

La semplificazione sproporzionata: procedimenti e interessi alla ricerca di equilibrio e identità. Il caso del Testo unico dell'edilizia dopo il decreto cd.

Sblocca Italia¹.

1. Relatività e assolutezza: natura e limiti della politica di semplificazione nel nostro ordinamento – 2. Segue: lo scorporo della disciplina procedurale da quella sostanziale degli interessi nella giurisprudenza costituzionale sui livelli essenziali delle prestazioni – 3. Il controllo sull'uso e sulle trasformazioni del territorio; la semplificazione sub specie di proliferazione dei regimi abilitativi e lo smarrimento del sistema. - 4. Gli interventi urbanistico edilizi assoggettati ai singoli titoli abilitativi e il venir meno del legame tra natura dell'intervento e regime abilitativo.- 5. Conclusioni; l'assenza della certezza del diritto. La necessità di riordino del sistema ed il 'proporzionamento' dei nuovi interessi alle trasformazioni del territorio.

1. - E' indubitabile che la disciplina del controllo sulle trasformazioni del territorio e sull'utilizzo degli immobili esistenti abbia costituito nel nostro ordinamento un terreno – se non 'il' terreno – privilegiato di sperimentazione e coltura delle politiche di semplificazione da parte del nostro legislatore, tanto sotto il profilo più strettamente attinente alla regolamentazione dell'esercizio dell'azione amministrativa e agli istituti cd. di liberalizzazione, quanto da quello riguardante più da vicino gli stessi strumenti di produzione normativa.

Anzi, essa può essere considerata nel suo complesso un prototipo di tale politica e dei suoi intenti.

Dall'introduzione del silenzio assenso sull'istanza di autorizzazione edilizia con la legge n. 457 del 1978, alla prima comunicazione di inizio lavori per le opere interne con la legge sul condono del 1985, allo stesso silenzio assenso sulla domanda di condono, dopo che con la legge Nicolazzi esso era stato previsto anche per le domande di concessione edilizia per gli immobili ad uso residenziale (con le vicende

¹ Contributo destinato al Numero speciale della Rivista Giuridica di Urbanistica 2014/2015, su "Uso e Trasformazione del territorio: dal Testo unico dell'edilizia al decreto Sblocca Italia".

di proroghe e modifiche successive che l'hanno interessato per più di un decennio), all'introduzione della denuncia di inizio di attività edilizia nel 1996 (primo intervento di semplificazione originato dal tronco dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 dotato di reale effettività), alla redazione del Testo unico dell'edilizia nel 2001, nella prima stagione della semplificazione normativa, solo per ricordare le fattispecie di maggiore visibilità, negli anni più recenti le scelte del legislatore in questo settore si sono viepiù frammentate in continui interventi sempre più parcellizzati, che hanno interessato, moltiplicato (e tormentato) il regime dei titoli abilitativi edilizi.

E sempre più questo processo di semplificazione – in modo del tutto coerente con quanto è avvenuto nei più vari settori dell'ordinamento sotto la spinta di una congiuntura economica negativa sempre più grave - pare essere venuto ad assumere i toni dell'assolutezza, assumendo i contorni del bene in sé, in grado di assicurare in quanto tale impulso alla competitività del sistema economico, abdicando in tal modo a quella sua natura strumentale, relativa, finalizzata al più soddisfacente 'proporzionamento' degli interessi pubblici e privati coinvolti, che ne costituisce in realtà l'essenza più profonda, come è stato messo in luce da più parti in dottrina².

A mano a mano che questo processo ha preso piede ed è venuto a sbiadire il carattere strumentale, sicuramente benefico oltre che indispensabile, della politica di semplificazione, sono venuti giocoforza in evidenza in misura sempre maggiore anche i limiti che derivano da questo cambio di identità e sui quali in dottrina si continua (ma pressoché inutilmente) a richiamare l'attenzione: dalla perdita, appunto, della capacità della procedura semplificata di assicurare l'equilibrio degli interessi sostanziali che la p.A. è chiamata comunque a garantire attraverso quelle determinate norme di azione - ma ciò vale anche per i regimi di più o meno ampia liberalizzazione, di norma accompagnati da modulazioni più o meno articolate

² Su questi profili si vedano tra gli altri, ma senza alcuna pretesa di completezza, BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, 173 ss.; CAMMELLI, *La semplificazione tra riforme istituzionali e reingegnerizzazione delle istituzioni*, in SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione, Una nuova stagione*, Bologna, 2008, 200 ss.; CHIEPPA, *Le nuove forme di esercizio del potere e l'ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 1319 ss.; M.P. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari ?*, in *Foro amm., Cons. Stato*, 2006, 1057 ss.; MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo ?*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 335 ss.; VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 417 ss.

dell'esercizio del controllo pubblico successivo - alla sempre più deteriore qualità complessiva della normazione che deriva dallo stesso intervento di semplificazione³.

Non solo. Se questo processo scoordinato e massivo di microinterventi di semplificazione è in sé negativo per ciò che riguarda la qualità della normazione, che richiederebbe invece un riordino complessivo delle materie nel rispetto del principio della certezza del diritto, il quale si declina anzitutto attraverso i canoni della chiarezza e della prevedibilità degli effetti dei disposti normativi - che oggi trovano sanzione anzitutto a livello europeo - vi è da chiedersi se a questo mutamento della natura degli interventi di semplificazione non corrisponda più in profondità anche un mutamento sostanziale degli interessi affidati alla cura dell'amministrazione attraverso i procedimenti semplificati e se non sia dunque oggi il mero interesse alla competitività del sistema economico l'interesse che la p.A. debba direttamente garantire attraverso le nuove procedure, anche a costo del sacrificio, o, ad ogni modo, della messa in pericolo dei primi.

Non ci si può infatti ormai sottrarre a questo interrogativo di fondo in dottrina, e ci si deve chiedere se, all'esito di questi continui interventi di semplificazione, i nuovi regimi procedurali – pur sempre forma a garanzia della sostanza⁴ – siano ancora funzionali alla garanzia della medesima sostanza o se invece questa non sia definitivamente mutata e sia stata ormai sostituita dall'interesse al più ampio funzionamento del mercato in un sistema competitivo, rispetto al quale il regime dei titoli abilitativi si ponga ormai in funzione meramente strumentale.

Ciò che ne è derivato nel caso di cui qui ci si vuole occupare – ma analoghi rilievi potrebbero valere anche se si volgesse l'attenzione a materie differenti - è una sorta di pericolosa residualità della garanzia dell'interesse pubblico al controllo

³ Sui problemi derivanti dalla scarsa qualità della regolazione, cfr. tra gli altri, senza alcuna pretesa di completezza, AMOROSINO, *Achille e la tartaruga. Semplificazione e competitività del sistema Italia*, Milano, 2006; BASSANINI, *Introduzione*, in NATALINI, TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope, Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, 9 ss.; MATTARELLA, *Le leggi di semplificazione e la qualità della regolazione*, in SCIULLO (a cura di), cit., 21 ss.; NAPOLITANO, *Crescita economica e strabismo amministrativo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2013, 221; NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, in *La tela di Penelope, cit.*, 17 ss.; POLICE, *Riflessioni sui tortuosi itinerari della semplificazione nell'amministrazione della complessità*, in *www.apertacontrada.it*; ZITO, *Globalizzazione e concorrenza tra ordinamenti giuridici: il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 343 ss.

⁴ Cfr. sul punto le riflessioni sempre incisive di FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2011, in particolare 103 ss

sull'uso e sulle trasformazioni del territorio, oltre alla perdita della possibilità di ricondurre ad un sistema organico il rapporto pubblico privato nella materia.

Non è un caso del resto che ultimamente sia stato rilevato il rischio di ridurre i valori tutelati dall'ordinamento, a fronte della libertà di iniziativa economica, nelle materie oggetto di semplificazioni a “meri fattori di disturbo”⁵ e non più causa (interesse pubblico primario) dell'attribuzione del potere.

Allo stesso modo non si può non avanzare il dubbio che certi avamposti della semplificazione – si pensi ad esempio a quanto previsto dall'art. 12 del D.L. n. 5 del 2012, convertito con modificazioni in L. n. 35 del 2012, il quale contempla “*percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi, le iniziative e le attività delle imprese sul territorio*”, definiti anche mediante apposite convenzioni tra enti pubblici e organizzazioni e associazioni di categoria – al di là del beneficio che potrebbe derivare sicuramente, anche su di un piano amministrativo generale, dal coinvolgere direttamente a monte le parti coinvolte nella disciplina della gestione delle iniziative imprenditoriali - ma ciò si sarebbe già potuto ottenere in via ordinaria anche valorizzando lo strumento dello Sportello unico per le attività produttive, come è avvenuto da parte di varie Regioni - sottendano, per il loro carattere non coordinato e non organico⁶, anche l'eventualità che quella riscrittura del rapporto pubblico privato sicuramente presupposta dalla semplificazione⁷ non porti solamente ad una sorta di allontanamento sotto traccia dal controllo pubblico in deroga ai canoni normativi, giustificato *sub specie* di sperimentazione, ma rimanga estemporanea e così facendo provochi anche frantumazioni territoriali nel regime dei medesimi interventi a danno di altre parti del territorio nazionale.

⁵ Cfr. CAROTTI, *La semplificazione per le imprese*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 706, il quale parla di “contrapposizione di stampo quasi ideologico tra il principio costituzionale della libertà di iniziativa economica e altri valori”.

⁶ Sul “passaggio ad un approccio più marcatamente amministrativo delle politiche di semplificazione” e sul suo carattere non consolidato e sulla necessità che esso debba trovare una sistemazione adeguata, cfr. VESPERINI, *Note a margine di una recente ricerca della semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1 ss.

⁷ Cfr. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 533 ss.

Il che è a significare che, ancora una volta ritenendo di non essere in grado, o non volendo, intervenire sull'assetto normativo di una certa materia⁸, per riordinarlo e razionalizzarlo in ottemperanza ai canoni della certezza del diritto e a garanzia dell'interesse pubblico, oltre che sull'organizzazione dell'esercizio delle funzioni, il legislatore propende per una tacita abdicazione ai propri compiti, legittimando, nel caso che si è ricordato, tanto situazioni di disparità e sperequazione territoriale, ulteriormente foriere di confusione, oltre che discutibili per la loro capacità di assicurare effettivamente risultati di lunga durata, in grado di incidere effettivamente sull'assetto complessivo dell'ordinamento, quanto 'fughe in avanti' dal controllo pubblico, nelle quali può essere sempre più fondato il pericolo di una rinuncia alla cura dell'interesse pubblico⁹.

E anche se, rimanendo su un piano più generale, così non fosse – se anche non fosse in atto questo totale 'mutamento di pelle' – rimarrebbe comunque da affrontare l'interrogativo di fondo; vale a dire se le semplificazioni operate appaiano proporzionate, capaci cioè di intervenire anzitutto sui regimi procedurali assicurando però un ragionevole equilibrio degli interessi pubblici e privati in gioco: celerità e certezza del risultato in capo al privato accompagnate da una proporzionata garanzia dell'interesse pubblico affidato all'Amministrazione.

Ora, vi è da osservare che anche sotto questo profilo la disciplina del controllo pubblico sull'uso e sulle trasformazioni del territorio nel nostro ordinamento ha rappresentato un archetipo di questo processo di semplificazione.

Se, infatti, in questa materia si sono sperimentate le prime politiche di semplificazione, ben prima degli impulsi derivanti dal diritto comunitario, è altrettanto indubbio che - salvo quelle rare eccezioni di sistema presenti nella prima stesura del Testo unico dell'edilizia nel 2001, nel quale il rapporto tra interventi soggetti a denuncia di inizio di attività e a permesso di costruire poteva essere

⁸ Emblematico il titolo attribuito da MATTARELLA, al commento sulla modifica all'art. 19 della legge n. 241 del 1990, con la quale si è introdotta la SCIA: *La Scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 1328 ss.

⁹ Cfr. anche NATALINI, *La qualità, cit.*, 30, il quale evidenzia il "pericolo che la semplificazione si tramuti in una forma strisciante di abbattimento delle indispensabili tutele pubbliche".

ricondotto ad una distinzione di fondo tra *ius utendi* e *ius aedificandi* come facoltà rientranti o meno nella sfera del contenuto minimo del diritto di proprietà, eccezioni poi però travolte dalla pioggia di interventi successivi¹⁰ – la finalità che muoveva il legislatore si ispirava sempre - e solitamente ciò veniva anche esplicitato nelle rubriche dei vari articolati - alla necessità di dare impulso ad un sistema economico in difficoltà, rispetto al quale il settore dell'edilizia rappresentava uno dei gangli fondamentali della piccola e media impresa, e non certo all'intento di intervenire sul rapporto autorizzatorio tra amministrazione e cittadino (proprietario), per ridisciplinarlo in ragione del riconoscimento di una determinata sfera di libertà del secondo nei confronti dell'autorità o comunque per definirne la natura in modo sistematico ed esaustivo, anche in ragione di un contenuto economico minimo del diritto di proprietà da riconoscere alla luce dell'art. 42 Cost.¹¹.

Peraltro, solo per completezza del quadro espositivo, l'intento di riscrivere, anche solo parzialmente, il rapporto pubblico privato in sede di semplificazione pare avere natura prettamente esogena nel nostro ordinamento, potendo essere ascritto ragionevolmente soprattutto agli obblighi derivanti dalla normativa europea in materia di libertà di iniziativa economica, e dunque al D.Lgs. n. 59 del 2010, di attuazione della cd. Direttiva Servizi, al quale possono essere affiancate alcune specifiche discipline di liberalizzazione nel decennio precedente¹².

In ogni caso le ragioni (economiche) della frammentazione degli interventi dei quali si diceva, non risultano mai essere venute meno nelle loro caratteristiche di fondo nel corso del tempo, e così dunque anche gli aspetti negativi di tale modo di legiferare e le sue contraddizioni, che non possono che essere aumentate con il moltiplicarsi degli interventi normativi.

¹⁰ Sia consentito in proposito il rinvio al MARZARO GAMBA, *La denuncia d'inizio di attività edilizia. Profili sistemati, sostanziali e processuali*, Milano, 2005.

¹¹ Su questi aspetti sia consentito ancora il rinvio a MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti. Garanzia delle proprietà e scelte della P.A.*, Padova, 2001

¹² Cfr. sul punto LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico- soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, 679 ss; LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa. La "Direttiva Bolkestein" modello di semplificazione*, in *Amministrazione in cammino*, www.amministrazioneincammino.luiss.it

Se, invero, la semplificazione fosse anche solo uno strumento per intervenire sui rapporti tra cittadino e amministrazione allo scopo di assicurare celerità e certezza agli interventi del privato nel rispetto dell'interesse pubblico, contribuendo in tal modo in via mediata anche ad assicurare un funzionamento competitivo del sistema economico, e non fosse concepita come 'il bene in sé' da garantire perché in grado di per se stesso di assicurare tale competitività, essa in ogni caso richiederebbe anzitutto quella garanzia in capo ai cittadini della prevedibilità degli effetti dell'applicazione del regime, oltre che la loro certezza nel tempo, elementi difficilmente ravvisabili però nel panorama normativo odierno.

E se l'ambiente istituzionale – del quale la qualità della relativa normazione costituisce una delle componenti strutturali fondamentali – rappresenta ormai nel nostro tempo un vero e proprio fattore di produzione in grado di incidere sulla competitività economica degli ordinamenti¹³, è evidente che, per quanto si intervenga nell'assillo di imprimerla non si è in grado di assicurare alcuna competitività se non si provvede anzitutto ad una risistemazione delle materie interessate in grado di assicurare una valutazione *ex ante* dei costi e dei benefici che la realizzazione di un determinato intervento comporta.

E non è chi non veda, per altro verso, come il disordine e l'eccesso di produzione normativa non possano che determinare incertezza, e questa non possa che provocare instabilità o, ancor peggio, immobilità, senza contare che una struttura burocratica (altra componente strutturale essenziale dell'habitat istituzionale) la quale si trova ordinariamente ad operare in una situazione siffatta vede aumentare la propria preoccupazione per le maggiori responsabilità cui può andare incontro e ciò finisce per alimentare un circolo vizioso per cui la patologia del funzionamento del sistema burocratico trova terreno fertile nella cattiva qualità delle regole, a danno di tutti gli interessi, pubblici e privati, coinvolti, compreso quello alla competitività del mercato¹⁴.

¹³ Su questi profili cfr. ZITO, *Globalizzazione cit.*

¹⁴ Cfr. anche BENEDETTI, *Lo 'stato dell'arte' della semplificazione in Italia, Commento al Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, Commissione parlamentare per la semplificazione, 31 marzo 2014, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 972 ss

Non va ignorato infatti l'altro grande limite che incontra la politica di semplificazione praticata in via generale dal nostro legislatore, il quale interviene su tempi e adempimenti procedurali (di solito riducendoli o eliminandoli secondo valutazioni prettamente quantitative), moltiplica i titoli abilitativi, liberalizza più o meno parzialmente, conforma e modula i controlli pubblici successivi, ricorre a figure private che esercitano pubbliche funzioni¹⁵, ma non si occupa di razionalizzare a monte la struttura organizzativa, l'apparato burocratico, intervenendo sulla distribuzione dei poteri ai vari livelli dell'ordinamento e sull'organizzazione del loro esercizio¹⁶.

In disparte interventi radicali ed estremamente complessi ancora *in fieri*, quali l'abolizione delle Province, basti pensare anche alle sole difficoltà istituzionalmente presenti nel nostro ordinamento ad assicurare un coordinamento proficuo tra le amministrazioni; ciò è testimoniato dalle continue modifiche e integrazioni alla disciplina della conferenza di servizi e dalla difficoltà di utilizzare in modo efficace la disciplina del SUAP di cui al D.P.R. n. 160 del 2010.

2. - Va considerato, peraltro, che questo progressivo mutamento nella natura della semplificazione come valore assoluto finalizzato ad assicurare competitività (all'ordinamento) – ma in sé ultroneo se sciolto dai suoi naturali termini di relazione – sembra trovare nuovi argomenti nella stessa giurisprudenza costituzionale.

Se in passato, infatti, e proprio con riguardo alla disciplina dell'edilizia, essa aveva qualificato la semplificazione come principio fondamentale della materia concorrente del governo del territorio¹⁷, ora ne sta facendo invece sempre più spesso, in via generale, espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti

¹⁵ Così ad esempio per l'Agenzia delle imprese di cui al D.L. n. 112 del 2008 conv. con modificazioni in L. n. 138 del 2008, sulla cd. Impresa in un giorno

¹⁶ Sulla portata della semplificazione dell'apparato burocratico cfr. anche SCIULLO, *La semplificazione dell'organizzazione*, in *Dir. amm.*, 2009, 413 ss.

¹⁷ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 303 del 2003, in www.giurcost.it

civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, attraendola direttamente nella potestà esclusiva statale come materia trasversale.

Per questa via dunque viene ad operarsi una sorta di scorporo del regime procedurale dalla disciplina sostanziale degli interessi, di ‘dematerializzazione’ delle procedure¹⁸, facendone un valore in sé, non più funzionale alla garanzia di una determinata materia, ma a quella di un interesse diverso, quello alla competitività, alla concorrenza del mercato, non contemplato dal regime semplificato, ma che se anche non viene a sostituirsi ad esso, risulta comunque nei fatti prevalente.

Emblematica a tale proposito la sentenza n. 164 del 2012 – relativa all’introduzione della SCIA, anche edilizia -, nella quale, premesso che il titolo di legittimazione dell’intervento statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. “è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione”, si ritiene che esso individui “non tanto una materia in senso stretto, quanto una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”. Nel caso relativo alla SCIA, il parametro costituzionale citato può dunque rappresentare “la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, *al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse ritenuto meritevole di tutela, quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa*”. Ciò in ragione del fatto che “*l’attività amministrativa può assurgere alla qualifica di prestazione della quale lo Stato è competente a fissare un*

¹⁸ Cfr. VENTURI, *La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) tra livelli essenziali delle prestazioni e “dematerializzazione”*, in *Le Regioni*, 2012, 1182 ss.; Su questi profili si vedano anche BUFFONI, *Riparto di competenze legislative ed ordine giuridico del mercato*, *ibidem*, 2013, 319 ss. e COINU, *Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale ?*, *ibidem*, 2010, 960 ss.

livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati...”¹⁹.

Prescindendo in questa sede dai molti rilievi che potrebbero essere formulati quanto alle argomentazioni non sempre coerenti e coordinate usate dalla Corte nelle sue pronunce in tema di semplificazione, e che, nella sostanza paiono portare il parametro di cui alla lettera m) dell’art. 117, secondo comma, a sostituirsi al limite dell’interesse nazionale (alla competitività del mercato) di antica memoria²⁰, va in ogni caso sottolineato che se la semplificazione assume sempre di più le sembianze autonome di materia trasversale all’ordinamento, in quanto strumento di politica economica, essa non determina solamente la sottrazione di volta in volta di determinate materie o di parti di esse alla competenza regionale per spostarla in capo allo Stato, ma finisce per provocare anche una sorta di scollamento tra i profili procedurali e quelli sostanziali di queste, che può portare ad una sorta di sovrapposizione dell’interesse proprio della ‘nuova’ semplificazione, quello al sostegno allo sviluppo economico, agli interessi sostanziali alla cui garanzia proporzionata dovrebbe essere finalizzato l’esercizio semplificato dei singoli poteri attribuiti alla p.A.

Ciò che sta emergendo dall’ordinamento pare dunque essere un interesse unitario alla semplificazione, come valore in sé non collegato direttamente, o blandamente collegato, alle esigenze di garanzia degli interessi pubblici e privati coinvolti nelle singole discipline, ma in sé finalizzato direttamente ad assicurare quella competitività al mercato che diviene interesse pubblico prevalente in grado in quanto tale di oscurare o sacrificare in tutto o in parte i primi. Ciò viene a legittimare operazioni di semplificazione che, a questo punto, non possono che definirsi sproporzionate ma che soprattutto non paiono in grado di assicurare un sostegno strutturale al sistema economico perché non vengono accompagnate da quella razionalizzazione complessiva dell’ambito istituzionale, sia dal punto di vista

¹⁹ Corsivo di chi scrive.

²⁰ Cfr. anche ANZON DEMMING, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. cost.*, 2010, 155 ss.

dell'organizzazione dell'esercizio delle funzioni, che del riordino complessivo delle materie più direttamente interessate dal 'cuneo' della competitività, funzionale, come si diceva, anzitutto al complessivo calcolo costi benefici derivante dall'applicazione di determinate procedure.

3 – Alla luce di queste considerazioni di carattere generale, è evidente che anche nella materia in esame interventi che rivestono simili complessità e contraddittorietà non possono non aver inciso sul suo assetto complessivo e sul rapporto tra interessi pubblici e privati che la caratterizza.

In questa sede ci si limiterà ad una serie di notazioni di carattere generale che potrebbero prendere l'avvio dalla individuazione di un elemento fondamentale sul quale, pur tra molte difficoltà, poteva ritenersi poggiare il sistema del controllo sulla gestione urbanistico-edilizia del territorio nel Testo unico dell'edilizio, nel quale era confluita la disciplina precedente, attraverso una complessiva opera di razionalizzazione in cui anche la giurisprudenza amministrativa aveva rivestito un ruolo di primo piano²¹.

L'elemento che poteva in qualche modo fungere da spartiacque ai fini della definizione del rapporto tra controllo pubblico e facoltà private di uso o trasformazione del territorio, poteva essere ravvisato nell'accentuazione del rapporto diretto tra trasformazione del territorio e aumento del carico urbanistico, reso per la prima volta in termini di diritto positivo dall'art. 10 TUED.

Volendo ricondurre il concetto ad estrema sintesi: tutto ciò che incide sul carico urbanistico gravante sul territorio, aumentandolo, ne determina la trasformazione e dunque è potenzialmente in grado di ledere l'interesse pubblico primario sotteso alle scelte di pianificazione; di qui l'assoggettamento ad un regime abilitativo più rigoroso e più articolato anche sotto il profilo procedurale, il permesso

²¹ Su questi profili si consenta ancora il rinvio per notazioni approfondite a MARZARO GAMBA, *La denuncia di inizio, cit.*

di costruire, allo scopo di accertare preventivamente il rispetto delle previsioni di piano.

Nell'intento di riordino complessivo del sistema operato con il Testo Unico, il legislatore aveva individuato a titolo esemplificativo, all'art.3, comma 1, lett.e) - e.7), una serie di interventi di trasformazione (nuova costruzione), e all'art. 10, comma 1, una serie di fattispecie sottoposte a permesso di costruire in quanto presentavano caratteristiche riconducibili ad indici di trasformazione del territorio; oltre alla nuova costruzione e alla ristrutturazione urbanistica, gli interventi (di ristrutturazione c.d. pesante) sugli immobili esistenti in quanto comportassero aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, dei prospetti o delle superfici, mutamento di destinazione d'uso in zona A.

Né questo collegamento tra profili sostanziali e profili procedurali poteva essere vanificato dalla possibilità di realizzare questi interventi ricorrendo alla c.d. Superdia di cui all'art. 22, commi 3 ss., per quanto l'applicazione di questo regime non andasse esente da problemi. L'assoggettamento a questo regime semplificato, presupponeva infatti, che quantomeno in astratto, fosse già stata assorbita a monte la valutazione sulla potenziale capacità dell'intervento di ledere l'interesse pubblico risultante dalle scelte di pianificazione, dovendo com'è noto risultare l'intervento conforme ad una serie di parametri (teoricamente) molto dettagliati dettati in sede di pianificazione generale o attuativa. L'attenuazione del, solo, regime procedurale risultava quindi giustificata da una previa valutazione a monte della potenziale capacità lesiva dell'interesse pubblico dell'intervento, né la realizzazione di questo attraverso il regime semplificato era in grado di sottrarlo alle regole sostanziali che disciplinavano le opere di trasformazione del territorio, dall'assoggettamento alle misure di salvaguardia al regime sanzionatorio previsto per gli interventi soggetti a permesso di costruire.

Nell'impianto originario del TUED, alla categoria costituita dalle opere di trasformazione del territorio si poteva contrapporre, sia pur in assenza di un espresso riconoscimento positivo, quella degli interventi di utilizzo degli immobili esistenti,

individuata in via residuale dal legislatore in tutto ciò che non rientrava nell'art. 10, ed alla quale veniva incorporata la cd. attività edilizia libera di cui all'art. 6, che recepiva alcune fattispecie particolari risalenti alla legge Bucalossi e a normative comunque risalenti ad essa successive, *in primis* la manutenzione ordinaria.

Gli interventi rientranti in questa seconda categoria, com'è noto, risultavano assoggettati a DIA, trovando giustificazione questo regime semplificato nelle caratteristiche sostanziali degli interventi, in sé inadeguati a ledere l'interesse pubblico alla trasformazione del territorio.

Ora, è noto che questa bipartizione iniziale - al fondo della quale si poteva ravvisare una corrispondenza proporzionata tra caratteristiche sostanziali dell'intervento e 'peso' del regime procedurale - è stata sottoposta nel corso del tempo ad un incessante lavoro di specificazione, frammentazione, moltiplicazione da parte del legislatore, che ha sicuramente indebolito questo collegamento tra semplificazione dei regimi e garanzia degli interessi pubblici e privati coinvolti; non sarebbe corretto, tuttavia, ritenere che esso sia venuto completamente meno.

Non vi è dubbio, però, che il complesso di questi interventi, unito alle ultime modifiche operate dal cd. decreto Sblocca Italia anche sotto un profilo sostanziale, pongano lo stesso interrogativo che si è prospettato nelle pagine precedenti.

Ci si deve dunque chiedere se sia venuto meno quell'equilibrio, la - almeno tendenziale - proporzione tra natura dell'intervento (e dunque interessi coinvolti) e regime procedurale finalizzato a garantirli, o se, addirittura, sia venuto meno questo legame strumentale, per essere sostituito, almeno *in nuce*, da un sistema diverso, nel quale il regime abilitativo non deriva dalla natura dell'intervento, ma venga determinato a priori in ragione del diverso interesse ad imprimere uno stimolo all'attività economica, al mercato, attraverso l'esecuzione semplificata di determinati interventi.

Se così fosse, il controllo pubblico sull'attività privata non verrebbe modulato in ragione della maggiore o minore capacità di incidere sull'interesse pubblico alla trasformazione del territorio - o, per converso, della riconducibilità o meno

dell'intervento alla sfera di libertà del privato - ma in considerazione della diversa attitudine dell'intervento a stimolare la crescita economica.

4. - Non è semplice tracciare un quadro d'insieme ragionato della disciplina attuale degli interventi urbanistico edilizi, considerate le modifiche e le integrazioni di cui è stata fatta oggetto in questi anni. In ogni caso la prospettiva più proficua pare essere quella offerta dal sistema dei titoli abilitativi oggi disciplinati dal TUED.

Si tratta indubbiamente di un quadro particolarmente complesso e ormai di difficile governabilità anche da parte dello stesso giurista.

Esso si compone di: permesso di costruire (cui vanno affiancati, non come mere eccezioni ma come istituti ormai dotati di una propria autonomia e individualità, permesso di costruire in deroga e convenzionato), denuncia di inizio di attività (*sub specie* di cd. Superdia), segnalazione certificata di inizio di attività (da distinguere però in ordinaria o differita in ragione della collocazione sul territorio dell'immobile oggetto dei lavori), attività edilizia soggetta a preventiva comunicazione di inizio dei lavori (anche in questo caso va distinta in comunicazione con o senza asseverazione da parte di un tecnico abilitato), interventi non assoggettati ad alcun titolo abilitativo.

Quanto agli interventi assoggettati a questo frammentato sistema, soprattutto negli ultimi anni essi sono andati incontro ad altrettante frammentazioni e specificazioni, la cui portata si coglie in modo più ampio se collegata al regime dei rispettivi titoli abilitativi.

Il permesso di costruire oggi è richiesto per gli interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica, e per i soli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino modifiche del volume o dei prospetti, oppure mutamento della destinazione d'uso in zona A; dopo il cd. decreto Sblocca Italia - il D.L. n. 133 del 2014, convertito con modifiche in L. n. 164 del 2014 - invece, non più per il caso di aumento delle superfici o del numero delle unità immobiliari, che costituiscono pur

sempre fattispecie di trasformazione per l'aumento del carico urbanistico in grado di provocare.

Al consenso preventivo della p.A. è soggetta anche una nuova ipotesi speciale, costituita da quegli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili soggetti a vincolo culturale o paesaggistico. Ancora, il provvedimento del Comune potrebbe essere richiesto dalla legislazione regionale in caso di mutamento funzionale di destinazione d'uso²², oppure esso potrà andare a sostituire la SCIA nel caso di interventi che apportino modifiche alla sagoma di edifici situati in specifiche aree in zona A o in zone equipollenti, ai sensi dell'art. 23 bis, comma 3, di cui si dirà più avanti.

Per quanto riguarda il permesso di costruire in deroga esso ha ormai ricevuto una connotazione dal nostro legislatore che sostanzialmente lo priva del carattere dell'eccezionalità, per conferirgli sostanziale natura di variante specifica semplificata alle scelte sulle destinazioni di zona operate dallo strumento urbanistico. Allo stesso modo, la nuova figura del permesso di costruire convenzionato di cui all'art. 28 bis, sempre inserita dal decreto cd. Sblocca Italia, può essere vista come titolo edilizio alternativo allo strumento di piano, in questo caso di lottizzazione, rispetto al quale si pone come versione procedurale 'leggera', la cui portata va indagata con attenzione²³.

Dopo la sostituzione della SCIA alla DIA ad opera del D.L. n. 78 del 2010, conv. con modif. in L. n. 122 del 2010, e delle sue successive modificazioni e integrazioni che ne hanno specificato la portata in materia edilizia, la DIA conserva spazio nell'ordinamento solo in guisa di cd. Superdia, come via procedurale alternativa al permesso di costruire, e dunque per le ipotesi di trasformazione del territorio di cui all'art. 23, comma 3, oltre che per quelle, contemplate dai cd. Piani casa regionali, e in astratto sempre soggette al previo consenso dell'amministrazione, ma assoggettate dal legislatore regionale al regime semplificato della DIA.

²² Sulla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso, oggi resa molto più complessa, cfr. BERTOLI, *Il mutamento di destinazione d'uso*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2014, nn. 3-4, in corso di pubblicazione.

²³ Su questi aspetti cfr. più ampiamente CALEGARI, *Il permesso di costruire*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2014, nn. 3-4, in corso di pubblicazione; e FURLAN, *Il permesso di costruire in deroga*, *ibidem*.

Realizzabile tramite SCIA è una gamma ampia di fattispecie che occupa sì lo spazio non coperto dai regimi degli artt. 10 e 6 TUED (permesso di costruire e attività cd. libera), ma che oggi al suo interno risulta particolarmente frammentata e non più riconducibile unitariamente alla categoria del cd. *ius utendi*, inteso come facoltà di utilizzare al meglio l'immobile senza trasformarlo, rientrando nel contenuto economico minimo del diritto di proprietà, il cui esercizio è espressione della sfera di libertà del proprietario e dunque è naturalmente destinato ad un controllo pubblico affievolito (se non addirittura assente).

La SCIA è oggi richiesta per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, lett. b), ma solo nel caso in cui riguardino parti strutturali dell'edificio - come si ricava, *a contrario*, dal combinato disposto degli artt. 22, comma 1, 6, comma 2, lett.a) e 3, comma 1, lett. b) - oltre che per il restauro e risanamento conservativo, di cui alla successiva lett. c) sempre dell'art. 3.

Sono soggetti al medesimo regime anche gli interventi di ristrutturazione di cui alla successiva lett. d), in quanto non rientranti nei casi contemplati dall'art. 10, comma 1, lett. c); in questo caso, però, all'interno della fattispecie compare un'ipotesi 'spuria' inserita con recenti riforme²⁴ e foriera di particolari problemi.

Nel sistema derivante dal combinato disposto degli artt. 22, 10 e 6 e 3, comma 1, lett.d), TUED, infatti, oggi risultano sottoposti a SCIA oltre agli interventi di demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria (e che non modificano i prospetti o la destinazione d'uso in zona A, ex art. 10, comma 1, lett. c), - i quali, però, potrebbero certamente determinare un aumento di superfici oppure di unità immobiliari, trasformando il territorio - anche "*quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza*".

Non è chi non veda, a questo proposito, la delicatezza, se non la pericolosità (anche solamente ricordando giurisprudenza passata in tema di ricostruzione su ruderi in zona soggetta a vincolo paesaggistico) di una fattispecie di questo genere, che pone

²⁴ Ad opera dell'art. 30 del D.L. n. 69 del 2013, conv. con modif. in L. 98 del 2013.

certamente il problema dell'individuazione dei limiti posti ad un intervento simile, dal momento che, a differenza delle altre ipotesi di ristrutturazione, compresa quella con demolizione e ricostruzione, esso manca di un qualsiasi legame con una preesistenza sul territorio che sia in grado di imporsi al potere pubblico di pianificazione, e dunque si presenta nei fatti come una nuova costruzione, non potendosi certo in questo caso fare questione dell'esercizio di una facoltà di utilizzo(recupero) del bene inerente al diritto di proprietà, essendo questo venuto meno con il venir meno dell'immobile. Ciò senza pensare ai problemi che possono profilarsi quando ci si interroghi sul concetto di "*preesistente consistenza*" cui fa riferimento il legislatore per individuare l'edificio non più esistente²⁵.

Per altro verso la SCIA conosce modulazioni varie, rilevanti ai fini delle riflessioni che si stanno svolgendo in questa sede, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello procedurale e che, nel loro complesso, testimoniano ancora una volta di quella frantumazione del sistema più volte paventata, e, in ogni caso, della sua oggettiva e difficilmente gestibile complessità.

L'art. 23 bis, comma 3, TUED, infatti, impone ai Comuni - a pena dell'intervento sostitutivo regionale, o, in mancanza di questo, statale - l'obbligo di individuare all'interno della zona omogenea A e in quelle equipollenti, sulla base di diversa denominazione utilizzata dalla legge regionali, entro un certo termine - peraltro già scaduto²⁶ -, le aree nelle quali non è applicabile la SCIA per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, i quali siano accomunati dal fatto di apportare modifiche alla sagoma dell'immobile.

In queste aree, dunque, la modifica della sagoma torna a rivestire il ruolo di indice di trasformazione - sia pur sotto il profilo estetico-ambientale - del territorio e dunque sposta l'intervento nell'alveo del permesso di costruire, come si ricordava più sopra. Né si tratta di una scelta di natura meramente procedurale rimessa al Comune; che venga ripristinato un collegamento tra sostanza dell'intervento e titolo abilitativo

²⁵ Su questi aspetti si veda più ampiamente SANTACROCE, *Gli interventi di ristrutturazione*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2014, nn. 3-4, in corso di pubblicazione.

²⁶ Si trattava del 30 giugno 2014, ma si tratta in tutta evidenza di un termine ordinatorio.

‘naturalmente’ deputato al controllo su di esso si ricava dal fatto che sul Comune grava un vero e proprio obbligo, e non la mera facoltà, di procedere all’individuazione di queste aree a regime più ‘pesante’, dal momento che, come dispone lo stesso art. 23 bis, in chiusura, in assenza della delibera comunale, ovvero di quella adottata in via sostitutiva, non trova applicazione la segnalazione certificata di inizio di attività.

All’esito delle deliberazioni comunali, quindi, nei centri storici e nelle zone assimilate di ciascun Comune esisteranno aree che, a macchia di leopardo, saranno soggette a permesso di costruire ovvero a SCIA in ragione dell’impatto che la modifica della sagoma degli immobili si ritiene possa esercitare in astratto sui profili estetico ambientali del territorio considerato. Peraltro, nelle aree nelle quali continuerà a trovare applicazione la SCIA, essa andrà incontro ad una particolare specificazione, che la assimila sostanzialmente alla DIA, poiché i lavori non potranno avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla presentazione della segnalazione. In assenza di deliberazione da parte del Comune, infine, nella totalità di quelle zone quegli specifici interventi di modifica della sagoma richiederanno il permesso di costruire.

Ancora, la SCIA potrà essere richiesta dalle singole leggi regionali per determinate ipotesi di mutamento di destinazione d’uso senza opere; allo stesso modo essa è prevista per la categoria estremamente ampia e delicata delle varianti a permesso di costruire che non configurano una variazione essenziale dell’immobile, ai sensi dell’art. 22, comma 2 bis, TUED, anch’esso introdotto dal decreto Sblocca Italia, fattispecie nella quale pare essere stata sostanzialmente assorbita anche quella contemplata dal precedente comma 2

Passando alla comunicazione di inizio dei lavori, come si accennava in precedenza essa viene modulata in due distinte ipotesi procedurali dall’art. 6, comma 2, TUED, che prevedono una comunicazione accompagnata o meno da asseverazione

di conformità da parte del tecnico abilitato, in ragione delle caratteristiche sostanziali diverse degli interventi ad esse soggetti²⁷.

Si tratta di un regime particolarmente interessante ai fini che qui ci riguardano.

Andando a vedere le varie fattispecie contemplate dalle lettere da a) a e-bis) del citato comma 2, risulta soggetta a comunicazione con asseverazione – ad un regime, quindi, più leggero rispetto alla SCIA – anzitutto la manutenzione straordinaria che non riguardi parti strutturali dell'edificio (in caso contrario SCIA), fattispecie all'interno della quale, però, il cd. decreto Sblocca Italia ha fatto slittare anche un caso rientrante fino a quel momento nella ristrutturazione edilizia soggetta a permesso di costruire.

Com'è noto, questo decreto ha ricompreso nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, comma 1, lett. b) TUED anche *“quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purchè non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso”*.

E' di tutta evidenza in questo caso l'estrapolazione effettuata dal legislatore di un singolo intervento di trasformazione, sino a quel momento rientrante nell'ipotesi generale di ristrutturazione di cui all'art. 10, comma 1, lett. c), ritenendolo, evidentemente, da un lato più facilmente controllabile rispetto agli altri interventi contemplati dall'art. 10, e, dall'altro, in grado di dare impulso al mercato, così assoggettandolo ad uno dei regimi più 'leggeri' tra quelli previsti dal TUED.

In questa fattispecie è chiaro il venir meno del collegamento tra natura dell'intervento e regime del controllo pubblico, con un sostanziale rovesciamento della prospettiva precedente, nella quale il sistema dovrebbe raccogliersi attorno a procedure più o meno accelerate in ragione della potenziale capacità dell'intervento di incidere sull'interesse pubblico, come avviene tipicamente per l'aumento del carico urbanistico derivante dall'aumento di unità immobiliari. Analogamente per la

²⁷ Sul regime nel suo complesso si veda più ampiamente BREGANZE, *L'attività edilizia libera*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2014, nn. 3-4, in corso di pubblicazione.

successiva lettera e-bis), nella quale si contemplan *“le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d’impresa, sempre che non riguardino le parti strutturali, ovvero le modifiche della destinazione d’uso dei locali adibiti ad esercizio d’impresa”*.

Le altre fattispecie di cui alle lettere da b) ad e) dell’art. 6, comma 2, sono invece assoggettate a comunicazione senza asseverazione; mentre, infine, le ipotesi di attività edilizia libera vera e propria, totalmente esenti da controllo pubblico, sono contenute all’art.6, comma 1.

Infine il quadro va completato ricordando che, ai sensi dell’art. 23 ter, sempre inserito dal decreto cd. Sblocca Italia, è stata sancita espressamente la libertà del mutamento di destinazione d’uso all’interno delle singole categorie funzionali individuate dallo stesso articolo, salvo, però, diversa previsione regionale e del pianificatore comunale.

5.- A questa lunga e complessa rassegna - nella sua oggettività estremamente rappresentativa del quadro sul quale ci si è soffermati all’inizio - dovrebbe accompagnarsi altrettanta ricognizione delle differenti modulazioni che il controllo pubblico sull’intervento del privato ha ricevuto nel nostro ordinamento a mano a mano che si accentuava questo processo di semplificazione-frammentazione-moltiplicazione dei titoli abilitativi.

Ciò non è possibile ma è evidente che anche da una siffatta modulazione - che va dalle discipline dei tempi endoprocedimentali, al silenzio assenso con le sue eccezioni in sede di permesso di costruire, ai poteri del Comune in caso di DIA e SCIA, ai regimi sanzionatori leggeri per i regimi più semplificati - dipende il grado di garanzia dell’interesse pubblico, all’esito della semplificazione.

E non ci si deve nascondere quanto tale controllo dipenda anche da un adeguato funzionamento dell’apparato organizzativo dei Comuni, così come dalla capacità dell’ordinamento di assicurare adeguata tutela giurisdizionale ai privati.

Inoltre non si può ignorare che lo stesso regime sanzionatorio nel suo complesso originava comunque, pur tra molte specificità, da quella distinzione tra interventi di trasformazione o meno che aveva caratterizzato il sistema poi confluito nel TUED²⁸. Anche sotto questo profilo l'apparato sanzionatorio non si rivela più adeguato a garantire l'interesse pubblico e da questa prospettiva meglio si comprende anche come l'interesse a sostenere la crescita economica, ormai entrato a far parte del fascio di interessi coinvolti nella gestione del controllo urbanistico edilizio sul territorio, non possa però arrivare a sostituire in modo miope, assorbendolo, l'interesse della collettività ad un equilibrato utilizzo di un bene tipicamente consumabile qual è il territorio oggetto della pianificazione urbanistica.

Né sarebbe ragionevole opporre a questo interesse alla competitività, certamente presente con una sua particolare rilevanza in questa materia, non solo come valore trasversale all'ordinamento, esclusivamente limiti 'esterni' speciali, derivanti dalla tutela degli interessi differenziati, ambientali e paesaggistico culturali. Essi, infatti, non possono esaurire l'ambito degli interessi pubblici rilevanti in materia di uso del territorio, sia per la sua natura di risorsa insufficiente il cui utilizzo deve essere garantito anche alle generazioni future, sia perché in questo modo si corre il rischio anche di accentuare una concezione rigida di questi interessi 'forti', scorporata dalla realtà territoriale sulla quale essi vengono a gravare, facendone una sorta di categoria antagonista e non invece un insieme di interessi a tutela rafforzata che però devono venire valorizzati a qualsiasi livello dell'ordinamento, coordinandosi in modo equilibrato e proporzionato con la disciplina degli usi possibili del territorio.

Ancora una volta, quindi, non si fa che ritornare al punto di partenza, alla necessità di procedere anzitutto ad una razionalizzazione del sistema, primariamente in funzione della certezza del diritto, l'unico bene in grado di assicurare quella valutazione *ex ante* di costi e benefici dell'intervento capace di soddisfare anche l'interesse, ormai proprio della collettività e non più radicato in capo ai soli singoli privati, a sostenere il mercato e gli investimenti.

²⁸ Su questi profili cfr. più ampiamente BUOSO, *I poteri di vigilanza e sanzionatori*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2014, nn. 3-4, in corso di pubblicazione

Certamente, se si guarda al quadro normativo che si è appena tracciato, si tratterà della ‘costruzione’ di un nuovo sistema, nel quale è entrato a pieno a titolo tra gli interessi pubblici coinvolti anche quello alla competitività, che dovrà trovare un proporzionamento adeguato, un equilibrio nel rapporto con l’interesse al controllo sugli usi e le trasformazioni del territorio e con gli interessi privati alla realizzazione degli interventi e alla stabilità delle situazioni giuridiche (oltre che, naturalmente, con gli interessi differenziati).

Stando al quadro attuale, questo sistema non ruota più attorno al collegamento tra regime abilitativo e aumento del carico urbanistico, capacità dell’intervento di trasformare il territorio.

Il quadro che sta emergendo e che - salvo scelte sostanziali diverse, naturalmente - dovrebbe trovare un riordino razionale, sembra sostanzialmente rovesciato e ruotare invece direttamente - ciò che oggi avviene in modo estremamente complicato, lacunoso e discutibile - attorno ai procedimenti propri dei singoli titoli abilitativi, declinati e proporzionati in ragione delle specificità del singolo intervento e dell’interesse (privato e pubblico) ad una sua realizzazione in tempi adeguati, assicurando un risultato stabile all’investimento effettuato.

Ciò che viene sacrificato o comunque oggi non trova adeguata protezione è certamente l’interesse pubblico all’uso equilibrato del territorio - fatto che richiederebbe anche un’appropriata riflessione sugli strumenti da utilizzare per assicurare una risposta ai bisogni che gravano sul territorio e per evitare il consumo di suolo - mentre manca, come è emerso nel corso di tutte queste riflessioni, la garanzia fondamentale e imprescindibile della certezza del diritto.

