

Francesco Febbraro

# La macchina inceppata

*Cittadino e Pubblica Amministrazione  
nel settore edilizio dal dopoguerra a oggi.  
Fra controllo e responsabilizzazione*

*Il testo è stato prodotto con la collaborazione  
dell'Arch. Fabio Febbraro*



Copyright © MMVIII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-2258-0

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2008

# Indice

## Capitolo I

### L'evoluzione della normativa in materia edilizia ed i titoli abilitativi

1. Le leggi come chiave di lettura della realtà .....	11
2. Fiat lux – La legge 1150/42 .....	12
3. L'importanza e la difficoltà di avere norme chiare .....	13
4. La normativa al servizio del cittadino .....	17
5. La licenza edilizia strumento di controllo .....	18
6. La “rivoluzione” della legge 10/1977 “Bucalossi” .....	22
7. Il senso del nome .....	24
8. Il contributo di concessione .....	25
9. La strada per l'inferno... ..	29
10. Non tutte le concessioni sono onerose .....	31
11. L'abusivismo, un danno per tutti (o quasi) .....	35
12. Fatti furbo, metti il turbo .....	37
13. Pubblico o privato? .....	40
14. Oneri e “nuvole” .....	41
15. Il capannone per uffici .....	43
16. Il computo dello scomputo .....	43
17. In attesa di un segnale .....	50
18. Primi segnali di semplificazione .....	51
19. L'autorizzazione edilizia ed il primo silenzio assenso .....	56
20. Il silenzio assenso come by-pass di un problema .....	60
21. La semplificazione come fuga in avanti .....	61
22. L'estensione del silenzio assenso .....	64
23. Quando la forzatura è l'unica soluzione .....	66
24. Arriva la sanatoria e tutto diventa più semplice .....	71
25. Urgono posti auto! .....	74

26. La chiave di volta del cambiamento .....	76
27. Procedura oscillante e responsabilità univoche .....	78
28. La D.I.A. inizia a prendere il largo .....	80
29. Con il Testo Unico “sospeso” decolla la D.I.A. ....	83
30. Il T.U. unifica, ma la Legge obiettivo innova .....	86
31. Con la D.I.A. si può realizzare un edificio! .....	91
32. Cambia il nome, si chiude un periodo .....	93
33. La ristrutturazione: lacrime e sangue .....	96
34. La facoltà di scegliere .....	100
35. Responsabilità personale o condivisa? .....	106
36. Ma i tecnici comunali sono soli .....	108
37. A Cesare quel che è di Cesare .....	111
38. Lo Sportello unico .....	114
39. Organizzazione e funzionalità .....	118
40. La nuova procedura “in deroga” .....	121
41. L’autocertificazione dei requisiti igienici .....	125
42. C’è ancora tanto da lavorare .....	129

## Capitolo II

### Il triangolo di fuoco

1. Le figure in gioco .....	133
2. Il cittadino “utente” .....	138
3. Il professionista .....	148
4. Il funzionario comunale .....	171

## Capitolo III

### Tra controllo e responsabilizzazione

1. Un’amministrazione padre–padrone .....	193
2. La macchina inceppata .....	196
3. Il pendolo della semplificazione .....	197
4. Norme e linguaggio .....	199
5. Il sistema dei controlli .....	203
6. Controllo e potere .....	206

7. La necessità del “tutore” .....	209
8. Il fattore tempo .....	212
9. La tentazione del <i>silenzio assenso</i> .....	214
10. Fidarsi è bene ... ..	216
11. Non fidarsi è meglio? .....	222
12. Le esigenze di una società che cambia .....	227
13. Le esperienze degli altri .....	229
14. Una proposta di cambiamento aderente al nostro sistema ....	233
15. Il coraggio della scelte .....	257

#### Capitolo IV

##### “Arrendetevi, siete circondati!” Riflessione personale

1. Una buona ragione .....	261
2. Gli avversari .....	266
3. I motivi per resistere .....	270
4. Premesse per una strategia .....	273
5. Gli strumenti della strategia .....	275
6. Da che parte state? .....	291
 <i>Bibliografia</i> .....	 295



## Capitolo I

### L'evoluzione della normativa in materia edilizia ed i titoli abilitativi

#### 1. Le leggi come chiave di lettura della realtà

Lo studio dell'evoluzione della normativa che governa l'urbanistica e l'edilizia, nonostante la dimensione strettamente settoriale nella quale si colloca, si presenta come un'interessante strumento per analizzare lo sviluppo del complesso ed articolato rapporto fra il cittadino, nella sua veste basilare di utente, e la Pubblica Amministrazione. Un rapporto che si è sviluppato, nel tempo, con fasi alterne ed a volte contraddittorie.

L'obiettivo dell'analisi che andremo a sviluppare, è quello di dare uno sguardo alla fase temporale che va dai primi anni del novecento ai giorni nostri.

Con una singolare lente di ingrandimento ci proponiamo di analizzare il rapporto tra il proprietario di un immobile, che intende intervenire su di esso per edificare ex novo o trasformare l'esistente, e l'Amministrazione pubblica, rappresentata prevalentemente dall'Ente locale comunale, alla quale è riservato il diritto, o, possiamo dire, è assegnato il compito, di esercitare forme di controllo sullo sviluppo del territorio e sull'edificato, autorizzando o meno determinati tipi di intervento.

Questo rapporto ed il dibattito culturale e giuridico che ne è scaturito, che sul versante del diritto edificatorio ha sfiorato, a tratti, persino alcuni aspetti inerenti ai presupposti stessi dello Stato democratico, ha raggiunto nel corso degli anni livelli piuttosto accesi e ha visto evolve-

re e mutare, in maniera anche sostanziale, il rapporto fra pubblico e privato.

## 2. Fiat lux – La legge 1150/42

L'inizio del "confronto" tra pubblico e privato possiamo farlo coincidere con l'emanazione della Legge Urbanistica Nazionale, la Legge 31/08/1942 n. 1150, che ha sostanzialmente generalizzato l'obbligo di acquisire il "titolo" per procedere all'edificazione ed alle trasformazioni edilizie.

Ma sul tema della "necessità" di un titolo edilizio non si devono trascurare precedenti di tutto rilievo.

Prima della L.U.N., il riferimento normativo principale è costituito dal Regio Decreto Legge n. 640 del 25 marzo 1935, in cui, all'art. 4, viene imposto l'obbligo di richiedere al Podestà l'autorizzazione sia per realizzare nuove costruzioni, sia per modificare o ampliare quelle esistenti.

Nello stesso R.D. è anche prevista la possibilità che il Podestà eserciti funzioni di controllo ed attui iniziative repressive: "*qualora i lavori iniziati in base ad autorizzazione non siano condotti secondo le norme stabilite dal regolamento edilizio comunale*". In questo caso l'attività edilizia viene sospesa e le opere possono essere demolite "*a spese del contravventore*".

La perentorietà dell'affermazione e gli ampi poteri conferiti al Podestà per obbligare al rispetto della legge, in una società in cui la gerarchia godeva di un oggettivo rispetto, ci fanno immaginare, non avendone precise notizie e certezze, una certa efficacia della norma. Ma di questa efficacia si è persa ogni traccia negli anni successivi, quando si è sviluppato, con la virulenza che tutti conosciamo, il fenomeno incontrollato dell'abusivismo.

In queste prime formulazioni della norma, sono già chiaramente presenti gli elementi che costituiranno il riferimento per la definizione dei rapporti tra Amministrazione e cittadino negli anni seguenti.

Ruoli, compiti ed obblighi, sanzioni e regole di riferimento. Primo tra tutti il Regolamento Edilizio comunale, le cui buone regole do-



vranno costituire il “canovaccio” da seguire per la corretta esecuzione e la successiva legittimazione giuridica dell’opera realizzata.

La legge urbanistica nazionale fisserà, quindi, in una struttura organica, non solo l’intero sistema delle regole e dei rapporti, ma anche la gerarchia delle fonti del diritto ad edificare e dei suoi presupposti urbanistici.

Questa è la formulazione dell’art. 31 della L.U.N. nella sua versione originaria:

“Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l’aspetto nei centri abitati ed ove esista il Piano Regolatore comunale anche dentro le zone di espansione... ... deve chiedere apposita licenza al Podestà del Comune”.

Poche righe, ma nella loro sintesi assolutamente chiare. Peraltro determinanti per il nostro studio, che cerca di comprendere come si sia sviluppato, nei processi di trasformazione del territorio in questi ultimi 60 anni, il rapporto tra gli utenti e la Pubblica Amministrazione, rappresentata in origine dal Podestà e poi dal Sindaco.

L’art. 31 definisce un obbligo che, perlomeno a livello nazionale, fino a quel momento non sussisteva. È una delle numerose innovazioni introdotte dalla legge 1150/42, che definiva regole chiare ed obblighi imprescindibili riguardo all’edificazione ed alla programmazione dello sviluppo del territorio.

### **3. L’importanza e la difficoltà di avere norme chiare**

Colpisce particolarmente il fatto che quella legge, organica, innovativa e che si rivelerà una delle pietre miliari per la gestione del territorio nazionale, sia stata concepita e promulgata in tempo di guerra. Proprio mentre nel mondo ed in europa, si organizzava quella controffensiva all’aggressione nazi-fascista, che, con la battaglia delle Midway (primavera 1942) e la svolta impressa dalla titanica resistenza della città di Stalingrado (novembre ’42–gennaio ’43), avrebbe aperto le porte alla sconfitta delle forze dell’Asse.

Una legge che, ancora oggi, ci mostra la sua nitida organicità, una rigorosa semplicità ed una indubbia rispondenza all'obiettivo voluto dal legislatore.

Concepire una norma non è impresa facile. Soprattutto quando si ha a che fare con la nostra lingua e con la pessima abitudine, profondamente radicata nel nostro Paese, di ritenere che un linguaggio contorto e complesso rappresenti una "somma capacità intellettuale" di chi scrive. Nei paesi anglosassoni avviene esattamente il contrario. Prerogativa di chi ha grande conoscenza e chiarezza di idee è la capacità di esprimerle con linguaggio chiaro e semplice, tale da rendere accessibili a tutti anche le materie e gli argomenti più complessi.

Da noi è già difficile che le norme siano chiare per *i tecnici* del settore, ancora più improbabile è che siano chiare e comprensibili per i non addetti ai lavori.

Eppure quella legge, che affrontava in modo sintetico ed omogeneo l'intera materia urbanistica ed edilizia, definita infatti nei testi specialistici come "legge urbanistica fondamentale", vi riuscì benissimo.

Ritourneremo più avanti ad analizzare alcuni aspetti, sia generali che di dettaglio, della L. 1150/42; ciò che ora ci interessa sottolineare, è che con la formulazione dell'art. 31 viene introdotto, a livello nazionale e per la prima volta in modo organico e quindi generalizzato, l'obbligo di richiedere all'Autorità amministrativa comunale una "licenza", per poter legittimamente procedere alle trasformazioni edilizie nelle varie possibili fattispecie.

Non si trattava, come abbiamo già accennato, di un'innovazione assoluta. Ancora prima del già citato Regio Decreto Legge n. 640/1935, altre disposizioni prevedevano questo specifico obbligo. La prescrizione era, infatti, già presente in alcuni Regolamenti Edilizi comunali ed in particolare in quelli delle città più importanti. Tra questi, il Regolamento Generale Edilizio di Roma, che con una lunga gestazione venne approvato dal Consiglio Comunale nel periodo compreso tra il Novembre 1909 ed il Gennaio 1912. L'obbligo suddetto era previsto all'art. 1.

La formulazione di questo articolo del R.E. del 1912, com'è facile constatare, non si discosta granché da quella della Legge del 1942. Infatti stabilisce:

“Chiunque voglia eseguire nuove costruzioni, restauri o trasformazioni di fabbricati esistenti, tanto nelle loro parti interne quanto nelle esterne, come pure scavi, rinterrì e demolizioni nel territorio del Comune compreso nel Piano regolatore, deve riportarne preventiva autorizzazione, nei riguardi edilizi, della Autorità comunale.”

Il testo del R.E. romano è particolarmente interessante, non solo per notare che tutti i tipi di trasformazioni erano assoggettati all'obbligo di “riportare” la preventiva autorizzazione, ma anche per evidenziare un aspetto, che avremo occasione di rilevare più volte nell'ambito degli argomenti che tratteremo, ovvero il ruolo di avanguardia che ha frequentemente assunto la Capitale in materia di edilizia ed urbanistica. Un ruolo che fa capire d'intuito, quale stretta relazione si sia saldamente istaurata tra l'Amministrazione capitolina e l'imprenditoria edilizia dall'Unità d'Italia in poi.

Con la Legge 1150/42 viene dunque sancito il rapporto di subordinazione tra l'Amministrazione comunale e chiunque intenda trasformare il territorio, sia edificando ex novo, che intervenendo sugli edifici esistenti.

Riguardo al significato del termine “chiunque”, il R.E. di Roma riporta persino una nota di chiarimento, che è utile riportare testualmente:

“L'obbligo di richiedere preventivamente l'autorizzazione è generale per tutti. Tutti sono dovuti pertanto all'osservanza delle norme del regolamento. Interessante in proposito la sentenza della Corte d'Appello di Roma, 9 agosto 1927 — Ministero P.I. — Zevi, nella quale è appunto riconosciuto che le disposizioni dei Regolamenti Comunali Edilizi, relativi all'altezza e alle distanze degli edifici ed all'ampiezza dei cortili, sono applicabili anche agli edifici destinati ad uso pubblico...omissis...”

All'Amministrazione comunale viene quindi assegnato, inizialmente dai regolamenti edilizi e successivamente in forma organica dalla L.U.N., il compito di controllo preventivo e di verifica dell'attività edilizia, tanto privata quanto pubblica, sia in relazione ai singoli interventi, che alla pianificazione urbanistica di cui la stessa legge definisce gerarchie e procedure.

L'art. 31, inoltre, per quanto attiene ai rapporti tra cittadino ed Amministrazione, da una parte stabilisce un termine entro il quale l'Am-

ministrazione, qui rappresentata dal Podestà, deve notificare al richiedente le proprie determinazioni sulla domanda e, dall'altra, individua una precisa responsabilità congiunta, del committente e dell'assuntore dei lavori, per l'eventuale inosservanza delle norme generali, dei regolamenti e delle modalità esecutive fissate nella licenza di costruzione; ad essi attribuisce la responsabilità *“di ogni inosservanza, così delle norme generali di legge e di regolamento, come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza edilizia”*.

La responsabilità che la legge attribuisce al committente ed all'assuntore dei lavori è quindi relativa alla fase di realizzazione dell'opera, al rispetto degli obblighi fissati nel titolo rilasciato dall'Amministrazione ed alla buona esecuzione dei lavori. Mentre il compito di controllare, o meglio verificare, che l'intervento progettato sia conforme agli strumenti di pianificazione preordinati, spetta alla Pubblica Amministrazione.

Il successivo art. 32 affida al Podestà, per tramite degli uffici, compiti di vigilanza per assicurare il rispetto tanto delle norme, dei regolamenti e delle prescrizioni del Piano Regolatore Generale, ove esistente, quanto delle modalità esecutive fissate nella licenza di costruzione. Stabilisce, conseguentemente, le attività repressive da porre in essere in caso di violazioni accertate.

La legge, inoltre, affida al Regolamento edilizio, che in alcuni tratti illustra in dettaglio i singoli passaggi e sembra assumere le caratteristiche del manuale, la definizione della “procedura” ovvero sia la strada che devono percorrere i funzionari preposti all'istruttoria, in virtù di disposizioni normative. Esso stabilisce anche la documentazione a corredo della domanda ed il modo in cui rappresentare il progetto.

Vale la pena di notare come l'informazione fornita dal Regolamento su cosa fare, come farlo e con quali settori dell'Amministrazione, risulti di una precisione certissima. Questo nonostante, sia i Regolamenti quanto le Leggi in materia, si rivolgessero ad una ristretta base di professionisti, che godeva di una buona preparazione, grazie ad una scuola che, per la sua forte connotazione elitaria, offriva un favorevole rapporto numerico tra docenti e studenti.

Anche se, in proposito, il Prof. Salvatore Bellomia, in un suo articolo di qualche anno fa, ha invece fatto notare che all'epoca il Rego-

lamento si riferiva prevalentemente al cittadino, più che al professionista<sup>1</sup>.

Quindi non si può escludere che quella chiarezza, quasi divulgativa, derivava da una necessità, più che una volontà. Ma forse era anche il risultato della evidenza dei diversi rapporti sociali, che non necessitavano, per affermare la distinzione dei ruoli, di alcun ermetismo pseudo disciplinare. Una chiarezza ed una informazione che oggi definiremmo “trasparenza”, ma che difficilmente ritroveremo nei provvedimenti successivi, fino ai giorni nostri.

#### **4. La normativa al servizio del cittadino**

L'impressione che si ricava di primo acchito è quindi che vi fosse la concreta volontà di organizzare, strutturare e fornire un vero e proprio servizio agli utenti, siano essi professionisti, proprietari o imprenditori.

L'instaurarsi codificato di un rapporto tra Amministrazione ed utente viene quindi sancito ed esplicitato direttamente dalla legge che definisce chiaramente procedure, rapporti ed obblighi reciproci.

Emerge in modo evidente, dalla lettura testuale, l'affidamento all'Amministrazione di un compito sia di controllo che di assistenza che, considerata la volontà didascalica di alcune parti delle regole dettate, potremmo definire quasi di sostegno.

In realtà all'epoca l'utenza, che si sarebbe misurata con le leggi in materia sia edilizia che urbanistica, era rappresentata non solo da una élite di professionisti generalmente ben preparata, ma anche da un'imprenditoria, che seppur desiderosa di realizzare il massimo profitto, era anche ben organizzata e competente, oltre che da una proprietà fondiaria “protetta”, se si pensa alla quasi totale assenza di concorrenza e che, perlomeno nell'investimento dei capitali, la grande proprietà terriera, erede del latifondo, prevaleva sulla piccola proprietà.

Sul fronte opposto, quello del “*prodotto*” offerto dalla P.A., si rileva che la materia con cui confrontarsi era relativamente semplice, le

---

<sup>1</sup> Rivista Giuridica dell'Edilizia Anno XLIII fasc. 2–2000 “*Riflessioni critiche sulla Commissione Edilizia comunale e sul suo declino*”.

norme poche e chiare, gli strumenti urbanistici, quando esistenti, di lettura immediata, di facile applicabilità e raramente soggetti ad effettive necessità interpretative. Ad esempio, gli strumenti attuativi del PRG di Roma del 1931 definivano l'assetto urbano a livello più di dettaglio di quanto non abbiano fatto i successivi piani a "zoning". Quegli strumenti, infatti, definivano lo spazio edificato ed il più delle volte le stesse caratteristiche fisiche degli edifici da realizzare.

Sul medesimo fronte, ed altrettanto importante in quanto riferito alla struttura organizzativa dell'Amministrazione pubblica, va rilevata la presenza di una macchina rigidamente e gerarchicamente organizzata, formata da funzionari, ai vari livelli, dotati di un'eccellente formazione di base e con una forte consapevolezza della propria appartenenza ad una condizione altrettanto elitaria di quella dei professionisti.

Nel caso dei funzionari, la condizione elitaria non derivava dal medesimo status socio-economico dei professionisti, tuttavia era il frutto dell'identica solida formazione scolastica, riservata comunque a pochi privilegiati. La conseguenza immediata di tale consapevolezza si riscontrava nei comportamenti "istituzionali", evidenziati in genere da uno spiccato spirito di servizio e da un elevato senso dello Stato.

A queste due realtà, in parte simili, nonostante le profonde diversità sul piano della motivazione e della provenienza, si rivolgeva la Legge Urbanistica Fondamentale. Ad esse attribuiva compiti precisi e per esse fissava ruoli ben determinati e distinti. Proprio in virtù della L.U.N., tale rapporto diviene infatti più chiaro e definito.

Da quella codificazione organica di obblighi e procedure, prende le mosse la storia del controverso rapporto tra cittadino e P.A. nella materia edilizia.

## **5. La licenza edilizia strumento di controllo**

La "licenza edilizia", come vuole la legge, diventa quindi lo strumento attraverso il quale certificare l'avvenuto controllo del progetto ed il rispetto dei dettami della pianificazione generale.

Se si considera che laddove gli strumenti di pianificazione sono inesistenti, in quanto ritenuti superflui, non viene richiesta l'acquisizione di alcun "titolo" abilitativo, diventa del tutto evidente il lega-

me che viene istituito tra il progetto edilizio e la pianificazione urbanistica.

Nella legge, come abbiamo visto, è presente anche il primo riferimento ai tempi "certi" entro i quali va rilasciata la licenza, indicati in sessanta giorni. Torneremo più avanti sull'argomento dei "tempi prefissati" assegnati dalla legge all'Amministrazione, perché avremo modo di verificare quali profonde trasformazioni interverranno nell'evolversi della normativa e con quali "scossoni" verranno impresse improvvisi accelerazioni.

Gli elementi innovativi introdotti dalla L.U.N. verranno ulteriormente precisati ed estesi "appena" 25 anni dopo, con la Legge 6/08/1967 n. 765.

L'art. 10 della L. 765/67 riformula pressoché integralmente l'art. 31 della L. 1150, ampliando l'ambito degli interventi per i quali viene prescritta la licenza: "*chiunque intenda, nell'ambito del territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti, ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al Sindaco.*"

L'elemento di maggiore rilevanza è proprio l'estensione generalizzata del controllo sull'attività edilizia dell'intero territorio comunale, prescindendo quindi dalla presenza o meno di uno strumento urbanistico.

Infatti, la legge 1150/42 prevedeva il controllo sull'attività edilizia con la finalità di verificare che essa fosse conforme alle prescrizioni fissate per l'edificazione nelle aree comprese nell'ambito del "*centro abitato*" (definito da un'apposita deliberazione del Consiglio comunale) oppure nelle zone di espansione, nel caso fosse esistente un Piano Regolatore Generale, ed alle prescrizioni contenute nei regolamenti edilizi comunali e nel titolo rilasciato dall'Amministrazione.

Con la nuova formulazione introdotta dalla legge 765/67, invece, l'Amministrazione si fa carico di verificare che *tutti* gli interventi, non solo quelli ricadenti in aree per le quali venivano stabiliti indici e regole, siano conformi ai regolamenti, edilizio e d'igiene, e alle norme tecniche di attuazione dei piani regolatori.

Tale verifica deve avvenire attraverso un procedimento che avrà come esito il rilascio o il diniego della licenza. Così, l'obbligo di richiedere l'assenso dell'Amministrazione comunale diviene regola fissa e generalizzata.

Nel testo riformato si individuano altri elementi che appartengono alla nuova impostazione e che, nella sostanza, sono ancora presenti nell'ordinamento attuale:

- la precisazione che il rilascio della licenza è subordinato, in ogni caso, all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del Comune della loro realizzazione nel triennio successivo oppure, in alternativa, all'impegno dei privati a realizzarle contestualmente alle costruzioni;
- la conferma del termine di 60 giorni entro cui il Sindaco deve determinarsi sulla domanda, eventualmente decorrente dal completamento della documentazione, qualora ne venga richiesta l'integrazione, ed il diritto del richiedente di ricorrere contro l'eventuale "*silenzio rifiuto*" dell'Amministrazione;
- l'obbligo della pubblicità del rilascio della licenza;
- la facoltà, concessa a chiunque fosse interessato, di prendere visione della licenza edilizia e dei relativi allegati<sup>2</sup>;
- la facoltà di opporsi, con un'eventuale impugnativa dinanzi al tribunale amministrativo regionale, all'eventuale diniego del titolo edilizio da parte del Comune;
- la durata della validità del titolo edilizio: un anno per iniziare concretamente i lavori, (non è quindi sufficiente la semplice recinzione ed il diserbo dell'area di cantiere, né il suo sban-

---

<sup>2</sup> Per quanto attiene all'accesso ai documenti cfr. l'art. 31, nono co., della L. 17 agosto 1942, n. 1150, e ss.mm.ii. Per il diritto di prendere visione ed estrarre copia del permesso di costruire (già licenza e poi concessione edilizia) e dei relativi allegati, compresi gli elaborati progettuali, cfr. TAR Campania, Salerno, Sez. II, sent. 12 giugno 2003, n. 768; TAR Piemonte, Sez. I, sent. 8 marzo 2006, n. 1158; TAR Lazio, Roma, Sez. II bis, sent. 31 ottobre 2000, n. 8813; *idem* per il diritto di prendere visione ed estrarre copia dei verbali delle sedute della commissione edilizia: cfr. Consiglio di Stato, Sez. V<sup>^</sup>, sent. 9 dicembre 1987, n. 1489, in R.G.E. 9 dicembre 1997, I, n. 286; lo stesso deve dirsi per le planimetrie delle unità catastali immobiliari: cfr. TAR Abruzzo, L'Aquila, sent. 10 ottobre 2001, n. 94, e così pure per i provvedimenti cautelari e di irrogazione di sanzioni amministrative per abusi edilizi: cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II ter, sent. 25 febbraio 2004, n. 1778. Questione connessa è quella relativa all'esercizio del diritto di accesso agli atti in relazione alla protezione accordata dalla L. 22 aprile 1941, n. 633 e ss.mm.ii. recante la normativa in tema di tutela del diritto di autore, in relazione ai disegni ed alle opere dell'architettura, per le quali si fa rinvio all'art. 99 della cit. L. n. 633/1941, nonché alla giurisprudenza formatasi: cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. I, sent. 28 agosto 2000, n. 3827, TAR Lombardia, Brescia, sent. 10 ottobre 1997, n. 887, TAR Abruzzo, Pescara, sent. 19 ottobre 1995, n. 456]



camento, né la realizzazione di qualche plinto di fondazione specie ove si tratti di opere complesse) e tre anni per completarli;

- la decadenza della licenza, ove dovessero subentrare nuove disposizioni urbanistiche con essa contrastanti, nel caso in cui non si sia dato inizio ai lavori o non vi sia stato il completamento delle opere progettate entro il triennio dalla data d'inizio;
- la responsabilità del committente, del progettista e del direttore dei lavori per l'eventuale inosservanza tanto delle leggi nazionali, che dei regolamenti e delle prescrizioni inserite nel titolo rilasciato.

Un insieme di novità, che incidono in modo rilevante sulla sfera del diritto e dal rapporto sia tra i cittadini che tra questi e l'Amministrazione.

Le leggi sono "figlie" del loro tempo e anche questa non fa eccezione<sup>3</sup>.

Infatti, la legge 765/67 è in gran parte figlia di una crescente coscienza sociale, che rivendica — ricordiamo che siamo alle soglie del fatidico '68 — non solo uno sviluppo ordinato della città, ma anche la necessità di raccordare lo sviluppo della città ai necessari ed indispensabili servizi.

Al momento la legge si preoccupa di stabilire che vengano assicurati i servizi essenziali, costituiti dalle urbanizzazioni primarie, ma da lì a poco, con il D.M. n. 1444/68, verranno resi obbligatori e proporzionati al tipo di insediamento, anche quei servizi che assicurano condizioni minimali di vivibilità sociale: i cosiddetti "*standard minimi*" urbanistici, giustamente definiti quale *minimum* di civiltà urbana<sup>4</sup>.

Una conquista delle lotte sociali e della crescente coscienza civile dell'epoca, che qualcuno oggi, a quasi 40 anni di distanza e con le strutture urbane che abbiamo sotto gli occhi, tenta di mettere in discussione con singolare ed ingiustificabile leggerezza.

---

<sup>3</sup> Sia per le vicende urbanistiche di quegli anni, che per il rapporto tra sviluppo della città in relazione alle tendenze in materia di normativa edilizia e pianificazione urbana vale la pena leggere Vezio De Lucia "*Se questa è una città*" ed. Donzelli 2006.]

<sup>4</sup> L. Falco "*I nuovi standard urbanistici*" Ediz. Delle Autonomie, 1987. Sulle flessibilità applicative degli standard urbanistici cfr. G. Imbergamo, "*Gli standard urbanistici*" in V. Mazzarelli "*Fondamenti di diritto urbanistico*" NIS, 1996, pgg. 185 e ss.

Le medesime rivendicazioni politiche e sociali dell'epoca avevano sollecitato anche la nuova visione, connotata da maggiore trasparenza, dell'operato dell'Amministrazione attraverso la pubblicità della licenza e la possibilità, da parte di chiunque, di prendere visione degli atti e, ove ne ravvisi il contrasto con leggi, regolamenti o prescrizioni, di ricorrere contro il rilascio della stessa.

È il primo passo per l'avvio di un rapporto di “*collaborazione*”, di indubbio valore democratico, tra cittadino ed Amministrazione, che si svilupperà, seppur con alterne vicende, negli anni successivi e la cui validità è confermata, nei nostri giorni, dall'intero corpo normativo, che punta ad assicurare l'assoluta trasparenza degli atti amministrativi<sup>5</sup>.

Per i cittadini utenti si apre anche la prospettiva di una forma di tutela nei confronti delle possibili inefficienze delle Amministrazioni comunali, grazie alla possibilità di ricorrere contro il silenzio inadempiente della burocrazia, finalmente e chiaramente definito “*silenzio rifiuto*”.

## 6. La “rivoluzione” della legge 10/1977 “Bucalossi”

Con la Legge 28/01/1977 n. 10, comunemente nota come “*Bucalossi*” dal nome del ministro dei LL.PP. dell'epoca, si introduce per la prima volta nella materia edilizia il principio della “*onerosità*” del titolo che abilita alla edificazione ed alla trasformazione del territorio.

Va infatti ricordato che il regime precedente all'entrata in vigore della L. n. 10/1977 (art. 91 del T.U.L.C.P. — R.D. 3 marzo 1934, n. 383) imponeva ai Comuni di provvedere all'esecuzione degli impianti pubblici. Allo stesso modo l'art. 44 del T.U. sull'edilizia popolare (R.D. 28.4.1938 n. 1165) imponeva ai Comuni l'obbligo di provvede-

---

<sup>5</sup> Cfr., in proposito, la L. 7 agosto 1990, n. 241, avente ad oggetto “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*” ivi, in particolare, l'art. 10 e gli artt. 22 e ss., il D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 avente ad oggetto “*Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi*” nonché il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 avente ad oggetto “*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*” ivi, in particolare, l'art. 10, nonché i regolamenti comunali sul diritto di accesso e di informazione dei cittadini].

re a loro spese, contemporaneamente alla costruzione delle case popolari od economiche, “*alla costruzione delle fogne, alla posa delle condutture stradali per l'acqua potabile, all'impianto per l'illuminazione, alla sistemazione delle strade, piazze ed altri suoli d'uso pubblico*”. Ma nulla veniva imposto al titolare della costruzione.

La legge 28/01/1977 n. 10 stabilì invece che chiunque intendesse costruire ex novo, oppure trasformare in modo rilevante l'esistente, era tenuto a concorrere, per la sua parte, agli oneri che gravano sulla collettività per dotare dei servizi essenziali il territorio oggetto di trasformazione.

È opportuno sottolineare, per sgomberare immediatamente il campo dal dubbio che si tratti di un *balzello* imposto come gravame sulla libera attività imprenditoriale, che si tratta di un “*concorso*” negli oneri che gravano sulla collettività.

Il costruttore versa, infatti, all'Amministrazione un parziale contributo rispetto ai costi che la collettività deve effettivamente sostenere per dotare il territorio dei necessari servizi di base.

Servizi di urbanizzazione primaria (strade, parcheggi, fognature, reti di distribuzione idrica elettrica e gas, illuminazione pubblica, verde attrezzato) e secondaria (servizi scolastici, mercati, servizi pubblici in genere, religiosi, sportivi, sociali, culturali, sanitari, verde attrezzato) così come a suo tempo definiti dall'art. 4 della L. 29/9/64 n. 847<sup>6</sup>.

Contestualmente, con questa legge, il nuovo termine di “*concessione edilizia*” prende il posto del vecchio termine di “*licenza edilizia*”.

Non si tratta di una mera modifica nominale. Il nuovo termine utilizzato dalla legge n.10/1977 vuole evidenziare un capovolgimento della prospettiva: la netta distinzione tra la proprietà del suolo e lo “*jus aedificandi*”, che viene ora attribuito al Comune. In pratica, secondo la legge n. 10/1977, al proprietario dell'area (od a pochi altri soggetti del pari legittimati a richiedere il titolo edificatorio al Comune), non spetta più automaticamente e *naturaliter* il diritto di sfruttare per fini edificatori l'area (c.d. *ius aedificandi*); questo diritto spetta, da quel momento in poi, al Comune che, appunto, lo “*concede*” se ed in quanto ha previamente previsto negli strumenti di pianificazione urbanistica l'edificabilità dell'area, e nei limiti, modi, e tempi ivi stabiliti.

---

<sup>6</sup> Cfr. ora, l'art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

In sintesi, lo *ius aedificandi* non appartiene più automaticamente al proprietario dell'area, ma al Comune, sicché esso può essere esercitato solo ed in quanto l'Amministrazione abbia rilasciato il titolo edilizio, e cioè la concessione edilizia, senza il quale l'eventuale edificazione deve considerarsi abusiva e, pertanto, da sanzionare sul piano amministrativo e, nei casi più gravi, anche su quello penale.

Le vicende storiche relative alla "*tragedia*" della scissione dello *ius aedificandi* dal diritto di proprietà richiederebbero una trattazione a parte. Per approfondirla rimandiamo il lettore a quanto scritto da Vezio De Lucia in "*Se questa è una città*".

## 7. Il senso del nome

Può essere qui utile esaminare in cosa consista la differenza tra *concessione* ed *autorizzazione* (o licenza) sotto il profilo del diritto amministrativo.

Questo testo si rivolge non solo agli addetti ai lavori, ma si propone anche di far condividere l'esperienza e le conoscenze di chi scrive agli studenti delle facoltà di Architettura ed Ingegneria civile. Proverò quindi ad esemplificare la differenza tra i due titoli abilitativi con un breve accenno. Soprattutto chiaro e sintetico. Per quanto possibile in relazione alla complessità della disciplina nella quale ci addentriamo.

La concessione, secondo il diritto amministrativo, rappresenta il provvedimento con cui la P.A. "*conferisce ex novo posizioni giuridiche attive al destinatario, ampliandone così la sfera giuridica*" (A.M. Sandulli). Ciò in quanto essa, diversamente dall'autorizzazione, non si limita a rimuovere un limite ad una posizione soggettiva preesistente, ma attribuisce o trasferisce posizioni o facoltà nuove al privato, cioè ad esso precedentemente non appartenenti. Come dire, insomma, che il diritto dell'individuo ad edificare è generato dalla concessione, che viene rilasciata dalla P.A. Diritto che quindi non sussisteva automaticamente e per il semplice fatto di essere proprietario del terreno. Qual-cosa di molto diverso dall'autorizzazione, che costituisce invece lo strumento attraverso il quale si ottiene la rimozione di un ostacolo giuridico all'esercizio di un diritto già esistente e già appartenente all'interessato.

Le licenze, in genere, costituiscono una delle più discusse categorie di provvedimenti amministrativi che operano su diritti e doveri.

La dottrina dominante riconduce tutte le licenze alla figura dell'autorizzazione, considerandole dei "*provvedimenti permissivi*" in quanto, mirando alla rimozione di un limite legale, che si frappone all'esercizio di un'attività inerente ad un diritto soggettivo, ne rendono possibile l'esercizio.

Ho spesso utilizzato con i miei studenti un'esemplificazione, che non ha spessore giuridico, ma ha l'indubbio vantaggio di essere comprensibile a tutti.

Quando l'individuo nasce, ha dei diritti che gli derivano dal fatto di nascere in quel determinato luogo ed in quel determinato momento. Uno di questi, ad esempio, nella nostra società, è il diritto di ottenere la patente di guida. Tale diritto, tuttavia, per poter sostanzarsi, necessita della rimozione di alcuni ostacoli che si frappongono al suo esercizio: il superamento del limite minimo di età (18 anni), il superamento di un esame teorico pratico e di alcuni esami medici. Rimossi questi ostacoli il diritto non può essere compreso, né limitato ed interviene la "*licenza*" di guida.

È del tutto evidente, quindi, che anche il termine utilizzato dal legislatore volesse rendere esplicita l'innovativa visione, che caratterizzava la legge "*Bucalossi*". In essa il diritto del privato, proprietario delle aree e futuro costruttore, sussiste solo al verificarsi di determinate condizioni, che vengono valutate dalla P.A. "*concedente*", sia in termini di programmazione, sia in relazione alla compartecipazione del richiedente agli oneri, che gravano sulla collettività in relazione agli interventi edilizi che intende realizzare.

Questo "*punto di vista*" è chiarito già in modo inequivocabile dall'art. 1 nel quale viene specificato che "*ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione di opere è subordinata a concessione da parte del Sindaco*".