrano nella categoria generale degli “interventi di recupero del patrimonio edilizio” di cui alla Legge n. 457/78 che di per se stessi, proprio perché di recupero, presuppongono la preesistenza di un edificio. Per quanto voglia ritenersi esteso l’ambito d’intervento della ristrutturazione edilizia essa dovrà sempre salvare alcuni aspetti dell’edificio preesistente e questo proprio al fine di configurarla come intervento di recupero. Anche la ristrutturazione, così come la manutenzione straordinaria, il restauro e il risanamento conservativo, non potrà comportare la sostituzione integrale dell’edificio preesistente, posto il riferimento all’inciso normativo, nel quale si fa esclusivamente menzione alla sostituzione di *alcuni elementi*<sup>44</sup>.

Sul punto è di recente intervenuta la Corte di Cassazione penale con la sent. n. 1898, del 31.7.1998 che ha precisato che: “la nozione di ristrutturazione edilizia in generale, ... comprende il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, la eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti, volti a trasformare l’organismo edilizio preesistente con la realizzazione di un edificio in tutto o in parte diverso, il quale, però, *deve rimanere il medesimo per forma, volume ed altezza, (onde è estranea a detta categoria la creazione di nuovi volumi sia in ampliamento sia in sopraelevazione, esclusi quelli cosiddetti tecnici)*. Nella fattispecie la Cassazione ha ritenuto che la trasformazione della tettoia in una nuova costruzione ad un piano e l’ampliamento del porticato *non* possano rientrare nella categoria di lavori di ristrutturazione. Tale assunto viene sostanzialmente riproposto dal Consiglio di Stato, Sezione V, con

44. Nello stesso senso in dottrina v. Cacciavillani “Brevi considerazioni intorno al concetto di variante della concessione edilizia e ai limiti della nozione di ristrutturazione”, in “Riv. giur. urbanistica, 1988, 97.

la sent. n. 369, del 28.03.1998<sup>45</sup> nella quale si viene ad individuare come ristrutturazione edilizia “l’intervento edilizio il cui risultato, quanto a sagoma, e volumi, sia identico a quello preesistente”; ancora con la sent. n.1714, del 2.12.1998<sup>46</sup> nella quale si afferma che l’organismo edilizio potrà essere anche del tutto diverso da quello precedente ma, “trattandosi di interventi di recupero, resta fermo che il nuovo edificio deve presentare nel suo complesso le caratteristiche fondamentali di quello abbattuto” ed in ultimo con la sent. n. 938, del 5.8.1999<sup>47</sup> nella quale il Supremo consesso conferma che “la realizzazione di un nuovo edificio, diverso da quello preesistente per caratteristiche tipologiche e per volumetria non può essere considerata una ristrutturazione”.

Sia la ristrutturazione edilizia che gli interventi di restauro e di risanamento conservativo *non possono*, quindi, consistere nella realizzazione di un nuovo edificio del tutto diverso dal precedente; inoltre entrambe consistono in una serie coordinata di lavori diretti ad innovare l’edificio già esistente. Di conseguenza l’elemento di differenza fra le stesse si incentra sull’estensione di tale intervento innovativo.

Mentre la ristrutturazione (art. 31, lett. d) della Legge n. 457/78), può portare ad un organismo in tutto o in parte nuovo con le limitazioni di cui sopra si è fatto cenno (volume ed altezza), il risanamento conservativo ed il restauro possono apportare modifiche ed innovazioni, nel rispetto degli elementi essenziali tipologici, formali e strutturali. La limita-

45. V. “Rass. C.d.S”, 1998, 221.

46. V. “Rass. C.d.S.”, 1998, 208; si noti come la sentenza citata venga a casare la sent. n. 5, del 2.1.1990 della Sez. II del TAR Lazio.

47. V. “Urbanistica e appalti”, n. 10/99, 1137. Nello stesso senso anche la recente sentenza n. 197, del 24.2.1999 della Sezione V del C.d.S. in “rass. CdS”, 1999, 234.

zione in questione comporta che non vengano intaccate le strutture portanti del manufatto e questo viene praticamente a giustificare il diverso regime di assentimento che nel caso della ristrutturazione è la concessione, mentre nel caso del restauro e del risanamento conservativo, è l'autorizzazione o la D.I.A.

Anche in questo caso l'operatività della D.I.A. sussisterà solo in quanto non ricorrano le condizioni di cui all'art. 4, VIII comma, della Legge n. 493/93 e cioè che l'immobile *non* sia sottoposto a vincoli, e che gli immobili interessati siano oggetto di prescrizioni di vigenti strumenti di pianificazione immediatamente operative (Piano regolatore e norme tecniche di attuazione)<sup>48</sup>.

A migliore definizione di quanto sopra espresso si vedano le seguenti sentenze:

- la Cassazione Penale, Sez. III, sent. 1.10.93<sup>49</sup> ha ritenuto che il *rifacimento parziale delle pareti perimetrali e la rinnovazione completa del tetto*, essendo rimasto immutato tutto il resto, ivi compresa la destinazione di servizio, non erano idonee a mutare l'originaria identità dell'organismo edilizio e possano essere sottoposti a D.I.A. od a autorizzazione edilizia<sup>50</sup>;
- il Consiglio di Stato, Sez. V, 11.11.1994, n. 1269<sup>51</sup> configura un intervento di restauro e di risanamento conservativo nel caso di *demolizione e fedele ricostruzione delle strutture interne di un fabbricato*;

48. V. quanto detto in merito alla manutenzione straordinaria.

49. V. "Mass. Cass. pen.", fasc. 5, 81.

50. In verità la presente sentenza non è pienamente condivisibile nella parte in cui non specifica che il rinnovamento dei muri perimetrali in tanto potrà essere configurato come risanamento, in quanto non venga a mutare gli elementi tipologici formali e strutturali.

51. V. "Giur. it.", 1995, III, 1, 194.

- il Consiglio di Stato, Sez. V, con sent. 26.3.1996, n. 302<sup>52</sup> ha affermato che qualora sia previsto il cosiddetto “premio di cubatura” (aumento di cubatura nel rispetto delle condizioni previste) per gli interventi di risanamento, la p.a. dovrà accertare sempre la continuità fra l’edificio preesistente e quello risultante dall’intervento;
- il Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 2.3.1999<sup>53</sup>, configura come risanamento *la trasformazione dei locali sottotetto in locali abitabili*.

Per quanto concerne i casi invece che non rientrano nel campo di operatività della D.I.A., si vedano le seguenti sentenze:

- il Consiglio di Stato, Sez. V, 6.9.1996, n. 660<sup>54</sup> ha *negato* che potesse configurarsi come risanamento conservativo *la copertura a coppi di un terrazzo precedentemente a cielo aperto*, in quanto intervento non rispettoso degli elementi tipologici, formali e strutturali;
- il Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 14.6.1996, n. 689<sup>55</sup> ha *negato* la configurabilità di risanamento *all’apertura di un abbaino nel tetto di un edificio*;
- il Consiglio di Stato, Sez. V, 23.6.1997, n. 704<sup>56</sup> ha *negato* la configurabilità del risanamento conservativo nel caso di *costruzione di un campo da tennis*, in quanto elemento nuovo rispetto alla situazione edilizia;
- la Cassazione penale, Sez. VI, 20.6.1997<sup>57</sup> esclude che possa configurarsi come risanamento conservativo *la trasformazione di un edificio ad un solo piano in uno a due piani*;

52. V. “Foro amm.”, 1996, 904.

53. V. “Rass. C.d.S.”, 1999, 382.

54. V. . “Foro amm.”, 1996, 1888.

55. “Foro amm.”, 1996, 1889.

56. “Foro amm.”, 1997, 1667.

57. V. “Rass. C.d.S.”, 1998

- il Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 27.2.1998 n.212<sup>58</sup> esclude dalla nozione di risanamento conservativo *la costruzione di nuove unità abitative*;
- il Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 6.43.1998, n. 415<sup>59</sup> esclude dalla nozione di risanamento conservativo *l'installazione di antenne ancorate saldamente al suolo e visibile dai luoghi circostanti e di un container reso stabile mediante supporti di fissaggio al suolo*;
- il Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 6.9.1999, n. 1015<sup>60</sup> esclude dalla nozione di risanamento conservativo *la realizzazione di una vasca interrata*, in quanto essa altera l'assetto ambientale sussistente.

## 6.2. Opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti

L'art. 4, 7° comma, lett. b) della Legge n. 493/93, integrata dalla Legge n. 662/96 subordina alla D.I.A. "le opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti consistenti in rampe o ascensori esterni, ovvero in manufatti che alterino la sagoma dell'edificio" (tav. 5).

La norma di per se stessa non presenta particolari difficoltà interpretative; difatti fin dalla Legge n. 13/89 la costruzione o la ristrutturazione degli edifici dovevano tenere nella giusta considerazione le esigenze dei portatori di handicap; qualora non si fosse ottemperato con la progettazione a tali interventi si è riconosciuta la possibilità di provvedervi successivamente, dapprima con l'autorizzazione di cui all'art. 48

58. V. "Rass. C.d.S.", 1998, 257.

59. V. "Rass. C.d.S.", 1998, 585.

60. V. "Guida agli enti locali", n. 43, del 6.11.1993, 81 ss.

della Legge n. 457/78 come espressamente richiamato dall'art. 7 della Legge n. 13/89 e successivamente con la D.I.A. richiamata dall'art. 7, VII comma, della Legge 493/93, come modificato dall'art. 2, comma 60, della Legge n. 662/96.

Qualora le opere di eliminazione delle barriere architettoniche siano esclusivamente interne sarà sufficiente la sola *comunicazione* di cui all'art. 26 della Legge n. 47/85; l'esperimento della D.I.A. è invece esteso anche alle opere esterne<sup>61</sup> qualora l'utente non voglia ricorrere allo strumento dell'autorizzazione.

Va sottolineato che le predette opere di abbattimento delle barriere architettoniche potranno modificare la sagoma dell'edificio intendendosi per quest'ultima "il contorno che viene ad assumere l'edificio ivi comprese le strutture perimetrali con gli aggetti e gli sporti e le aperture che non prevedono superfici sporgenti" (v. Cass. Penale, Sez. III, 27.3.1998).

Gli interventi concretamente riconducibili alla categoria esaminata possono consistere, a mero titolo esemplificativo, in modifica di scale, nuovi impianti di sollevamento, rampe di apertura, servizi igienici.

**Tav. 5 - L'ambito di operatività della dichiarazione di inizio attività – opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti**

Definizione	Opere <i>ammesse</i>	Opere <i>non ammesse</i>
<p><i>Opere</i>, sia interne che esterne, <i>di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti</i>. Possono modificare anche la sagoma dell'edificio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifica di scale;</li> <li>• Nuovi impianti di sollevamento;</li> <li>• Rampe di apertura;</li> <li>• Servizi igienici.</li> </ul>	

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

### 6.3. Recinzioni, mura di cinta e cancellate

L'assoggettamento a D.I.A., da parte dell'art. 4, VII comma, lett. c) della Legge n. 493/93, delle opere citate dovrebbe poter risolvere definitivamente la questione "creata" dalla giurisprudenza circa il regime assentivo a cui le stesse devono sottostare. Dovrebbe in quanto, nonostante la chiarezza del dettato normativo, sia sullo strumento da utilizzare (D.I.A. o al massimo l'autorizzazione edilizia) sia sui lavori da realizzare il Giudice amministrativo continua ad addurre arbitrarie differenziazioni palesemente contrastanti con le esigenze di semplificazione propugnate dal legislatore. La giurisprudenza sull'argomento è sterminata, pertanto, ci si limiterà ad indicare le pronunzie più recenti (tav. 6).

Ancor prima dell'entrata in vigore della Legge n. 662/96 alcuni orientamenti della giurisprudenza riconoscevano l'esigenza di assoggettare la realizzazione di muri di cinta ad un regime "autorizzatorio" e non concessorio. A tal proposito il T.A.R. Valle D'Aosta, 23.5.1995, n. 71<sup>62</sup> ha affermato che: "*la recinzione realizzata interamente in legno, della misura di un metro, non necessita di concessione edilizia, ma di autorizzazione gratuita ... costituendo pertinenza dell'immobile*"; nello stesso senso il T.A.R. Molise, 17.9.1992, n. 148<sup>63</sup> nella parte in cui afferma che: " non rientra nel novero delle attività comportanti trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio comunale, soggette a concessione ex art 1 Legge 28.01.1977, n. 10, una mera recinzione di rete metallica sorretta da pali di ferro, non essen-

61. Ricordiamo che la D.I.A. può essere utilizzata solo per gli immobili *non* sottoposti a vincoli paesaggistici, storici ed ambientali, ma sottoposti a prescrizioni di vigenti strumenti urbanistici.

62. V. "Foro amm.", 1995, 2754.

63. V. "Foro it.", 1994, III, 56.

do costruzione in senso tecnico idonea a modificare l'assetto urbanistico edilizio del territorio; conforme il T.A.R. Catania, 14.2.1994, n. 85<sup>64</sup> che ha ritenuto sufficiente l'autorizzazione edilizia per un muro che abbia la funzione di "recinzione di un fondo urbano".

La Corte di Cassazione penale, Sez. III, con la sent. 14.7.1997 n. 6906<sup>65</sup> ha indicato specificatamente l'ambito di operatività delle predette opere affermando che la denuncia di inizio attività "riguarda opere che hanno la finalità comune di delimitare o circoscrivere un bene immobile, e quindi, anche un'area ma, non comprende opere eseguite per altre ragioni, quali i muri di contenimento".

Come già evidenziato, le opere in muratura sottoposte alla D.I.A. sono *funzionalmente* individuate dal legislatore, nel senso che esse devono essere state costruite appositamente per assolvere una funzione di recinzione dell'immobile; di conseguenza al di fuori di tale ambito finalistico (appunto come nel caso dei muri di contenimento) non è possibile applicare la D.I.A.

## 6.4. Aree destinate ad attività sportive

L'art. 4, VII comma, lett. d), della Legge n. 493/93 annovera fra le opere soggette a *denuncia di inizio attività* "le aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetria" (tav. 7).

Va immediatamente rilevata la rigida formulazione della norma, in quanto essa viene a parlare solamente di "aree" e non di "opere" il che limiterebbe l'operatività della D.I.A. ai soli casi nei quali per l'esercizio

64. V. "Giur. amm. sic.", 1994, 91

65. V. "Rass. C.d.S.", 1998, 1152.

**Tav. 6 - L'ambito di operatività della dichiarazione di inizio attività –  
Recinzioni, mura di cinta e cancellate**

Definizione	Opere <i>ammesse</i>	Opere <i>non ammesse</i>
<i>Recinzioni, mura di cinta e cancellate</i> : opere che hanno la finalità comune di delimitare o circoscrivere un bene immobile, e quindi, anche un'area ma, non comprende opere eseguite per altre ragioni, quali i muri di contenimento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recinzione di un fondo urbano;</li> <li>• Recinzione di rete metallica sorretta da pali di ferro;</li> <li>• Recinzione realizzata interamente in legno della misura di un metro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muri di contenimento</li> </ul>

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

dell'attività sportiva sia sufficiente un "aggiustamento" del terreno che si riduca ad un mero spostamento di terra (ad esempio campo di golf, pista di motocross ecc.). Ora, tale limitazione, coerente con il successivo divieto "di creazione di volumetria", restringe notevolmente l'ambito di operatività della D.I.A. dato che essa non potrà essere esperita, non solo quando si richieda la realizzazione di fabbricati (ad es. spogliatoi, servizi igienici ecc.), ma anche quando l'intervento realizzativo, pur in misura minima, incrementi ugualmente la volumetria preesistente.

Inoltre va rilevato ulteriormente come la norma parli espressamente di aree *destinate* ad attività sportiva; la D.I.A. può quindi essere validamente utilizzata solo in quelle per le quali è stata prevista una tale destinazione d'uso da parte degli strumenti urbanistici (PRG).

Queste limitazioni portano a considerare la D.I.A. come uno strumento autorizzatorio ampiamente marginale nel settore considerato; è infatti necessario ottenere una concessione edilizia ogniqualvolta lo svolgimento di attività sportiva richieda la realizzazione di opere edilizie seppur minime.

**Tav. 7 - L'ambito di operatività della dichiarazione di inizio attività – Aree destinate ad attività sportive**

Definizione	Opere <i>ammesse</i>	Opere <i>non ammesse</i>
<i>Aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetria.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campo di golf;</li> <li>• Pista di motocross.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costruzione spogliatoi;</li> <li>• Costruzione servizi igienici;</li> <li>• Opere in aree nelle quali gli strumenti urbanistici (PRG) non assegnano destinazione d'uso per strutture e attività sportive.</li> </ul>

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

## 6.5. Opere interne di singole unità immobiliari

L'art. 4, VII comma, lett. e) della Legge n. 493/93 assoggetta a *denuncia di inizio attività*: "le 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 comprese nelle zone omogenee A di cui all'art. 2 del D.M. Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 2.4.1968, pubblicato nella G.U. n. 97 del 16.4.1968 non modifichino la destinazione d'uso*" (tav. 8)<sup>66</sup>.

66. La parte in corsivo è stata introdotta dell'art. 11 della D.L. n. 67/97 convertito nella Legge n. 135/97. Sono ricomprese nella lett. A dell'art. 2 del D.M. n. 1444/1968: "le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi".

**Tav. 8 - L'ambito di operatività della dichiarazione di inizio attività – Opere interne di singole unità immobiliari**

Definizione	Opere <i>ammesse</i>	Opere <i>non ammesse</i>
<p><i>Opere interne di singole unità immobiliari.</i> non devono comportare modifiche della sagoma e dei prospetti; non devono recare pregiudizio alla statica dell'immobile; limitatamente agli immobili comprese nelle zone omogenee A di cui all'art. 2 del D.M. Ministro dei lavori pubblici 2.4.1968, pubblicato nella G.U. n. 97 del 16.4.1968, non devono modificare la destinazione d'uso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divisione in due dell'altezza di un vano, destinati all'esercizio della medesima attività commerciale, realizzata mediante struttura metallica ed assi di legno sì da ricavare un sopralco;</li> <li>• Modificazione d'uso funzionale di un immobile, senza opere edilizie;</li> <li>• Realizzazione di un box, utilizzando da due lati gli esistenti muri condominiali.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opere interne che comportino modifiche nel numero delle unità immobiliari;</li> <li>• Opere interne che implicino l'aumento delle unità abitative.</li> <li>• Opere interne che modificano la destinazione d'uso di un immobile nell'ambito di classi diverse da quella nel quale l'edificio è ricompreso</li> </ul>

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

La norma sopra citata deve porsi in necessario confronto con la previsione di cui all'art. 26 della Legge n. 47/85 che prevede la mera *comunicazione* per "le opere interne che non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati o approvati e con i regolamenti edilizi vigenti, non comportino modifiche alla sagoma della costruzione, dei prospetti, né aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, non modificano la destinazione d'uso delle costruzioni delle singole unità immobiliari, non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, per quanto riguarda gli immobili ricompresi nella lettera A dell'art. 2 del D.M.

n. 1444 del 2.4.1968, pubblicato sulla G.U. n. 97 del 16.4.1968 rispettino le originarie caratteristiche costruttive”.

Proprio a seguito della modifica apportata dalla Legge n. 662/96 si discute se possa ritenersi tacitamente abrogato il summenzionato art. 26, ed in verità il problema sorge in considerazione del fatto che tale abrogazione, espressamente delineata nei numerosi decreti legge precedenti alla Legge n. 662/96, proprio in quest’ultima non è stata più prevista.

In realtà alcune differenze sembrano riscontrabili nella definizione dell’ambito oggettivo delle due previsioni normative. Mentre l’art. 26 della Legge 47/85 (comunicazione) fa infatti riferimento ad “opere interne a costruzioni”, l’art. 4 della 493/93 (D.I.A.) cita specificatamente “opere interne di singole unità immobiliari”, di modo che parte della dottrina pare avere individuato l’elemento di differenza fra le due previsioni normative nella minore estensione oggettiva della D.I.A. (limitata solo a singole unità immobiliari) rispetto alla comunicazione (estesa, invece, anche ad un intero edificio). Sennonché proprio per il profilo in esame, va rilevato come sembri illogico prevedere la D.I.A., che in ogni caso comporta una particolare esigenza di attivazione in termini di verifica da parte della p.a., per le sole opere interne di una singola unità immobiliare, e la comunicazione, procedura in cui il ruolo della p.a. è ancora più ridotto, addirittura per interi edifici; parte della dottrina ha rilevato peraltro come questa possa considerarsi una differenza esclusivamente formale.

Ancora, sempre in merito alle differenze fra le due disposizioni normative è stato rilevato come il legislatore nel caso della D.I.A. non abbia inserito alcuna previsione riduttiva circa l’eventuale aumento della superficie utile diversamente da quanto avvenuto per la *comunicazione*. Parte della dottrina ha voluto riconoscere anche in questo caso l’inesistenza di una sostanziale differenziazione; in verità sembra che siffatta interpretazione contrasti apertamente con il dato testuale. Non è, infatti,

possibile argomentare che il legislatore, nella norma di cui all'art. 4, abbia omissis il riferimento al divieto di estensione della superficie per mera dimenticanza o per improprietà della terminologia; pare più rispondente alla realtà prendere atto che esso ha voluto articolare il procedimento autorizzatorio per la realizzazione delle opere interne in due distinte procedure; una, per le opere che comportano l'aumento della superficie utile, con l'applicazione della D.I.A.; la seconda, per le opere che *non* comportano l'aumento della superficie utile, con l'applicazione della comunicazione (ma facoltativamente anche della D.I.A.).

Dall'integrazione all'art. 4, introdotta dall'art. 11 della Legge n. 135/97 che riconosce la possibilità di effettuare opere interne anche sugli immobili di cui alla zona A prevista dall'art. 2 del D.M. del 1968, si è desunta *la facoltà di modificare la destinazione d'uso* dell'immobile, sul quale sono state realizzate le opere interne, tranne, appunto, che per gli organismi edilizi di cui alla zona A, ponendosi, quindi, un ulteriore requisito di differenziazione rispetto alla *comunicazione*. Anche in questo caso si rendono necessarie delle precisazioni. Difatti va preliminarmente chiarito che la destinazione d'uso di un edificio non è altro che la funzione o la pluralità di funzioni che lo strumento urbanistico riserva a classi di edifici omogenei; di conseguenza, mentre il mutamento di funzione all'interno della stessa classe è pienamente legittimo (si pensi al mutamento da ufficio ad abitazione di un edificio ricompreso in una classe che legittima entrambi tali usi)<sup>67</sup>, non sarà ipotizzabile il mutamento dalle funzioni di una classe (che prevede determinate categorie funzionali) a quelle di un'altra (che tali categorie non prevede) se non con il provvedimento concessorio.

67. In tal caso ci sembra difficile poter individuare un vero mutamento di destinazione nel senso richiesto dal legislatore.

Sull'argomento è esaustivo quanto affermato dal Consiglio di Stato, Sez.V, con sent. del 12.12.1996, n. 1503<sup>68</sup> che ha dichiarato l'illegittimità di un regolamento edilizio comunale<sup>69</sup> che aveva previsto il mutamento di destinazione d'uso dei fabbricati preesistenti mediante interventi di ristrutturazione in quanto nel determinare la destinazione d'uso "il legislatore primario ha operato una suddivisione per classi, comprensiva ciascuna di una serie di utilizzazioni degli immobili evidentemente omogenee e di per sé non rilevanti se non in misura minima sull'organizzazione e la predisposizione dei servizi urbanistici necessari (per esempio nell'ambito della medesima classe, il fatto che un edificio sia destinato a sede di una grande società, piuttosto che a ufficio pubblico non implica rilevanti differenze ai fini dell'urbanizzazione)" (v. anche C.d.S., 14.11.1996, n.1368).

In buona sostanza non pare possibile ammettere il mutamento della destinazione d'uso sulla base di una sola D.I.A.. Tale assunto pare trovare conferma nella previsione di cui all'art. 4, 20° comma, della Legge n. 493/93 che dispone che le leggi regionali dovranno individuare quali mutamenti di destinazione, accompagnati o meno da opere edilizie, dovranno essere subordinati a concessione o ad autorizzazione (ma non a D.I.A.).

Chiarito il problema di cui sopra va ulteriormente precisato che superflua appare la previsione che impone l'immodificabilità della sagoma e dei prospetti; difatti se si tratta di opere interne è intuitivo che esse mai potranno incidere sulla "sagoma", modificabile solo attraverso opere esterne.

68. V. "Foro amm.", 1996, 3310.

69. Ancora più illegittima è quindi una D.I.A. che comporti mutamento di destinazione d'uso.

Saranno ora esaminate alcune sentenze che contribuiscono a chiarire il dettato normativo. Va premesso che i casi sotto riportati, qualora facciano riferimento alla *comunicazione* di cui all'art. 26 della Legge n. 47/85, vanno chiaramente riferiti anche alla D.I.A. (introdotta dopo), vista la sostanziale equivalenza fra le stesse.

Per quanto riguarda le sentenze che individuano le attività di competenza della D.I.A., si segnalano:

- la Corte di Cassazione penale, Sez. III, sent. 22.4.1998, n. 4746 ha affermato che “ le opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla statica dell’immobile sono soggette solo a denuncia di inizio attività” (o ad autorizzazione edilizia);
- il Consiglio di Stato, Sez. V, 10.3.1999, n. 231 “*La modificazione d’uso funzionale di un immobile, senza opere edilizie, deve considerarsi attività libera, non soggetta nemmeno ad autorizzazione*”;
- il T.A.R. Sicilia, Sez. II, Palermo, 7.4.1994, n. 340<sup>70</sup>: “ Il proprietario di una unità immobiliare per civile abitazione in un edificio condominiale, che abbia pure la piena proprietà di una porzione di piano destinato a parcheggio auto, ed ivi realizzi *un box, utilizzando da due lati gli esistenti muri condominiali*, pone in essere un intervento edilizio non comportante modifica alla sagoma dell’edificio, né aumento della superficie utile o volumetria, né mutamento di destinazione d’uso; per cui l’intervento è riconducibile alla categoria delle opere interne di cui all’art. 26 della Legge n. 47/85”;
- la Corte di Cassazione penale, Sez. II, 1.4.1994<sup>71</sup> “Rientra nel novero delle opere interne di cui all’art. 26 della Legge n. 47/85 ... la divisione in due dell’altezza di un vano, destinati all’esercizio della medesima attività commerciale, realizzata mediante

struttura metallica ed assi di legno si da ricavare *un soppalco*, in quanto tale manufatto non determina né un'alterazione dei volumi preesistenti né la costituzione di una nuova unità edilizia" (nello stesso senso anche T.A.R. Lazio, 15.7.1997, n. 1161).

Per quanto riguarda invece le attività escluse dall'ambito di operatività della D.I.A., si vedano le seguenti sentenze:

- il T.A.R. Lombardia., Sez. Milano, 15.1.1997, n. 45<sup>72</sup>: "l'intervento di cui all'art. 26 della Legge n. 47/85 richiede che *le opere interne non comportino modifiche nel numero delle unità immobiliari*";
- il Consiglio di Stato, Sez. V, 27.2.1998, n. 201<sup>73</sup> "*il mutamento della destinazione d'uso necessita di concessione edilizia e comporta l'obbligo di corrispondere al Comune il contributo di urbanizzazione*";
- il Consiglio di Stato, Sez. V, 31.3.1995, n. 511<sup>74</sup>: "*l'aumento del numero delle unità abitative è soggetto a concessione edilizia*".

## 6.6. Revisione e installazione di impianti tecnologici

L'art. 4, VII comma, lett. f), Legge n. 493/93 assoggetta a D.I.A.: "la revisione o installazione di impianti tecnologici al servizio di edificio, di attrezzature esistenti e realizzazione di volumi tecnici che si rendano indispensabili sulla base di nuove disposizioni" (tav. 9).

Innanzitutto è da precisare che in assenza di qualsivoglia specificazione normativa gli impianti in questione possono essere posizionati al-

70. V. "Giur. amm. sic.", 1994, 364.

71. V. "Giur. it.", 1995, II, 84.

72. V. "T.A.R.", 1997, I, 957.

73. V "Rass. C.d.S.", 1998, 290.

74. V. "Rass. C.d.S.", 1995, I, 385.

**Tav. 9 - L'ambito di operatività della dichiarazione di inizio attività – Revisione e installazione di impianti tecnologici**

Definizione	Opere <i>ammesse</i>	Opere <i>non ammesse</i>
<i>Revisione e installazione di impianti tecnologici</i> , di attrezzature esistenti (sia all'interno che all'esterno dell'edificio) e realizzazione di volumi tecnici che si rendano indispensabili sulla base della nuova normativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavori di costruzione di centrale sostitutiva su area contigua a cartiera;</li> <li>• Installazione di ventilatori sulle pareti di un capannone agricolo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un manufatto costituito da una struttura coperta a forma di veranda che si può aprire e chiudere mediante pannelli laterali scorrevoli;</li> <li>• Impianto di lavaggio di autoveicoli annesso ad un distributore di carburanti</li> </ul>

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

l'interno o all'esterno dell'edificio; inoltre la Corte di Cassazione, Sez. III, n. 3974/1996 ha ricompreso nella nozione di impianti non solamente quelli di cui alla circolare del Ministero dei LL.PP. n. 2474 del 1973, bensì anche opere di maggior risalto quali le centrali termoelettriche.

Per quanto riguarda le sentenze che individuano le attività di competenza della D.I.A., si segnalano:

- la Corte di Cassazione, Sez. III, 17.11.1995<sup>75</sup>: *“I lavori di costruzione di centrale sostitutiva su area contigua a cartiera realizzano un impianto tecnologico a servizio di stabilimento industriale”*;
- Il Consiglio di Stato, Sez. V, 12.7.1996, n. 856<sup>76</sup>: *“ Non è soggetta ad alcun regime autorizzatorio l'installazione di ventilatori sulle pareti di un capannone agricolo”* (allo stato della normativa attuale sarebbe, invece, necessaria la D.I.A.).

75. V. “Cass. Pen.”, 1997, 194.

76. V. “Foro amm.”, 1996, 2271.

Per quanto riguarda invece le attività escluse dall'ambito di operatività della D.I.A., si vedano le seguenti sentenze:

- Consiglio di Stato, Sez. V, 7.10.1996, n. 1194<sup>77</sup>: “ Non costituisce impianto tecnologico d'un edificio, difettandone i fondamentali requisiti dell'individualità fisica e dell'autonomia funzionale ex art. 87 c.c., un *manufatto costituito da una struttura coperta a forma di veranda* che si può aprire e chiudere mediante pannelli laterali scorrevoli, posto a ridosso del fabbricato principale...”;
- T.A.R. Friuli – Venezia Giulia, 30.4.1996, n. 391<sup>78</sup>: “*L'impianto di lavaggio di autoveicoli, annesso ad un distributore di carburanti, non facendone parte integrante, può essere realizzato soltanto previo rilascio di concessione edilizia*”.

## 6.7. Le varianti a concessioni edilizie

L'art. 4, VII comma, lett. g), della Legge n. 493/93 assoggetta a D.I.A.: “le varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterino la sagoma, non violino le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia”(tav. 10).

Le cosiddette *varianti in corso d'opera* consistono in modificazioni al progetto assentito che, per la scarsa rilevanza degli elementi innovativi, non richiedono la necessità di una nuova concessione; esse erano originariamente previste dall'art. 15 della Legge n. 47/85 sostanzialmente analoga nei suoi contenuti alla disposizione sopra menzionata. A causa della

77. V. “Foro amm.”, 1996, 2878.

78. V. “Foro amm.”, 1996, 2993.

**Tav. 10 - L'ambito di operatività della dichiarazione di inizio attività – Varianti a concessioni edilizie**

Definizione	Opere ammesse	Opere non ammesse
<p><i>Varianti a concessioni edilizie</i> già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie; non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia; non alterino la sagoma; non violino le eventuali prescrizioni della concessione edilizia.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opere che modifichino altezza, superficie coperta, distanze edificio rispetto a concessione;</li> <li>• Opere che non siano comprese nel campo di operatività della D.I.A.</li> </ul>

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

mancata abrogazione del citato art. 15 sono sorti problemi di sovrapposizione simili a quelli visti per le opere interne.

Le varianti soggette a D.I.A. sono in buona sostanza esclusivamente quelle che incidono scarsamente sul contesto dell'opera o dei lavori assentiti e, fra l'altro sono sottoposte alle seguenti limitazioni:

- *non devono incidere sui parametri urbanistici* (ad es. altezza, superficie coperta, distanze); è questo un limite agevolmente comprensibile nella sua *ratio* sostanziale; infatti l'opera che deve risultare dalla variante non potrà certamente essere diversa, nei suoi caratteri appunto urbanistici a quella originariamente progettata. Gli interventi in variante non potranno certamente eccedere i confini che si sono esaminati per gli altri lavori assentiti mediante D.I.A.<sup>79</sup>;
- *non devono incidere sulle volumetrie e sulla superficie utile*; previsione pleonastica in quanto, sia la volumetria che la superficie rientrano certamente nei parametri urbanistici;

79. Non potranno, ad esempio, corrispondere ad una ristrutturazione.

- *non devono cambiare la destinazione d'uso*; si veda quanto detto sulle opere interne;
- *non devono mutare la categoria edilizia*; tale previsione ha destato qualche perplessità. In base ad un orientamento dottrinario, con l'inciso "categoria" si farebbe riferimento alla classificazione degli interventi subordinati a concessione edilizia (ristrutturazione di cui all'art. 31 della Legge n. 457/78, demolizione con ricostruzione ecc.), stando ad indicare che mediante la variante, non sarebbe possibile modificare l'intestazione originaria della pratica edilizia<sup>80</sup>; secondo altri, invece, la categoria edilizia farebbe riferimento al regime contributivo, di modo che sarebbero impediti le opere che richiederebbero un supplemento di contributo. A nostro avviso la nozione di *categoria edilizia* andrebbe ricondotta alla definizione dell'ambito di intervento della D.I.A., nel senso che anche se la variante viene posta ad una concessione edilizia, l'intervento previsto nella stessa variante non potrà mai eccedere i limiti posti all'ambito oggettivo della D.I.A.;
- *non devono modificare la sagoma dell'edificio*;
- *non devono violare le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia*; sotto il profilo procedimentale, la D.I.A. di variante deve essere corredata da appositi elaborati che evidenzino in modo chiaro le nuove opere confrontate con quelle precedenti in modo da farne risaltare gli elementi innovativi, nonché da una relazione del progettista incaricato che asseveri che i lavori in variante non alterano il progetto assentito e rientrano fra quelli espressamente consentiti.

80. V. D. Viva, op.cit., 61.

## 6.8. I parcheggi

L'art. 4, VII comma, lett. h), della Legge n. 493/93 assoggetta a D.I.A. la realizzazione di: "parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato"(tav. 11).

La norma fa riferimento alla costruzione di parcheggi *per edifici già esistenti*; in merito a questi ultimi, ai sensi dell'art. 9, comma I, della Legge n. 122/89, così come modificato dall'art. 17, comma 90, della Legge n. 127/97 si è riconosciuta la possibilità al proprietario di immobili, non solo di realizzare il parcheggio *nel sottosuolo dei predetti immobili* o nei locali siti al piano terreno degli stessi, bensì anche *nel sottosuolo delle aree pertinenziali esterne al fabbricato*; la realizzazione potrà avvenire anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi, ma sempre nel rispetto dei previsti vincoli paesaggistici ed ambientali.

Ora, proprio in merito al regime autorizzatorio per la realizzazione dell'opera in questione, va rilevato che per entrambe le tipologie di parcheggi a servizio degli edifici esistenti (nel fabbricato o su aree pertinenziali allo stesso) rientrano nell'ambito di operatività dell'*autorizzazione*, fra l'altro sostituita dal *silenzio assenso* qualora il responsabile (dirigente comu-

### Tav. 11 - L'ambito di operatività della dichiarazione di inizio attività – Parcheggi

Definizione	Opere <i>ammesse</i>	Opere <i>non ammesse</i>
<i>Parcheggi</i> di pertinenza nel sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato		• <i>Parcheggi</i> per edifici non ancora realizzati

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

nale) non si pronunci nel termine di 60 giorni dalla data della richiesta. Qualora il silenzio assenso sia formato, l'istante potrà dar inizio ai lavori dandone comunicazione al Comune.

*Per i soli parcheggi interrati realizzati nel sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato* l'art. 4, VII comma della Legge n. 493/93, chiaramente non coordinato con la Legge n. 127/97 (c.d. "Bassanini - bis"), ha previsto la facoltà dell'utente di avvalersi della D.I.A., fermo restando che, qualora non concorrano le condizioni richieste (condizioni di cui all'art. 4, VIII, Lett. a) e b), Legge n. 493/93) sarà possibile avvalersi dell'*autorizzazione*.

Per quanto riguarda le sentenze che individuano le attività di competenza della D.I.A., si segnalano:

- il T.A.R. Puglia, Sez. II, Bari, 12.10.1995<sup>81</sup>: "la nozione di unità immobiliare nelle quali l'art. 9 L. 122/89 consente la realizzazione di parcheggi interrati, va intesa come comprensiva di qualsiasi manufatto stabilmente incorporato al suolo rispetto al quale, indipendentemente dall'uso cui sia adibito va obbligatoriamente costituito il nesso di pertinenzialità".

Per quanto riguarda invece le attività escluse dall'ambito di operatività della D.I.A., si vedano le seguenti sentenze:

- Consiglio di Stato, Sez. V., 3.6.1996, n. 621<sup>82</sup>: "La c.d. "Legge Tognoli" nel prevedere all'art. 9 la costruzione di parcheggi anche in deroga alla pianificazione urbanistica, fa riferimento a parcheggi per edifici già costruiti e non può riguardare le concessioni edilizie rilasciate per la realizzazione di edifici nuovi".

81. V. "Foro amm.", 1996, 2063.

82. V. "Foro amm.", 1996, 1869.

## 6.9. Il procedimento amministrativo

La denuncia di inizio attività viene regolamentata dall'art. 4, commi 8-bis e ss., della Legge n. 493/93, come sostituito dall'art. 2, commi 60-62, della Legge n. 662/96 ed ulteriormente integrato dalla Legge n. 135/97 (fig. 2).

Le sue caratteristiche principali sono: *la gratuità* (condivisa con i provvedimenti di cui sopra si è detto, *comunicazione e autorizzazione*); *la mancanza di un provvedimento formale*; *il margine ristretto di intervento*.

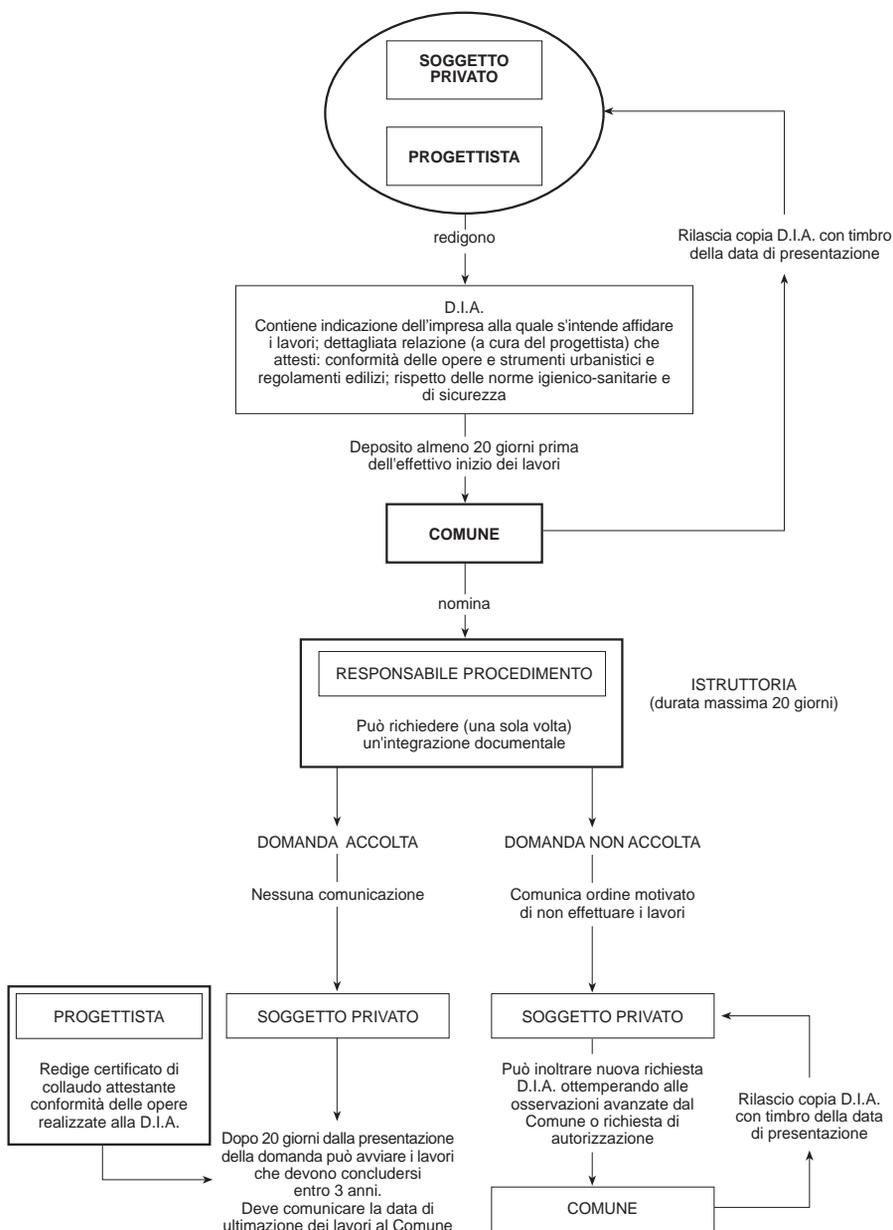
La denuncia, redatta su appositi moduli predisposti dall'Autonomia locale e contenente l'indicazione dell'impresa alla quale si intendono affidare i lavori (art. 4, comma 8-bis come introdotto dall'art. 11 della Legge n. 135/97), va presentata, da parte dell'interessato, a quest'ultima che provvederà a rilasciarne copia munita di timbro riportante la data di presentazione (tale copia rappresenta sostanzialmente il titolo abilitante all'inizio dei lavori). A tal proposito va riportato quanto disposto dall'art. 4, comma 14, della Legge n. 493/93 il quale riconosce alla predetta copia della denuncia un ruolo sostitutivo del provvedimento autorizzatorio "ai fini degli adempimenti necessari per comprovare la sussistenza del titolo abilitativo".

La denuncia deve essere presentata almeno *20 giorni* prima dell'effettivo inizio dei lavori (art. 4, comma 11).

Essa deve essere corredata rispettivamente da:

- a) una dettagliata relazione a cura di un progettista abilitato;
- b) gli opportuni elaborati progettuali che attestino *la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi*;
- c) il rispetto delle norme igienico sanitarie e di sicurezza (art. 4, comma 11).

**Fig. 2 - Il procedimento relativo alla dichiarazione di inizio attività**



Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale degli Ingegneri, 1999

Anche per la denuncia di inizio attività valgono le regole esaminate in tema di rilascio della concessione edilizia a carico dell'Autonomia locale, precisamente: a) l'obbligo di comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento; b) il divieto di richiedere per più di una volta le integrazioni documentali; c) l'obbligo di motivare i provvedimenti con riferimento ai presupposti di fatto e di diritto (nel caso l'ordine dell'autorità); d) la competenza del dirigente. Tali principi sono desumibili dal comma 10 dell'art. 4 il quale dispone: "l'esecuzione delle opere per cui sia esercitata la facoltà della D.I.A. ai sensi del comma 7 è subordinata alla medesima disciplina definita dalle norme nazionali e regionali vigenti per le corrispondenti opere eseguite su rilascio della concessione edilizia".

Nei 20 giorni successivi alla data di presentazione della denuncia, il dirigente o il responsabile del servizio qualora riscontri l'assenza di una o più condizioni nella domanda, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare le previste trasformazioni, ferme restando le denunce alle autorità competenti nel caso di false dichiarazioni del progettista.

Ora non vi è chi non veda l'inadeguatezza del termine in questione per l'esecuzione di un accertamento così articolato come quello richiesto in materia di D.I.A.; sembra sostanzialmente impossibile che grandi comuni possano in così poco tempo espletare le pratiche in questione.

Il 13° comma del modificato art. 4 ha previsto che, anche qualora sia decorso il termine di 20 giorni, la p.a. potrà ugualmente disporre l'applicazione delle sanzioni pecuniarie nello stesso previste, ferma restando la preclusione di quelle propriamente ripristinatorie. Quest'ultimo è un aspetto che merita particolare attenzione; infatti nel caso di D.I.A. la pubblica amministrazione procedente non potrà disporre la riduzione in ripristino dello stato dei luoghi qualora i lavori siano eseguiti in difformità o in mancanza delle indicazioni contenute nella stessa, ma potrà esclusivamente comminare delle sanzioni amministrative. Pertanto l'illecito che

il privato viene a realizzare operando in mancanza o in difformità della D.I.A. ha natura esclusivamente amministrativa (comporta la sola comminazione di una sanzione pecuniaria) e non penale. Quanto esposto trova conferma nel medesimo comma 13° dell'art. 4 che prevede l'inapplicabilità dell'art. 20 della Legge n. 47/85 che a sua volta disciplina i reati urbanistici in materia concessoria ed autorizzatoria.

Gli aventi titolo, nel caso di notifica dell'ordine motivato da parte del dirigente, avranno la facoltà di inoltrare una nuova denuncia di inizio attività, ma solo quando le condizioni individuate nel predetto ordine siano soddisfacibili:

- a) mediante modificazioni ed integrazioni progettuali;
- b) mediante acquisizioni di autorizzazioni, assensi, nulla – osta, pareri ed altri atti assentivi comunque denominati (comma 15).

Nel caso in cui non sia possibile esperire una nuova denuncia, gli interessati potranno presentare una richiesta di autorizzazione, introducendo, quindi, il principio di *facoltatività* (comma 15). Tale previsione normativa ha fatto dubitare dell'esistenza di quello che è generalmente ritenuto un altro fondamentale requisito della D.I.A.: *la gratuità*. In verità si ritiene che tale requisito non possa essere messo in discussione per una serie di ragioni:

- la limitata estensione degli interventi assoggettabili a D.I.A. per i quali è doveroso escludere un'incidenza sia sull'assetto del territorio, sia sotto l'aspetto dell'utilizzazione di nuovi spazi;
- l'art. 4, comma 15, introduce, come sopra visto il principio della *facoltatività* della D.I.A. rispetto all'autorizzazione; ora se quest'ultima è provvedimento gratuita parimenti gratuita dovrà essere la denuncia di inizio attività;
- difetta un'espressa previsione normativa circa il requisito dell'onerosità e delle modalità di pagamento.

Qualora nel predetto termine invece l'Autorità nulla disponga, la realizzazione dei lavori si ritiene autorizzata; interviene in questo caso un altro elemento caratterizzante la "denuncia" *l'assenza di un provvedimento formale*.

La D.I.A. ha validità temporale di *tre anni* con obbligo del beneficiario di comunicare la data di ultimazione dei lavori (comma 9).

Il progettista incaricato deve emettere *un certificato di collaudo* finale che attesti la conformità dell'opera al progetto presentato. Sul punto va rilevato che il legislatore ha probabilmente usato tale termine in senso atecnico, chiaramente non riferendosi a quel certificato di cui al D.P.R. n. 425/1994 che nella prassi viene definito di "collaudo", bensì ad un diverso certificato che, pur se chiamato di collaudo presenta una funzione alternativa. Difatti è opportuno precisare che il certificato di collaudo nella D.I.A. non potrà avere altra funzione che quella di attestare la conformità dell'opera al progetto presentato (comma 11), diversamente dal "collaudo" volto ad acclarare la staticità dell'immobile realizzato; in verità se similitudini si vogliono ravvisare esse andranno piuttosto ricercate fra il certificato di collaudo nella D.I.A. e la dichiarazione del direttore dei lavori di cui all'art. 4 del summenzionato DPR, in quanto entrambi assolvono il compito di attestare la conformità rispetto al progetto approvato<sup>83</sup>.

Il comma 17 dispone che le norme dell'art. 4 prevalgono su quelle divergenti dei regolamenti edilizi comunali e di quelli urbanistici generali.

83. Va precisato che, per quanto la prassi induca a confondere certificato di collaudo e di abitabilità, i due provvedimenti vanno distinti oltre che sotto il profilo delle finalità perseguite, anche sotto quello degli organi competenti a rilasciarli. Difatti il certificato di abitabilità di cui al DPR n. 425/94 è di competenza dell'amministrazione comunale e non certo del direttore dei lavori.

La mancata denuncia non integra gli estremi di un illecito penale, bensì solo amministrativo, con l'applicazione di sanzioni pecuniarie pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile a seguito dei lavori e, comunque, in misura non inferiore ad 1 milione.

Si applica invece esclusivamente la sanzione pecuniaria nella misura minima (un milione) qualora la D.I.A. sia esperita quando l'opera sia in corso di esecuzione.

Le stesse sanzioni si applicano in caso di opere realizzate in *difformità* della D.I.A. (in questo caso la responsabilità penale è esclusa per il privato, ma non per il progettista e tanto meno per il direttore dei lavori) (comma 13). Qualora, però si realizzino lavori per i quali non sia operativa la denuncia, si applica il diverso regime sanzionatorio previsto per le opere realizzate in contrasto con le norme e prescrizioni urbanistiche.

Sembra che di alcune incongruenze afferenti al procedimento della D.I.A., il legislatore si sia reso consapevole solo che si guardi la nuova regolamentazione delineata nello "*Schema di regolamento di semplificazione dei procedimenti di rilascio dei titoli abilitativi per l'esecuzione di opere edilizie ex n.105 allegato Legge n. 59/97*", presentato al Consiglio dei Ministri il 24.5.1999. Con riferimento specifico alla D.I.A. l'art. 4, comma 8 della citata bozza di regolamento viene, innanzitutto a modificare il periodo di formazione del silenzio – assenso estendendolo a 60 giorni decorrenti dalla data di presentazione della denuncia, conformandosi alla previsione di cui all'art. 19 della Legge n. 241/90. Si è inoltre previsto espressamente che l'ordine del dirigente potrà non solamente vietare la prosecuzione dell'attività, ma anche rimuoverne gli effetti.

Di rilievo è, altresì, il 6° comma del medesimo articolo che, ponendo fine a dubbi interpretativi sull'argomento, dispone espressamente l'esenzione della denuncia dagli oneri concessori di cui all'art. 3, della Legge n. 10/77.

Il 3° comma a sua volta prevede l'obbligo dell'istante di inoltrare alla p.a. la documentazione necessaria nei 10 giorni anteriori (non più 20) l'inizio dei lavori ed esclude quella responsabilità penale per il progettista di cui al comma 12, di cui si dirà più avanti.

## **6.10. La responsabilità penale del progettista**

Il comma 12 regola la rilevante responsabilità penale del progettista. Già dalle incombenze progettuali risalta il ruolo preminente del libero professionista progettante abilitato nella procedura. Anche se uno degli obiettivi principali della normativa afferente alla D.I.A. è proprio quello di sgravare le competenze dei Comuni, il legislatore ha ritenuto opportuno individuare formule e responsabilità alternative per la salvaguardia degli interessi collettivi negli interventi edilizi. Si è quindi indirettamente attribuito tale compito al libero professionista firmatario del progetto e dei relativi allegati con un aggravio notevole di responsabilità per quest'ultimo sotto il profilo propriamente penale e disciplinare (tav. 12).

L'art. 4, 12° comma, della Legge n. 493/93 prevede espressamente che il progettista, nella procedura della D.I.A., assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli art. 359 e 481 del Codice penale. In caso di dichiarazioni non veritiere nella relazione di presentazione della D.I.A., l'amministrazione pubblica ne dà comunicazione al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari. Il progettista, quindi, ai sensi e per gli effetti della norma ora citata assume la qualità di persona esercente servizio di pubblica necessità ed in quanto tale risponde del reato proprio di cui agli art. 359 e 481 del Codice penale.

L'art. 359 del Codice penale dispone che esplicano un servizio di pubblica necessità: " le persone che esercitano una professione forense o sanitaria o *altre* il cui esercizio sia per legge vietato senza una specifica abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia obbligato a servirsi". Non vi è dubbio che, a prescindere dalla norma summenzionata il privato debba rivolgersi ad un professionista (geometra, inge-

**Tav. 12 - Le sanzioni a carico di proprietario e progettista in relazione ad omissioni attinenti la D.I.A.**

	Proprietario (1)	Progettista
Mancata presentazione D.I.A.	Sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile a seguito dei lavori, comunque non in misura inferiore a lire 1.000.000	–
D.I.A. esperita quando opera in corso di esecuzione	Sanzione pecuniaria nella misura minima (un milione)	–
Opere realizzate in difformità della D.I.A.	Sanzione pecuniaria nella misura minima (un milione)	Pena di reclusione fino ad un anno; multa da lire 100.000 a lire 1.000.000; sanzioni disciplinari da parte ordine professionale (2)

(1) Occorre precisare che l'amministrazione comunale può verificare la presenza di inottemperanze rispetto alla D.I.A. anche dopo 20 giorni dalla presentazione della domanda; in ogni caso essa non potrà ripristinare lo stato originario dell'edificio.

(2) In quanto persona esercente servizio di pubblica necessità il progettista commette reato di falsità ideologica (art. 481 Codice Penale).

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, 1999

gnere, architetto, perito) obbligato per legge ad iscriversi ad un ordine professionale; la norma in questione non apporta quindi un particolare aggravio di responsabilità penale per il professionista.

Diversa è, invece, l'incidenza dell'art. 481 del Codice penale che configura il reato di *falsità ideologica* nell'ambito delle certificazioni predisponendo la pena della reclusione fino ad 1 anno e della multa da £. 100.000 (centomila) ad un 1.000.000 (milione). L'integrazione della fattispecie delittuosa di cui all'art. 481 Codice penale richiede l'esistenza di una certificazione che la stessa giurisprudenza non viene ad individuare nella progettazione, ma che viene a riconoscere nel caso delle *planimetrie allegato al progetto edilizio* che rappresentino falsamente lo stato dei luoghi fornendo all'amministrazione pubblica false informazioni. Qualora vi fossero dubbi sull'argomento, l'art. 4, 12° comma, della Legge n. 493/93 ha provveduto ad estendere la responsabilità al progettista per le dichiarazioni rese in sede di denuncia di inizio di attività.

Tutto ciò trova conferma nel fatto che lo stesso professionista è tenuto al rilascio della certificato di collaudo nel quale attesti la conformità dell'opera realizzata alle prescrizioni oggetto della documentazione presentata. Il provvedimento rientra, chiaramente, nella nozione di certificazione di cui all'art. 481 Codice penale. Tutto ciò appare coerente solo che si venga a considerare la particolare funzione del certificato di collaudo nella D.I.A. e della quale già sopra si è detto.

*Finito di stampare nel mese di aprile 2000*  
Stampa: tipografia Edigraf, via Ugo Fleres 24, 00199 Roma