



<a href="#">Home</a>	<a href="#">Informazioni generali</a>	<a href="#">Comunità di ricerca</a>	<a href="#">Attività formative</a>	<a href="#">Risorse</a>	<a href="#">Osservatorio OPAL</a>	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ▶ [Osservatorio OPAL](#) ▶ [OPAL n. 8 - 6/2016](#) ▶ [Problemi di interpretazione degli artt. 4 e 5 della Legge Regionale Piemonte n. 20/2009, in tema di edilizia](#)

## Problemi di interpretazione degli artt. 4 e 5 della Legge Regionale Piemonte n. 20/2009, in tema di edilizia

di [Jessica Rampone](#)

[Stampa](#) | [Email](#)

1. Il caso. 2. Problemi di interpretazione ragionevole. 3. Disciplina generale. 4. Il riesame: concreta applicazione della normativa settoriale. 5. Conclusione.

### 1. Il caso

Il presente scritto muove da una lamentata difformità degli articoli 4 e 5 della legge regionale piemontese 14 luglio 2009, n. 20, in tema di snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica, rispetto al principio di uguaglianza della Carta costituzionale.

Tali articoli, letti in combinato disposto tra loro, dispongono che al fine di rendere più agevole la sostituzione e il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente a destinazione residenziale è consentito compiere interventi di demolizione, totale o parziale, e di ricostruzione in deroga agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi[1].

Viene però imposto un preciso limite: le suddette operazioni non possono essere realizzate su edifici che, al momento della richiesta dell'intervento in deroga e fino alla loro regolarizzazione, risultano eseguiti in assenza o in difformità anche parziale dal titolo abilitativo o, comunque, siano oggetto di procedimenti adottati nei casi in cui non sussista la denuncia di inizio attività o l'attività sia ad essa difforme, oppure quando il permesso di costruire è annullato[2].

La problematica interpretativa si rinviene ogniqualvolta, in luogo del rilascio di un formale provvedimento abilitativo, il legislatore attribuisce all'inerzia dell'amministrazione il valore di provvedimento di accoglimento dell'istanza presentata dal privato (cosiddetto silenzio-assenso).

Ci si deve interrogare su quale significato attribuire alla nozione di "titolo abilitativo", requisito ritenuto indispensabile, ai sensi della normativa regionale piemontese, affinché possa operare la disciplina derogatoria ivi contenuta.

A supporto del ragionamento che segue, eloquente è l'analisi della richiesta di riesame ex art. 324 c.p.p. decisa dal Tribunale di Asti il 24 febbraio 2016[3], riguardante la sottoposizione a sequestro preventivo dell'immobile di proprietà di uno degli indagati.

Ripercorrendo sommariamente la vicenda, si segnala che l'oggetto dell'intervento edilizio è una costruzione realizzata abusivamente, completata nell'anno 2001, la quale ai sensi della normativa di cui alla legge sul condono, la n. 326/2003, è stata sanata e ha successivamente ottenuto il titolo abilitativo edilizio in sanatoria in data 4.05.2010. Tuttavia, già in data 31.10.2007 si era formato un silenzio-assenso che aveva conferito legittimità all'attività sorta come illegittima.

A ben vedere, l'impianto normativo prevede un duplice binario di legittimazione ad operare nel settore edile: da una parte, l'assunzione a monte, da parte dell'amministrazione, di un provvedimento ampliativo della sfera giuridica del privato, e, in alternativa, l'inerzia della medesima amministrazione.

### 2. Problemi di interpretazione ragionevole

Ciò premesso, è necessario comprendere la reale valenza da assegnare al provvedimento intervenuto in data 4.05.2010, posteriore cioè alla tacita regolarizzazione dell'immobile; ovvero se ci si deve interrogare se esso abbia qualifica squisitamente dichiarativa oppure, diversamente, costitutiva.

La soluzione al quesito non è di poca importanza dal momento che, se si avvalora la tesi dell'essenza ricognitiva dell'atto formale, non si porrebbe alcuna questione: gli effetti del condono si riconducono all'istituto del silenzio-assenso il quale viene equiparato, a tutti gli effetti, a un provvedimento ampliativo della sfera giuridica del privato. Così sostenendo, la costruzione risulta legittima (perché il vizio è stato sanato tempestivamente, cioè prima dell'entrata in vigore della legge) e il titolo che interviene successivamente è solo ricognitivo, cioè descrittivo di una situazione già esistente nel tempo.

Opinando diversamente, si conferiscono effetti costitutivi al secondo provvedimento, il solo che dà carattere di legittimità alla costruzione inizialmente sorta come abusiva, con la irragionevole conseguenza di svuotare di ogni funzione lo strumento dell'istituto del silenzio-assenso. Questo secondo pensiero si fonda sul dettato di cui all'art. 5 della l.r. del Piemonte n. 20 del 2009, che si riferisce unicamente al possesso di un titolo abilitativo quale elemento legittimante l'applicazione della disposizione legislativa in deroga.

Fondandosi sulla mera *littera legis*, pertanto, si ritiene indispensabile l'assunzione del provvedimento formale (permesso di costruire) ai fini di non commettere la contravvenzione descritta nell'art. 44 lett. b), la quale verrebbe a consumarsi una volta eseguita l'opera in assenza di un formale provvedimento, richiesto dalla disciplina come imprescindibile, anche quando la stessa sia legittimamente realizzata in seguito al condono intervenuto mediante il silenzio-assenso della P.A.

In siffatta maniera, però, si discriminerebbe colui che sostanzialmente si trova in una posizione di legalità, in quanto la sua condotta è stata oggetto di regolarizzazione in virtù degli effetti del condono ai sensi della l. n. 326 del 2003.

Non pare pertanto ragionevole offrire un trattamento differenziato nei confronti di coloro che hanno legalizzato la loro posizione anche senza espresso provvedimento rispetto a quelli che diversamente hanno ottenuto un titolo abilitativo formale e tangibile.

### Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie  
Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



La differenziazione tra le due situazioni è individuabile soltanto nella forma dell'atto: nel primo caso un silenzio-assenso, intangibile, ma pur sempre riproduttivo di effetti sananti i vizi della costruzione; nella seconda ipotesi il permesso a costruire in sanatoria.

Inoltre, l'adesione a una qualificazione costitutiva del provvedimento formale finirebbe per vanificare del tutto la *ratio* sottostante lo strumento del silenzio-assenso, che è espressione del principio di semplificazione.

Il legislatore, con un intervento incisivo e riformatore, ha chiaramente inteso orientare l'azione amministrativa a criteri strumentali tesi a snellire e a rendere maggiormente celeri il procedimento.

Consegue quindi una situazione di incongruenza tra tale consolidata impostazione e la tesi che sostiene la negazione degli effetti del silenzio-assenso quali legittimanti l'applicazione della disposizione legislativa regionale in deroga.

La stessa problematica sorge in ogni altro caso in cui si forma il silenzio-assenso, soprattutto a seguito dei numerosi interventi normativi di riforma che hanno ormai ritenuto l'operatività dello strumento prassi normale, rafforzato ancora dall'incremento della casistica in cui è possibile ricorrere alla s.c.i.a.

Può quindi essere utile comprendere, ai fini per cui si scrive, la vera natura della "segnalazione certificata di inizio attività".

Secondo un primo orientamento, ormai superato, la denuncia/segnalazione deve essere considerata un atto soggettivamente o oggettivamente privato; ma la previsione ad opera del comma terzo del nuovo art. 19[4], concernente la possibilità di agire in autotutela con l'annullamento e la revoca, ha dato tuttavia nuovo impulso all'orientamento diverso che tende a ricondurre l'avvio di attività nell'ambito dei provvedimenti taciti nei quali l'amministrazione conserva un potere autorizzatorio.

È stato in particolare affermato che l'istituto in esame non costituisce uno strumento di liberalizzazione dell'attività, ma rappresenta un modo di semplificazione procedimentale che consente al privato di conseguire un titolo abilitativo al seguito del decorso di un termine dalla presentazione della denuncia o segnalazione; la liberalizzazione di determinare l'attività economica presuppone che non sia necessaria la formazione di un titolo abilitativo[5].

Da tale ricostruzione può definirsi la dichiarazione/segnalazione un'istanza che, a seguito del decorso del termine di trenta giorni senza l'esercizio del potere inibitorio, dà luogo a una "autorizzazione implicita di natura provvedimentoale".

Chiarito ciò, deve riflettersi che, se si interpretasse in maniera rigida la lettera della legge, nei casi in cui è ammessa la s.c.i.a., si dovrebbe concludere che ogniqualvolta non si sia in possesso di un formale titolo abilitativo, in quanto formatosi il silenzio-assenso, colui che realizza l'intervento, seppur in assenza di titolo abilitativo ma comunque legittimato dal silenzio della P.A., sia in difetto e commetta il reato di cui all'art. 44, d.lgs. 380/2001 lett. b)[6].

La sussistenza o meno della contravvenzione, in questa ipotesi, viene fatta dipendere pertanto dalla mera attività o inattività della P.A.

In altri termini, formandosi il silenzio-assenso, in forza del decorso dei termini di legge senza che la P.A. espressamente provveda – e dunque mediante il prolungato suo silenzio – si configura l'illecito penale, poiché il soggetto agisce in assenza di un formale titolo che è invece richiesto dalla normativa regionale come necessario presupposto per operare in piena legalità.

Si prospetta così una situazione di iniquità, che si pone in termini di palese contrasto con il principio di uguaglianza, dal momento in cui la penale responsabilità è subordinata alla sola attività della P.A., che può decidere di agire o di restare inerte.

Ad ogni buon conto, è evidente come sia il provvedimento abilitativo sia il silenzio-assenso conducono entrambi a legittimare la posizione del privato.

Nel primo caso, il privato agisce in conformità alla legge nel momento stesso in cui intraprende l'attività edilizia, mentre nella seconda ipotesi solo mediante gli effetti della sanatoria a fronte del decorso del tempo senza che l'amministrazione abbia posto alcuna obiezione, il privato uniforma alle prescrizioni legislative la sua posizione.

Tutto ciò premesso, si deve necessariamente concludere per l'equipollenza e l'omogeneità quantomeno delle conseguenze che discendono dall'operatività dell'uno e dell'altro strumento.

Dunque, ritenere insussistente il reato di lottizzazione abusiva solo qualora il privato agisce in presenza di un formale titolo abilitativo e non anche quando egli si avvale degli effetti della sanatoria, che si riproducono anche per mero silenzio-assenso dell'amministrazione, comporta la palese violazione del principio di uguaglianza.

Il puntuale riferimento che l'art. 5 della legge piemontese compie sull'esistenza di un titolo abilitativo, ai fini dell'applicazione della normativa derogatoria, deve interpretarsi, non come necessaria assunzione ad opera dell'amministrazione di un provvedimento formale e tangibile, ma come qualsiasi attività amministrativa idonea a incidere sulla sfera giuridica del privato positivamente.

Una corretta lettura delle disposizioni di cui agli artt. 4 e 5 della l.r. 20 del 2009, nonché un'interpretazione delle stesse in maniera conforme ai principi costituzionali, in specie a quelli di uguaglianza e ragionevolezza portano necessariamente a preferire la prima impostazione di pensiero, che attribuisce qualifica meramente ricognitiva del silenzio-assenso. Solo attraverso un'attività ermeneutica conforme alla carta costituzionale è possibile impedire la sua violazione.

La nozione di titolo abilitativo deve inevitabilmente essere ricondotta, non solo al provvedimento formale, ma anche a tutte le ipotesi di legittimazione e di regolarizzazione intervenute in forza del silenzio-assenso formatosi.

Il caso pratico dal quale prende avvio la riflessione, si inserisce all'intero della regolazione sulle modalità mediante le quali al privato è legittimamente concesso lo svolgimento dell'attività edilizia.

La disciplina sulla procedura finalizzata al rilascio del permesso di costruire è sistematicamente collocata all'interno dell'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, meglio noto come Testo Unico per l'Edilizia; alla norma nazionale si affiancano specifiche previsioni regionali[7] e locali. L'iter legislativamente previsto deve inoltre rispondere alle previsioni sul procedimento amministrativo dettate dalla l. 7 agosto 1990, n. 241.

Lo sviluppo del procedimento si suddivide in quattro fasi: quelle dell'iniziativa[8], istruttoria[9], decisoria ed, eventualmente, dell'integrazione dell'efficacia.

In particolare, la normativa stabilisce che al termine della fase decisoria, il procedimento debba concludersi con l'adozione del provvedimento espresso[10].

Alla luce dell'ampia previsione di carattere generale contenuta nell'attuale testo dell'art. 20 della l. 241 del 1990 (come modificato dall'art. 3, comma 6 ter, del decreto legge, n. 35/2005, convertito nella l. 80/2005), decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, se il dirigente o il responsabile dell'ufficio non hanno opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, **fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali**[11].

Riguardo a questi ultimi, in caso di diniego dell'atto di assenso, eventualmente acquisito in sede di Conferenza di servizi, decorso il termine per l'adozione del provvedimento finale, la domanda del permesso di costruire si intende respinta.

All'indomani dell'entrata in vigore della l. 122 del 2010 si è posta la questione dell'operatività della segnalazione di inizio attività (s.c.i.a.) nell'ambito edilizio; in data 16 settembre 2010 è intervenuta una nota firmata dal capo dell'ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa che ne conferma l'applicabilità sulla scorta di una serie di motivi.

In primo luogo si è avvalorato il dato letterale del comma 4 ter dell'art. 49 l. 122 del 2010, secondo cui *le espressioni "segnalazione certificata di inizio attività" e "s.c.i.a." sostituiscono rispettivamente quelle di "dichiarazione di inizio attività" e di "d.i.a.", ovunque ricorrono anche come parte di un'espressione più ampia*, sia nelle normative statali che in quelle regionali. Si osserva poi che il legislatore della riforma non ha incluso la dichiarazione in materia edilizia tra quelle oggetto di espressa esclusione dall'ambito applicativo dell'art. 19[12].

Nella circolare ministeriale si precisa altresì che la disciplina della s.c.i.a. si applica nel settore edilizio entro gli stessi limiti in cui operava la d.i.a., non potendo essa interferire con l'ambito di applicazione degli altri titoli abilitativi quali il permesso di costruire.

A dirimere ogni incertezza interpretativa sul punto è intervenuto da ultimo il legislatore, il quale con l'art. 5, comma 2, lett. b) e c), d.lgs. 70 del 2011, convertito in l. 106/2011, ha stabilito definitivamente la sostituzione della d.i.a. con la s.c.i.a. anche in materia edilizia, con esclusione dei casi in cui la d.i.a., in base alla normativa statale o regionale, sia alternativa o sostitutiva del permesso di costruire.

Le disposizioni sulla s.c.i.a. in edilizia si interpretano altresì nel senso che non sostituiscono le leggi regionali che in attuazione dell'art. 22, comma 4, del T.U. edilizia hanno ampliato l'ambito applicativo della d.i.a. alternativa al permesso di costruire previsto dall'art. 22, comma 3, del medesimo TU.

Il d.l. 21 giugno 2013, n. 69, noto anche come "decreto del fare", modifica sostanzialmente sia gli **interventi subordinati a permesso di costruire**, di cui all'articolo 10 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, che le **procedure per il rilascio del relativo titolo abilitativo edilizio**.

In particolare, con l'articolo 30, comma 1, lettera c) del decreto del fare è **riformulata la definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia subordinati al rilascio del permesso di costruire**[13].

Vengono così sottratti dal regime della disciplina del permesso di costruire **gli interventi di ristrutturazione edilizia che modificano la sagoma**, che in ragione del provvedimento in esame si possono realizzare con la s.c.i.a.[14]

Restano comunque assoggettati al rilascio del permesso di costruire e, quindi, non potranno essere richiesti con la s.c.i.a., gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, del testo vigente.

L'articolo 30, comma 1, lettera d) del decreto del fare invece **modifica le procedure per il rilascio del permesso di costruire** di cui all'articolo 20 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, mediante la sostituzione dei commi 8 e 9 e la soppressione del comma 10.

Nel dettaglio, il nuovo comma 8 stabilisce che decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo (termine dettato dal comma 3), ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego sulla domanda di permesso di costruire, si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, i quali comportano la necessaria adozione di un provvedimento espresso[15].

Esiste pertanto un duplice binario percorribile per espletare l'attività edilizia: l'interessato dovrà ottenere il permesso di costruire rilasciato entro i termini di legge oppure, lasciati spirare gli stessi, sarà comunque legittimato in virtù della formazione del silenzio-assenso, equipollente a un provvedimento di accoglimento dell'istanza del privato.

#### 4. Il riesame: concreta applicazione della normativa settoriale

Oggetto di dibattito dal quale si origina la riflessione, è, come già sopra esposto, l'intervento edilizio praticato su un fabbricato dapprima realizzato abusivamente, nonché ultimato nel 2001; in forza del condono previsto dalla l. 326 del 2003 l'immobile è stato sanato e ha ottenuto il titolo abilitativo edilizio in sanatoria in data 4.05.2010.

Successivamente – e precisamente il 13.5.11 – il proprietario ha richiesto un nuovo permesso a costruire per la demolizione totale del fabbricato già condonato e successiva ricostruzione.

Dopo aver valutato lo svolgimento dei fatti, la pubblica accusa ha ritenuto fondata l'*fumus* della contravvenzione ex art. 44 lett. b) T.U. Edilizia, sostenendo l'insussistenza e l'illegittimità dei titoli abilitativi, la quale esistenza è elemento imprescindibile e necessario per porre in essere la condotta senza che abbia rilevanza penale.

In particolare, l'indagato si era valso della normativa regionale piemontese (l. 20 del 2009) che autorizza, in via straordinaria, la realizzazione di alcune opere in deroga agli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, e ai regolamenti edilizi[16].

La disciplina settoriale stabilisce, inoltre, la necessità di verificare, al momento della richiesta del titolo abilitativo per l'intervento in deroga, se l'edificio interessato da detto intervento sia o meno stato eseguito in assenza o in conformità anche parziale dal titolo abilitativo originario.

Dovrà così rigettarsi la richiesta del titolo abilitativo per l'intervento in deroga, se risulta che l'edificio in questione è stato effettivamente eseguito in assenza o in difformità anche parziale del titolo abilitativo originario; altrimenti accogliere la richiesta del titolo abilitativo per l'intervento in deroga (ricorrendo le altre condizioni di legge), se è provato che l'edificio in questione è munito di titolo abilitativo, anche in sanatoria, e dunque non è stato eseguito in assenza o difformità da esso.

Oltre al dato letterale – che è chiarissimo ed ineludibile – l'applicazione dell'art. 5 comma 1, l.r. 20/2009, nei termini sopra indicati, appare confermata da una esegesi sistematica delle norme in esame.

Nella sostanza, l'art. 4 l.r. 20/2009 sancisce in termini generali, per gli interventi di demolizione e ricostruzione in deroga (analogamente a quanto prevede l'art. 3, comma 1, per gli interventi di ampliamento in deroga), la previsione secondo cui siffatti interventi possono avere a oggetto esclusivamente edifici «legittimamente realizzati» o che «hanno ottenuto il titolo abilitativo alla data di entrata in vigore della presente legge».

Si può quindi affermare che – secondo la regola generale – per poter essere oggetto di intervento in deroga ex art. 4 l.r. 20/2009 e successive modificazioni, l'edificio in questione alla data del 31.7.09, ovvero quella di entrata in vigore della stessa, deve essere "legittimamente realizzato" o almeno deve essere già stato rilasciato il permesso di costruire per realizzarlo.

Ma la esplicita "salvezza", alla quale l'art. 5 si riferisce mediante il richiamo agli artt. 3, 4, 7 della medesima legge, pone una sorta di eccezione relativa a una ipotesi speciale di "legittima realizzazione".

Infatti, l'art. 5, comma 1, l.r. 20/2009, nell'enunciare una limitazione (inapplicabilità degli interventi in deroga agli edifici che, al momento della richiesta di permesso di costruire o della d.i.a., risultano eseguiti in assenza o in difformità anche parziale dal titolo abilitativo), in positivo evidenzia la possibilità che, prima della richiesta di titolo abilitativo per l'intervento in deroga, la "legittima realizzazione" dell'edificio in questione possa venire constatata mediante un accertamento di conformità a norma degli artt. 36 o 37, comma 4, T.U. Edilizia<sup>[17]</sup>.

Dunque, se è certamente vero che solo gli edifici "legittimamente realizzati" al 31.7.09 possono essere oggetto di interventi in deroga ex art. 4 l.r. 20/2009 e successive modificazioni, è altresì vero che l'accertamento della "legittima realizzazione" può intervenire anche attraverso un formale accertamento di conformità, che dà luogo al rilascio di un permesso di costruire in sanatoria o alla formazione di una dichiarazione di inizio attività (d.i.a.) in sanatoria: ciò che è decisivo e necessario è che al momento della richiesta per l'intervento in deroga l'edificio sia pienamente conforme al suo titolo abilitativo, sia esso ordinario o in sanatoria.

Occorre rilevare da ultimo che questa interpretazione consente di evitare l'ingiustizia sostanziale che si avrebbe nel denegare la possibilità di applicare la l.r. 20/2009 e successive modificazioni a edifici che presentino difformità anche molto modeste rispetto al titolo originario, sanabili mediante l'accertamento di conformità ex artt. 36 o 37, comma 4, T.U. Edilizia.

Fondamentale è ora richiamare il contenuto dell'art. 32, comma 7, della l. 326 del 2003 (condono), il quale prevede espressamente come equipollente al possesso del titolo abilitativo edilizio ottenuto in sanatoria, l'adempimento di una serie di oneri<sup>[18]</sup>.

A ben vedere, posto che nel caso di specie la pratica di condono edilizio presentava tutte le caratteristiche contemplate nella menzionata disposizione, legittimamente si può sostenere che sin dal 31.10.07 – e perciò certamente alla data del 31.07.09 – era maturata la sostanziale legittimazione dell'abuso edilizio in forza della norma citata, sussistendo i requisiti per la formazione del silenzio-assenso in relazione al richiesto condono edilizio.

## 5. Conclusione

Richiamata la disciplina generale nella quale si inquadra la vicenda e appurata la legittimità dell'opera realizzata nella specifica fattispecie, si evince come astrattamente le disposizioni della legge della Regione Piemonte n. 20 del 2009 si pongono in contrasto rispetto alla normativa costituzionale e al recente impianto legislativo in materia.

Deve però sottolinearsi come la Corte costituzionale abbia più volte ribadito la necessità di procedere attraverso una preventiva interpretazione adeguatrice della lettera della legge apparentemente confliggente con disposizioni e principi sanciti dalla Carta costituzionale prima di investire la stessa Corte della presunta questione di illegittimità, creando un ormai consolidato, sebbene non positivizzato, imprescindibile criterio di valutazione al quale gli operatori del diritto sono necessariamente vincolati nello svolgimento della loro attività.

Il compito del giudice è dunque quello di ricercare e fornire tra le tante varianti interpretative che possono scaturire da una singola disposizione di legge quella che maggiormente si conforma e si adatta al dato testuale costituzionale e ordinamentale e, solo qualora ciò sia impossibile, in virtù dell'applicazione del principio di *extrema ratio*, interpellare la Consulta.

È questo dunque, a parere della scrivente, un caso in cui non è necessario ricorrere al Giudice delle leggi, poiché la conformità della normativa regionale piemontese alla Costituzione è assicurata dall'adesione alla tesi secondo la quale deve prevalere il dato sostanziale rispetto a quello formale, così come anche avallato dal costante insegnamento delle Corti sovranazionali.

Necessario affinché non si ponga una questione di illegittimità costituzionale è dunque attribuire valenza meramente ricognitiva al titolo che interviene successivamente alla formazione del silenzio-assenso, in quanto la sua funzione deve ritenersi circoscritta alla sola descrizione di una situazione già esistente.

[1] L'art. 4 della l.r. Piemonte stabilisce che: «1. Al fine di favorire la sostituzione e il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente a destinazione residenziale, è consentito realizzare interventi di demolizione, totale o parziale, e di ricostruzione, in deroga agli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, e ai regolamenti edilizi, a condizione che per la realizzazione si utilizzino tecnologie volte al risparmio energetico e al miglioramento della qualità architettonica, della sicurezza delle strutture e dell'accessibilità degli edifici.

2. Fatto salvo quanto disposto all'articolo 5, gli edifici di cui al comma 1 devono essere legittimamente realizzati o avere ottenuto il titolo abilitativo alla data di entrata in vigore della presente legge e possono anche essere costituiti da porzioni a destinazione d'uso diversa da quella residenziale, purché quest'ultima sia prevalente.

3. Per gli interventi di cui al comma 1 è ammesso un ampliamento del 25 per cento della volumetria esistente a condizione che, fermo restando il rispetto delle disposizioni regionali in materia di rendimento energetico nell'edilizia, per la realizzazione si utilizzino tecnologie per il raggiungimento di una qualità ambientale ed energetica degli edifici tali da raggiungere il valore 1,5 del sistema di valutazione denominato 'Protocollo Itaca Sintetico 2009 Regione Piemonte' e relativi aggiornamenti; in alternativa è ammesso un ampliamento fino al 35 per cento della volumetria esistente a condizione che, fermo restando il rispetto delle disposizioni regionali in materia di rendimento energetico nell'edilizia, per la realizzazione si utilizzino tecnologie per il raggiungimento di una qualità ambientale ed energetica degli edifici tali da raggiungere il valore 2,5 del sistema di valutazione denominato 'Protocollo Itaca Sintetico 2009 Regione Piemonte' e relativi aggiornamenti.

4. L'utilizzo delle tecniche costruttive e il rispetto dei valori della scala di prestazione di cui al comma 3 sono dimostrati nel progetto allegato alla richiesta del titolo abilitativo e il loro conseguimento è certificato dal direttore dei lavori o altro professionista abilitato con la comunicazione di ultimazione dei lavori; in mancanza di tali requisiti o della presentazione della comunicazione stessa non può essere certificata l'agibilità dell'intervento realizzato.

5. Gli interventi di cui al presente articolo possono essere realizzati anche su particelle catastali contigue, purché formanti con quella originaria del fabbricato un'unica proprietà autonomamente utilizzabile; non possono superare l'altezza massima

consentita dagli strumenti urbanistici, tranne che per la quantità necessaria per sopraelevare di un piano o derogare ai parametri qualitativi vigenti o all'indice di permeabilità dei suoli, stabilito nei piani o nei regolamenti.

6. La ricostruzione deve avvenire comunque nel rispetto delle caratteristiche tipologiche del contesto, delle distanze dai confini, dalle strade e delle distanze tra edifici fissate dagli strumenti urbanistici.

7. Con gli interventi di cui al presente articolo non può essere modificata la destinazione d'uso degli edifici interessati, salvo quanto consentito dagli strumenti urbanistici vigenti. Sono altresì ammesse le destinazioni turistico-ricettive o direzionali di cui all'articolo 8, comma 1, lettere d) ed e), della legge regionale 8 luglio 1999, n. 19 (Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 'Tutela ed uso del suolo'), purché la destinazione residenziale rimanga prevalente.

8. La quota di standard urbanistici dovuti ai sensi degli articoli 20 e 21 della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo), se non reperibili, deve essere monetizzata; deve essere comunque reperita in loco o secondo le indicazioni dello strumento urbanistico la dotazione standard di parcheggi pubblici e deve essere soddisfatta la dotazione di parcheggi privati prevista dalla legge 122/1989. Il contributo per il rilascio del permesso di costruire in deroga è dovuto secondo quanto previsto dall'articolo 16 del d.p.r. 380/2001 e si applicano le riduzioni previste dall'articolo 17 del d.p.r. 380/2001. Il contributo di costruzione, quando dovuto, è ridotto del 20 per cento per gli interventi edilizi di cui al presente articolo che prevedano il raggiungimento del requisito di visitabilità degli edifici, ai sensi della l. 13/1989».

[2] L'art. 5 della L.r. piemontese recita: «1. Fatto salvo quanto disposto dagli articoli 3, 4 e 7, gli interventi di cui alla presente legge non possono essere realizzati su edifici che, al momento della richiesta dell'intervento in deroga e fino alla loro regolarizzazione, risultano eseguiti in assenza o in difformità anche parziale dal titolo abilitativo o, comunque, siano oggetto di procedimenti di cui al Titolo IV del d.p.r. 380/2001.

2. Gli interventi di cui agli articoli 3, 4 e 7 non possono essere realizzati su edifici o ambiti, individuati dai piani regolatori come centri storici comunque denominati, aree esterne d'interesse storico e paesaggistico ad essi pertinenti, nuclei minori, monumenti isolati, singoli edifici, civili o di architettura rurale, di valore storico-artistico o ambientale o documentario, nei parchi nazionali e nelle aree protette istituite con legge regionale.

3. Gli interventi di cui agli articoli 3, 4 e 7 non possono essere realizzati nelle fasce fluviali classificate A e B del PAI, nonché nelle aree individuate dai piani regolatori in classe di pericolosità III a), III c) e III b4) ove indicata, secondo le indicazioni della circolare del Presidente della Giunta regionale n. 7/LAP dell'8 maggio 1996 e negli abitati da trasferire o da consolidare ai sensi della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche).

4. Gli interventi di cui agli articoli 3, 4 e 7 sono realizzabili nelle aree individuate dai piani regolatori ricadenti in classe di pericolosità I, II, IIIb2) e IIIb3) o in classe di pericolosità IIIb) se non diversamente suddivisa, ai sensi della circolare del Presidente della Giunta regionale n. 7/LAP dell'8 maggio 1996, fatto salvo quanto previsto dalle norme di attuazione degli strumenti urbanistici; sono comunque ammessi gli interventi di ampliamento in deroga di cui all'articolo 3. Gli interventi di ristrutturazione edilizia in tali aree possono comprendere anche l'integrale demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti.

5. Negli edifici ricadenti all'interno di aree dichiarate di notevole interesse pubblico, ai sensi degli articoli 136 e 157 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), sono ammessi solo gli interventi di cui all'articolo 3, fatto salvo l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica.

6. Gli interventi di cui agli articoli 3, 4 e 7, ove autorizzabili, devono rispettare le normative vigenti in materia antisismica, di sicurezza, antincendio, igienico sanitaria, nonché le disposizioni contenute nel d.lgs. 42/2004 e quanto definito dalle norme del PAI e dalle norme degli strumenti urbanistici adeguati al PAI; devono inoltre acquisire i pareri e le autorizzazioni necessari prima della richiesta del titolo abilitativo.

7. Ai fini dell'attuazione degli interventi di cui alla presente legge non possono essere derogate le norme vigenti in materia di commercio.

8. Le disposizioni contenute negli articoli 3 e 4 non sono utilizzabili per i rustici, ai quali si applica la legge regionale 29 aprile 2003, n. 9 (Norme per il recupero funzionale dei rustici), salvo che siano già stati oggetto di recupero ai sensi della l.r. 9/2003 o regolarizzati al catasto edilizio urbano».

[3] Ordinanza del Tribunale di Asti, 24 febbraio 2016, r.g. nr. 11/2016 mod. 18, r.g.n.r. 3226/2014.

Nella pronuncia si è ritenuto non doversi affrontare la questione relativa alla legittimità del titolo e dunque, specularmente, la valenza da attribuire al silenzio-assenso da cui derivano gli effetti sananti.

Si riportano di seguito stralci del provvedimento nella parte in cui sostiene la non necessità di affrontare la questione: «(...) Per aggredire cautelativamente il bene devono ricorrere entrambi i presupposti che sono, come notorio, da un lato il "fumus commissi delicti" e dall'altro il "periculum in mora", con la recente specificazione che "ai fini dell'emissione del sequestro preventivo, il giudice deve valutare anche la sussistenza del "fumus delicti" in concreto, verificando in modo puntuale e coerente gli elementi in base ai quali desumere l'esistenza del reato configurato, in quanto la "serietà degli indizi" costituisce presupposto per l'applicazione delle misure" (cfr. Cass. Sez. 6, 24/10/2013 n. 45591, rv. 257816). (...) Il pericolo, in quanto probabilità di un danno futuro, espongono le S.U. "deve avere caratteristiche di concretezza e richiede, quindi, un accertamento in concreto, sulla base di elementi di fatto, in ordine all'effettiva e non generica possibilità che la cosa di cui si intende vincolare la disponibilità assuma, in relazione a tutte le circostanze del fatto (natura della cosa, la sua connessione con il reato, la destinazione alla commissione dell'illecito, le circostanze del suo impiego), una configurazione strumentale rispetto all'aggravamento o alla protrazione del reato ipotizzato ovvero alla agevolazione alla commissione di altri reati". Or dunque per giustificare l'applicazione del vincolo reale le S.U. richiedono, come anticipato, che il pericolo, attinente alla libera disponibilità del bene, deve necessariamente presentare i caratteri della concretezza e dell'attualità. E' pertanto compito "del giudice di merito con adeguata motivazione compiere una attenta valutazione del pericolo derivante dal libero uso della cosa pertinente all'illecito penale; in particolare, vanno approfonditi la reale compromissione degli interessi attinenti al territorio ed ogni altro dato utile a stabilire in che misura il godimento e la disponibilità attuale della cosa da parte dell'indagato o di terzi possa implicare una effettiva ulteriore lesione del bene giuridico protetto, ovvero se l'attuale disponibilità del manufatto costituisca un elemento neutro sotto il profilo della offensività." Il giudice, quindi, deve

determinare, in concreto, il livello di pericolosità che l'utilizzazione della cosa appare in grado di raggiungere in ordine all'oggetto della tutela penale, tenendo conto, in primo luogo, della situazione esistente al momento dell'adozione del provvedimento coercitivo. Tralasciando dall'affrontare se nel caso l'intervenuto edile abbia operato in assenza o meno di un titolo abilitativo, compito del Collegio è accertare solo, anche assumendo come fondata l'ipotesi di accusa, l'incidenza negativa concretamente individuabile sul carico urbanistico sotto il profilo dell'aumentata esigenza di infrastrutture e di opere collettive correlate».

[4] Il comma terzo dell'art. 19 l. 241/1990 stabilisce che: «L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo».

[5] Cons. Stato, Sez. II, 28 maggio 2010, n.1990; Cons. Stato, Sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828, in *Riv. Giur. Ed.*, 2008, 1, I, p. 301.

[6] L'art. 44, D.L.gs. 380/2001 lett. b) recita: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica:

a) l'ammenda fino a 10.329 euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire;

b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5.164 a 51.645 euro nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione;

c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493 a 51.645 euro nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'articolo 30. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso».

[7] Per ciò che concerne la normativa regionale piemontese, si veda la legge Regione Piemonte 14 luglio 2009, n. 20, in tema di snellimento delle procedure in materia di edilizia e urbanistica.

[8] La domanda finalizzata all'ottenimento del permesso di costruire va sottoscritta dal proprietario dell'immobile (o da chi abbia diritto a richiederlo) e successivamente presentata allo sportello unico per l'edilizia; ad essa deve allegarsi la dichiarazione del progettista che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici vigenti, ai regolamenti edilizi e alle altre normative di settore (norme antisismiche, requisiti igienico-sanitari, sicurezza antincendio, etc.).

Entro 10 giorni decorrenti dalla data in cui la domanda è pervenuta agli uffici, lo sportello unico per l'edilizia deve comunicare al richiedente il nome del responsabile del procedimento che eseguirà l'istruttoria il quale nei 60 giorni successivi (120 per i comuni con più di 100.000 abitanti) acquisisce tutta la documentazione necessaria a tal fine.

[9] Durante la fase istruttoria possono manifestarsi plurimi scenari; infatti, può innanzi tutto accadere che sia avanzata dal responsabile del procedimento, entro 60 giorni alla presentazione della domanda di rilascio di permesso di costruire, una proposta di modifica al progetto originario; all'interessato debbono essere indicate le motivazioni affinché possa pronunciarsi sulla richiesta di modifica. A seguito dell'accettazione, questi avrà a disposizione 15 giorni per integrare la documentazione e il termine di 60 giorni entro cui il responsabile del procedimento deve pronunciarsi è sospeso.

Se vengono proposte richieste istruttorie, il periodo di 60 giorni, il cui *dies a quo* è rappresentato dal recapito della domanda per il rilascio del permesso di costruire, può essere interrotto solo una volta su impulso del responsabile del procedimento e, comunque, entro 30 giorni dalla presentazione della domanda stessa. Le richieste istruttorie debbono essere supportate da una dettagliata motivazione e hanno validità esclusivamente per la richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata allo sportello unico per l'edilizia e che non siano già nelle disponibilità dell'amministrazione.

Infine può essere eventualmente indetta la conferenza di servizi ad opera del responsabile dello sportello unico se entro 60 giorni dalla presentazione della domanda non siano intervenuti le intese, i nulla osta o gli assensi dalle pubbliche amministrazioni coinvolte, oppure una o più amministrazioni abbiano manifestato il loro dissenso.

Il permesso di costruire, notificato all'interessato dallo sportello unico per l'edilizia è adottato entro il termine di 30 giorni dalla proposta di provvedimento formulata dal responsabile del procedimento; oppure decorsi 40 giorni dalla proposta di provvedimento formulata dal responsabile del procedimento, qualora quest'ultimo o il dirigente abbia comunicato all'istante i motivi ostativi all'accoglimento della domanda di rilascio di permesso di costruire; o ancora entro 75 giorni dalla data di presentazione della domanda di permesso di costruire, in caso si tratti di interventi subordinati a d.i.a., posto che per detti interventi l'interessato ha la facoltà di richiedere il rilascio del permesso di costruire.

Se l'immobile oggetto dell'intervento è sottoposto a vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, il termine per l'adozione del provvedimento decorre dal rilascio del relativo atto di assenso.

[10] Trova in questi casi applicazione la previsione di cui all'art. 2 della l. 241 del 1990, che contiene la disciplina inerente la conclusione del procedimento amministrativo.

[11] La norma stabilisce che: «Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19 [che attiene alla dichiarazione di inizio attività], nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima

amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2».

[12]In particolare, ai sensi del primo comma dell'art. 19 l. 241/1990 sono escluse dall'ambito applicativo del medesimo articolo i «casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e[de]gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria[...]».

[13]L'articolo 10, comma 3, lettera c) del Testo Unico Edilizia riporta: «Gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni».

[14] Sul punto si richiama anche la normativa regionale del Piemonte che all'art. 8, comma secondo, della l.r. n. 20 del 2009 recita: «Le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire, purché presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori stessi, sono realizzabili mediante d.i.a., senza attendere alcun termine per l'inizio dei lavori».

[15]In questo secondo caso la normativa di settore, al comma nono, stabilisce che «si applica quanto previsto dall'art. 2 dalla L. 241/1990 e s.m.i.».

[16]Le disposizioni che qui rilevano sono: l'art. 4, comma 2, l.r. 20/2009 il quale dispone: «Fatto salvo quanto disposto all'articolo 5, gli edifici di cui al comma 1 devono essere legittimamente realizzati o avere ottenuto il titolo abilitativo alla data di entrata in vigore della presente legge e possono anche essere costituiti da porzioni a destinazione d'uso diversa da quella residenziale, purché quest'ultima sia prevalente».

Ed ancora l'art. 5, comma 1, alla lettera del quale «Fatto salvo quanto disposto dagli articoli 3, 4 e 7, gli interventi di cui alla presente legge non possono essere realizzati su edifici che, al momento della richiesta dell'intervento in deroga e fino alla loro regolarizzazione, risultano eseguiti in assenza o in difformità anche parziale dal titolo abilitativo o, comunque, siano oggetto di procedimenti di cui al Titolo IV del d.p.r. 380/2001».

[17]L'art. 36 T.U. Edilizia la cui rubrica recita «Accertamento di conformità» stabilisce: «In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 22, comma 3, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

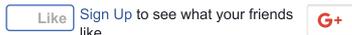
Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.

Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata».

L'art. 37 del T.U. Edilizia, rubricato «Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità» del T.U., dispone nel suo quarto comma: «Ove l'intervento realizzato risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono ottenere la sanatoria dell'intervento versando la somma, non superiore a 5.164 euro e non inferiore a 516 euro, stabilita dal responsabile del procedimento in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'agenzia del territorio».

[18]In particolare, l'art. 32, comma sette, della l. 326/2003 recita: «Il pagamento degli oneri di concessione, la presentazione della documentazione di cui al comma 4, della denuncia in catasto, della denuncia ai fini dell'imposta comunale degli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 nonché, ove dovute, delle denunce ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'occupazione del suolo pubblico entro il 31 ottobre 2005, nonché il decorso del termine di ventiquattro mesi da tale data senza l'adozione di un provvedimento negativo del comune, equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria».

Tweet



Pubblicato in [Newsletter n. 8 - 1/2016](#)

Keywords: [Cittadini ed Enti](#)

[Torna in alto](#)

Università degli Studi del Piemonte Orientale "A.Avogadro"  
Dottorato di Ricerca in Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza  
Via Mondovì 6 - 15121 Alessandria  
Tel. +39.0131.283765 - Fax +39.0131.283777 - E-mail: drasd@unipmn.it