

23 MAGGIO 2018

La sentenza T.A.R. Toscana, Sez. III,  
28 luglio 2017, n. 1009: un'occasione  
per riflettere sull'evoluzione dei regimi  
edilizi all'indomani del d.lgs. n.  
222/2016 e sulla rigenerazione urbana

di Elisabetta Tati

Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo  
Università della Tuscia di Viterbo

# La sentenza T.A.R. Toscana, Sez. III, 28 luglio 2017, n. 1009: un'occasione per riflettere sull'evoluzione dei regimi edilizi all'indomani del d.lgs. n. 222/2016 e sulla rigenerazione urbana\*

**di Elisabetta Tati**

Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo  
Università della Tuscia di Viterbo

**Sommario:** **1.** Il fatto. **2.** Il quadro normativo e i precedenti giurisprudenziali. **2.1.** I regimi edilizi e le recenti modifiche. **2.2.** Le categorie degli interventi edilizi e le interpretazioni giurisprudenziali. **2.3.** La zona omogenea A e i centri storici. **2.4.** La legislazione della Regione Toscana sul governo del territorio: regimi, interventi e valorizzazione dell'esistente. **2.5.** Gli sviluppi recenti della regolazione urbanistica ed edilizia del Comune di Firenze: verso la rigenerazione e la valorizzazione dell'esistente. **3.** La sentenza. **4.** Conclusioni: l'evoluzione continua dei regimi edilizi e la rigenerazione urbana.

## 1. Il fatto

Il 2 maggio 2017 il ricorrente *Banco Fiorentino-Mugello, Impruneta, Signa - Credito Cooperativo* presenta una Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) al Comune di Firenze per un intervento di risanamento conservativo su un immobile. Si deve osservare come l'edificio soggetto a intervento sia, in primo luogo, destinato a uso *residenziale*; allo scopo di ospitare la nuova filiale, è nell'interesse della società di credito cooperativo modificarlo ad uso *direzionale*. L'immobile è, in secondo luogo, sito nel centro storico di Firenze; in particolare, è parte del tessuto compatto di formazione ottocentesca e novecentesca, secondo il regolamento urbanistico del Comune di Firenze: si qualifica, dunque, come tessuto storico prevalentemente seriale assimilato alla Zona A) (si v. il d. m. 1444/1968).

Il Comune di Firenze, nella persona del dirigente del Servizio Edilizia Privata, emana il 18 maggio l'ordinanza n. 426, vietando di proseguire gli interventi, con annessa richiesta di ripristino delle parti poste

---

\* Nota a sentenza sottoposta a referaggio. **Sentenza:** T.A.R. Toscana, Sez. III, sent. 28 luglio 2017, n. 1009 – Pres. Rosaria Trizzino – Est. Giovanni Ricchiuto

**Massima:** È ammesso il risanamento conservativo o il restauro associati a cambio d'uso. Tali interventi sono soggetti a regime di SCIA. Così lo stesso legislatore interviene *in itinere* con il d.l. n. 50/2017 che ha modificato l'art. 3, comma 1, *lett. c*, d.P.R. n. 380/2011 (Testo unico dell'edilizia). Anche nella zona omogenea A, di cui al d.m. 1444/1968, sono ammessi interventi edilizi di risanamento e restauro associati a modifiche nella destinazione d'uso, in regime di SCIA.

**Contrarie:** Cassazione, terza sezione penale, 14 febbraio 2017, n. 6873.

**Conformi:** Cons. St., IV, 6 giugno 2016, n. 2395; Cons. St., V, 12 novembre 2015, n. 5184; Cons. St., IV, 30 novembre 2013, n. 4851; Cons. St., V, 5 settembre 2014, n. 4523; T.A.R. Lombardia, 10 agosto 2002, n. 1145

in essere. In particolare, l'amministrazione motiva adducendo la mancanza di documentazione idonea a dimostrare l'avvenuto reperimento di spazio parcheggi, nonché sostenendo che gli interventi edilizi che comportano il cambio di destinazione d'uso su immobili siti in Zona A) sono opere riconducibili alla ristrutturazione edilizia e, di conseguenza, sono soggetti al rilascio del permesso di costruire, così richiamando il ragionamento della Cassazione, terza sezione penale nella recente sentenza n. 6873 del 14 febbraio 2017.

Dall'ordinanza del Comune derivano, materialmente, le seguenti conseguenze: gli interventi edilizi normalmente soggetti a regime di Scia, ma interessanti la Zona A), qualora comportino la modifica nella destinazione d'uso, sono sottoposti al regime autorizzatorio perché da qualificarsi come "ristrutturazione"; di conseguenza, indipendentemente dalla natura dell'intervento, è in tali casi escluso il regime di liberalizzazione. Come si vedrà, la qualificazione di un intervento come "ristrutturazione" avrebbe comportato, per il centro storico del Comune di Firenze, non solo l'assoggettamento ad un regime meno favorevole al privato, ma anche la paralisi degli interventi di conservazione e risanamento.

## 2. Il quadro normativo e i precedenti giurisprudenziali

Il Testo unico dell'edilizia, raccogliendo l'eredità normativa della seconda metà del ventesimo secolo, ricomponne in un'unica cornice il quadro del controllo sull'attività edilizia, ispirandosi a principi quali, ad esempio, la gradualità dei titoli edilizi e la definizione delle loro categorie<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il periodo di riferimento va dal 1942 al 1996. Innanzitutto, la l. n. 1150/1942 che sottopone all'obbligo di licenza edilizia le nuove edificazioni o interventi di ampliamento o modificazione strutturale nei centri abitati (art. 3), mentre tutte le altre attività rimangono libere (nei limiti delle previsioni del Piano regolatore generale, ove adottato, che poteva estendere la zona sottoposta a regime di licenza anche a quelle di "espansione urbana"). In secondo luogo, la l. n. 675/1967 che, riscrivendo l'art. 3 della l. n. 1150/1942, modifica radicalmente l'impostazione precedente prevedendo un obbligo generalizzato all'ottenimento della licenza edilizia estendendo sia la categoria territoriale sia quella della tipologia di intervento, ovvero, non solo alla costruzione ma anche alla demolizione o alle opere di urbanizzazione. In terzo luogo, segue la l. n. 10/1977 che aggrava ancora di più il regime di soggezione, introducendo anche la figura delle "concessioni edilizia", con annessa diatriba sulla natura di tale regime rispetto a quello della licenza, poi chiarito con la sent. Corte cost., 25 gennaio 1980, n. 5 a favore della natura autorizzatoria (pur se con alcune differenze tra licenze e autorizzazioni, tra cui quella del costo). In quarto luogo, con la l. n. 457/1978 e poi con il d.l. n. 9/1982 e l. n. 94/1982 gli interventi edilizi cominciano a subire una sempre maggiore specificazione: manutenzione straordinaria, interventi di restauro e risanamento ecc. In quinto luogo, la l. n. 47/1985 prevede un regime liberalizzato per tutte le opere interne alle costruzioni che seguono precisi parametri. In sesto luogo, dal 1985 in poi si susseguono ben quattordici decreti legge non convertiti; si segnala la vicenda di cui all'art. 2, l. n. 662/1996, di modifica dell'art. 4, d.l. n. 398/1993 sulla facoltà dell'interessato di presentare una Dichiarazione certificata di inizio attività – Dia (in luogo della concessione) nel caso di alcune tipologie di interventi. Si arriva, in settimo ed ultimo luogo, al d.P.R. n. 380/2001 (c.d. Testo unico dell'edilizia), contemporaneamente alla Riforma del Titolo V della Costituzione che prevede, per la prima volta, la materia concorrente del Governo del territorio. Essa ingloba urbanistica ed edilizia ma in esse non si esaurisce, abbracciando ad esempio le problematiche relative al consumo di suolo e recependo una copiosa ed evolutiva giurisprudenza costituzionale la quale, prima tra tutti, sposta l'attenzione dalla trasformazione del territorio alla valorizzazione dell'esistente e la qualifica come materia trasversale (tra tutte, la sent. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303). Per una ricostruzione

In merito ai titoli edilizi, lo stesso Testo unico ha subito, sin dal 2001, almeno cinque modifiche che hanno comportato, a tratti, sia un aumento sia una diminuzione nel numero dei regimi edilizi<sup>2</sup>, senza dimenticare le parallele modifiche alla l. n. 241/1990<sup>3</sup>. Gli interventi più recenti sono da attribuirsi ad uno dei decreti attuativi della riforma amministrativa della XVII legislatura e alla manovra correttiva di aprile 2017 (rispettivamente il d.lgs. n. 222/2016 in attuazione dell'art. 5, l. n. 124/2015 e il d.l. n. 50/2017, conv. con mod. in l. n. 96/2017, a cui si devono sommare alcune modifiche ad opera della l. n. 124/2017, c.d. Legge annuale per il mercato e la concorrenza)<sup>4</sup>.

## 2.1. I regimi edilizi e le recenti modifiche

Il primo decreto richiamato è intervenuto modificando i regimi degli interventi edilizi sia in direzione di una sempre maggiore liberalizzazione delle attività, ad esempio restringendo ulteriormente l'ipotesi della comunicazione di inizio lavori, sia di una maggiore semplificazione, ad esempio con le nuove previsioni per lo sportello unico dell'edilizia (art. 1, 2 e 3 d.lgs. n. 222/2016 e, per lo sportello unico, in combinato disposto con l'art. 3, d.lgs. n. 127/2016)<sup>5</sup>.

---

approfondita si v. T. BONETTI - D. CALDIROLA, *La disciplina dell'attività edilizia*, in M. A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2014, pp. 398 ss.

<sup>2</sup> Il Testo unico dell'edilizia rappresenta un esempio di semplificazione normativa ed amministrativa, almeno negli intenti iniziali, che si caratterizza a mano a mano come processo di "speditezza a tutti i costi", tornando ad un modello di liberalizzazione delle attività. Inizialmente il Testo unico prevedeva solo tre categorie, ovvero: le attività libere (elencate all'art. 6), le attività soggette a permesso di costruire a cui si affianca immediatamente l'alternativa della c.d. "Super Dia" (elencate all'art. 10) e le attività soggette a Dia semplice (art. 22 come attività per esclusione dalle precedenti). Le categorie originarie sono rimaste invariate, anche nella collocazione degli articoli, ma si sono arricchite di varianti nel corso degli anni. Tra il 2010 e il 2013 le categorie salgono a sei: l'attività economica libera (art. 6, comma 1), l'attività economica libera previa comunicazione inizio lavori (art. 6, comma 2, *lett. b), c), d)*, ed *e)*, l'attività economica libera soggetta previa comunicazione di inizio lavori asseverata (art. 6, co. 2, *lett. a) e e bis)*), attività edilizia sottoposta a Segnalazione certificata di inizio attività –Scia, in sostituzione della Dia semplice (art. 22, comma 1 e 2 in combinato disposto con l'art. 19, l. n. 241/1990), attività subordinata a Dia (art. 22, comma 3) e attività soggetta a permesso di costruire (art. 10).

<sup>3</sup> In particolare, agli artt. 18 (modificato da ultimo dall'art. 3, comma 6 *octies*, legge n. 80/2005), 19 (su cui si è intervenuti nel 2010 e nel 2011 e, da ultimo, con l'art. 6, l. n. 124/2015 e con l'art. 3, comma 1, *lett. b)*, d.lgs. n. 126/2016) e 20 (su cui si è intervenuti nel 2005, 2009, 2010, 2015 e, da ultimo, con l'art. 3, comma 1, *lett. d)*, d.lgs. n. 126/2016). E oggi, anche, con l'introduzione degli artt. 17 *bis* (articolo così introdotto dall'art. 3 della l. n. 124/2015), 18 *bis* e 19 *bis* (articoli introdotti dall'art. 3, comma 1, *lett. a) e c)*, d.lgs. n. 126/2016).

<sup>4</sup> In particolare, al d.lgs. n. 222/2016 è stata allegata una tabella (c.d. Tabella A) di circa 136 pagine con un elenco delle attività rientranti nei rispettivi regimi (che vanno dalle attività libere a quelle preventivamente autorizzate) di cui cinquanta tre riservate alle attività edilizie. Si v. M. BREGANTE, *Il "riordino" dell'attività edilizia libera e semi libera nel decreto c.d. "Scia2"*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1/2017, pp. 11-24.

<sup>5</sup> Allo stato attuale i regimi edilizi previsti dal Testo unico dell'edilizia sono:

- A) le attività edilizie libere di cui al art. 6 e il cui regime era già stato modificato nel 2010, 2012 e 2013 e da ultimo dall'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 222/2016 che ha allargato ulteriormente il regime; in particolare, l'art. 6, comma 1 prevede che siano attività libere dieci fattispecie: gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'art. 3, comma 1, *lett. a)* dello stesso Testo unico dell'edilizia (art. 6, comma 1, *lett. a)*), gli interventi di installazione di alcuni tipi di pompe di calore (art. 6, comma 1, *lett. a bis)*), alcuni tipi di intervento volti all'eliminazione di barriere architettoniche (art. 6, comma 1, *lett. b)*), le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo con precise caratteristiche (art.

Il secondo decreto, che ha preceduto di poco la sentenza in commento, ha modificato *in itinere* il quadro normativo in senso conforme, come si vedrà, all'interpretazione del giudice amministrativo; in sede di conversione è stata aggiunta, infatti, la previsione secondo cui gli interventi di restauro e di risanamento conservativo, sempre al fine di conservare l'organismo edilizio e assicurare la sua funzionalità mediante un insieme sistematico di opere, possono comportare il mutamento della destinazione d'uso (art. 65 bis, d.l. n. 50/2017, conv. con mod. in l. n. 96/2017 che modifica l'art. 3, comma 1, lett. c), Testo unico dell'edilizia). Ai fini della presente trattazione, la nuova previsione va letta in combinato disposto con la disciplina sulla Scia e sul permesso edilizio, in particolare (art. 10, comma 1 e art. 22, Testo unico dell'edilizia).

6, comma 1, lett. c)); i movimenti di terra e gli impianti idraulici per le attività agricole (art. 6, comma 1, lett. d)); le serre stagionali (art. 6, comma 1, lett. e)), le opere temporanee, pavimentazione esterna, impianti fotovoltaici se esterni alla zona A di cui al D.M. n. 1444/1968, ecc. (art. 6, comma 1, lett. e bis, e ter, e quater, e quinquies)); l'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 222/2016 ha poi abrogato i commi 2, 3, 4, 5 (oggi ripristinato, si v. *infra*), 7 e 8 mentre è stato modificato il comma 6, in merito alla possibilità delle regioni di estendere ulteriormente il regime delle attività libere.

- B) Scompare nel 2016 la comunicazione di inizio lavori (CIL, con l'abrogazione dell'art. 6, comma 2, Testo unico dell'edilizia) con un residuo ad opera dell'art. 1, comma 172, l. n. 124/2017 che ha ripristinato con modifiche il vecchio comma 5, art. 6, Testo unico dell'edilizia per la presentazione di atti ai fini dell'aggiornamento catastale.

- C) Alle attività semi-libere viene dedicato il nuovo art. 6 bis, così come introdotto dall'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 222/2016 sulla comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA). Nella rubrica dell'articolo non vi è alcun riferimento alla CIL, ma l'originaria disposizione di cui all'art. 6, comma 2, Testo unico dell'edilizia è ripresa ora dall'art. 6 bis, comma 1 dovendosi arrivare al comma 2 per l'aggettivo asseverata. Se ne deduce che il procedimento per le attività semi-libere sia oggi costituito da due fasi: la prima corrispondente all'originaria CIL e la seconda alla CILA. Non possono esserci, cioè, interventi sottoposti solo a CIL essendo parte di questa la trasmissione della CILA.

- D) Le attività sottoposte a regime di SCIA, di cui all'art. 22, comma 1 e 2, Testo unico dell'edilizia in combinato disposto con l'art. 19, l. n. 241/1990, disciplina su cui è intervenuto da ultimo l'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 222/2016. Secondo il comma 1 dell'art. 22 sono soggetti a SCIA gli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro o risanamento conservativo anche associati a mutamento nella destinazione d'uso anche nella zona omogenea A (si v. le modifiche d.l. n. 50/2017) e gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), c), d), Testo unico dell'edilizia; il comma 2 dell'art. 22 prevede il regime di Scia anche per le varianti a permesso di costruire che non incidono su parametri urbanistici o volumetrici e che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia. Il regime non è oggi residuale (si v. la Tabella A allegata al d.lgs. n. 222/2016) né, in molti casi, facoltativo.

- E) Il regime della DIA è oggi formalmente scomparso, anche nel settore dell'edilizia. L'art. 23, infatti, sottopone alcune attività soggette a permesso di costruire (gli interventi di ristrutturazione di cui all'art. 10, comma 1, lett. c), gli interventi di nuova costruzione qualora siano disciplinati dai piani attuativi, nuove costruzioni dirette ad eseguire strumenti urbanistici generali), in alternativa, al regime di SCIA (non più DIA), senza la necessaria finestra temporale di attesa. L'art. 23 bis, inoltre, è rubricato *Autorizzazioni preliminari alla SCIA e alla comunicazione di inizio lavori*, gettando dubbi sulla compatibilità di tali previsioni con il regime di libertà che caratterizza la segnalazione certificata; si deve osservare, però, che l'autorizzazione e il controllo preventivo della pubblica amministrazione sono eliminate di per sé, rimanendo responsabilità dello Sportello unico la sola comunicazione di ricevimento di tutti gli atti di assenso necessari per progetti che interessano più uffici (funzione di coordinamento).

-F) Rimane il regime autorizzatorio del *Permesso di costruire*, di cui all'art. 10, Testo unico dell'edilizia, così come modificato dall'art. 2, d.lgs. n. 222/2016.

## 2.2. Le categorie degli interventi edilizi e le interpretazioni giurisprudenziali

In merito alle categorie degli interventi edilizi, occorre distinguere tra manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro, conservazione, ristrutturazione, nuova costruzione (art. 3, Testo unico dell'edilizia). Ogni fattispecie deve caratterizzarsi per specifici parametri, così come previsti dal legislatore e chiariti dalla giurisprudenza; in quasi tutti i casi, per ogni categoria di intervento viene individuata una *sub specie*: “leggera” (o semplice) e “pesante”.

Di conseguenza, si può parlare di ristrutturazione se è avvenuta una modifica della distribuzione delle superfici interne e dei volumi o se risulta rinnovata l'originaria fisionomia e consistenza fisica dell'immobile<sup>6</sup>; è necessario, inoltre, distinguere la ristrutturazione edilizia dalla ristrutturazione urbanistica<sup>7</sup>. Diversamente, invece, gli altri interventi, come la manutenzione straordinaria o il restauro e risanamento conservativo, presuppongono la realizzazione di opere che non modificano gli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio e lasciano inalterata l'identità, la struttura e la fisionomia dello stesso<sup>8</sup>. Si deve notare, inoltre, come la differenza tra gli interventi di manutenzione (ordinaria o straordinaria) e quelli di restauro o risanamento consista nella diversa accezione di “conservazione”; mentre, infatti, i primi comportano opere di “mera conservazione” per le quali il mutamento della destinazione d'uso non è compatibile, i secondi sono interventi che possono anche incidere sugli elementi costitutivi dell'edificio e, quindi, comportare il mutamento della destinazione d'uso<sup>9</sup>.

## 2.3. La zona omogenea A e i centri storici

Viene in rilievo, inoltre, la disciplina che regola le zone omogenee, secondo cui rientrerebbero nella categoria A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi (art. 2, comma 1, *lett. a*), d.m.

---

<sup>6</sup> Art. 3, comma 1, *lett. d*), Testo unico dell'edilizia e le sentt. Cons. St., IV, 6 giugno 2016, n. 2395 e Cons. St., V, 12 novembre 2015, n. 5184.

<sup>7</sup> Per la ristrutturazione urbanistica si v. art. 3, comma 1, *lett. f*), Testo unico dell'edilizia. Il d.lgs. n. 222/2016, specifica, nella Tab. A allegata, che rientrano negli interventi di ristrutturazione edilizia “leggera” (quindi sottoposti a regime di SCIA) anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di edifici preesistenti, fatta eccezione per gli interventi di adeguamento sismico o ripristino di precedenti crolli, qualora sia possibile provarne l'iniziale presenza. Nella scienza giuridica, recentemente, P. TANDA, *La nuova disciplina dei titoli abilitativi in materia urbanistica: in particolare gli interventi di ristrutturazione edilizia anche alla luce della legge 21 giugno 2017, n. 96*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 5/2017, pp. 335-347.

<sup>8</sup> Art. 3, comma 1, *lett. a*), *b*), *c*), Testo unico dell'edilizia e già le sentt. Cons. St., IV, 30 novembre 2013, n. 4851, Cons. St., V, 5 settembre 2014, n. 4523 e T.A.R. Lombardia, 10 agosto 2002, n. 1145.

<sup>9</sup> In questi termini la sent. Cons. St., IV, 31 luglio 2009, n. 4840. Sull'ammissibilità del mutamento della destinazione d'uso per opere di restauro o risanamento conservativo si v. *supra* nel corpo del testo in riferimento all' art. 65 bis, d.l. n. 50/2017, conv. con mod. in l. n. 96/2017 che modifica l'art. 3, comma 1, *lett. c*), Testo unico dell'edilizia.

n. 1444/1968). In queste zone valgono specifici parametri di quantità minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi come anche di rapporti massimi tra questi ultimi e gli spazi destinati agli insediamenti produttivi oltre che limiti alla densità, altezza e distanza edilizia (artt. 3 e 4, 7, 8, 9, d.m. n. 1444/1968).

Tale normativa deve coordinarsi con il Testo unico dell'edilizia, di cui di seguito si riportano i riferimenti espliciti alla disciplina della Zona A).

Innanzitutto si prevede, per esclusione, che non sono attività libere l'installazione di pannelli solari e fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare nella Zona A) (art. 6, comma 1, *lett. e quater*).

In secondo luogo, rientrano nella categoria sottoposta a regime autorizzatorio gli interventi di ristrutturazione edilizia che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone A), comportino mutamenti della destinazione d'uso (art. 10, comma 1, *lett. c*).

Infine, per il regime dell'autorizzazione preliminare alla Scia e alla comunicazione dell'inizio dei lavori, si prevede che all'interno delle zone A) e in quelle equipollenti secondo l'eventuale diversa denominazione adottata dalle leggi regionali, i comuni devono individuare le aree nelle quali non è applicabile la Scia per interventi di demolizione e ricostruzione o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma. Nelle restanti aree interne alle zone A) e a quelle equipollenti, gli interventi cui è applicabile la Scia non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione. Nelle more dell'adozione della deliberazione comunale di cui sopra, e comunque in sua assenza, non trova applicazione per le predette zone A) la Scia con modifica della sagoma (art. 23 *bis*, comma 4).

#### **2.4. La legislazione della Regione Toscana sul governo del territorio: regimi, interventi e valorizzazione dell'esistente**

Il Testo unico dell'edilizia prevede i casi in cui la legislazione regionale può ad esso derogare, ampliando o riducendo il campo d'azione dei regimi edilizi<sup>10</sup>. Ad esempio, le leggi o i regolamenti regionali possono derogare al d.m. n. 1444/1968 anche dettando diverse disposizioni sulla destinazione degli spazi (si v. il

---

<sup>10</sup> Si v. il Testo unico dell'edilizia agli artt. 2 (definizione della materia come concorrente), 2 *bis* (deroghe al d.m. n. 1444/1968 potendo le regioni dettare diverse disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, produttivi, riservati ad attività collettive, al verde e ai parcheggi, ecc.), 6 (il comma 6 prevede, per le attività libere, che le regioni possano estendere la disciplina ad interventi ulteriori esclusi quelli di cui all'art. 10, comma 1 e all'art. 23), 6 *bis* (il comma 4 prevede che le regioni possano estendere il campo applicativo del regime di CILA), 10 (il comma 3 prevede che le regioni possano individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al permesso di costruire), 22 (il comma 4 prevede che le regioni possano ampliare o ridurre l'ambito applicativo del regime di SCIA), 23 (il comma 1 prevede che le regioni possano individuare altri interventi soggetti a SCIA in alternativa al permesso di costruire) e 23 *ter* (disciplina del mutamento d'uso urbanisticamente rilevante, salva diversa previsione da parte delle leggi regionali).

caso del Comune di Firenze in cui il tessuto compatto di formazione ottocentesca e novecentesca rientra di diritto nella Zona A)); possono restringere il regime del permesso di costruire, in realtà a solo favore del regime di Scia, Scia in alternativa a permesso di costruire e Scia con preventiva comunicazione, restando invece escluso l'ampliamento a favore del regime di attività libere o soggette a Cila (art. 6, comma 6 e, di rimando, art. 6 *bis* comma 1 e 4, Testo unico dell'edilizia); devono adeguarsi o possono intervenire in deroga sulla fattispecie del mutamento d'uso in caso essa si qualifichi come urbanisticamente rilevante, ovvero, per ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare ad una diversa categoria funzionale (almeno a prevalenza di superficie utile) tra residenziale, turistico-ricettiva, produttiva-direzionale, commerciale e rurale (art. 23 *ter*, dal quale si esclude, in quanto sempre consentito, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della medesima categoria funzionale)<sup>11</sup>.

La Regione Toscana ha adottato nel 2014 la legge sul governo del territorio, da ultimo modificata nel settembre del 2017. Tale legge si basa sul principio della prevenzione al consumo di suolo, in particolare a favore delle aree rurali, della riqualificazione e della rigenerazione urbana; di conseguenza, non sono ammesse espansioni residenziali al di fuori delle aree già urbanizzate e le decisioni su nuovi impegni di suolo per destinazioni non residenziali sono assoggettate ad una conferenza di co-pianificazione volta a verificare che non sussistano alternative al riuso (rispettivamente art. 4 e artt. 122-130, l.r. n. 65/2014, da ultimo modificata con la l.r. n. 50 del 30 settembre 2017 che recepisce i d.lgs. n. 126/2016, 127/2016 e 222/2016).

La disciplina edilizia della Regione Toscana è contenuta nel Titolo VI della legge regionale, da coordinarsi con il regolamento urbanistico e il regolamento edilizio, (artt. 131-182, l.r. n. 65/2014).

Ai fini della trattazione, si segnala che il discrimine tra l'ambito di applicazione del regime di permesso di costruire (o di Scia in sua alternativa) e, invece, di Scia semplice sta nel passaggio da interventi di ristrutturazione edilizia "ricostruttiva" e interventi di ristrutturazione "conservativa", oltre ad essere prevista per interventi, sempre conservativi ma di restauro o risanamento, anche assoggettati a mutamento d'uso (rispettivamente art. 134, in particolare comma 1, *lett. b*), e art. 135, l.r. n. 65/2014; mentre l'art. 136, l.r. n. 65/2014 disciplina le attività libere, tra cui gli interventi di restauro e di

---

<sup>11</sup> Tali previsioni comportano, di conseguenza, una diversità di regimi regionali e comunali più o meno restrittivi rispetto all'attività edilizia. Per una panoramica sulle differenze nella legislazione regionale in materia di governo del territorio, anche se più incentrata sulla disciplina urbanistica, si v. T. BONETTI, *Le discipline normative regionali in materia di governo del territorio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2016, pp. 402-413, in particolare 404 dove si osserva che: «Al d.P.R. n. 380/2001 s.m.i., invece [rispetto alla l. n. 1150/1942], la giurisprudenza amministrativa tende a riconoscere espressamente la valenza di legge quadro in relazione all'ambito edilizio». Cfr. W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016, pp. 128-158; P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *giustamm.it*, 2015, pp. 22 ss.

risanamento conservativo di cui all'articolo 135, comma 2, *lett. c*), qualora tali interventi non riguardino le parti strutturali dell'edificio).

La legge regionale non si discosta di molto dal Testo unico dell'edilizia se non, ad esempio, nell'ampiamiento degli interventi soggetti a Scia in alternativa al permesso di costruire (art. 134, comma 2, l.r. n. 65/2014) o nell'ammissione del regime di Scia per i mutamenti di destinazione d'uso in assenza di opere edilizie (art. 135, comma 2, *lett. e bis*), l.r. n. 65/2014, in attuazione dell'art. 23-*ter*, Testo unico dell'edilizia), recependo anche la nuova previsione statale in base alla quale gli interventi di conservazione e restauro edilizio possono essere associati a cambio nella destinazione d'uso (si v. *supra* nuovo art. 3, co, 1, *lett. c*), Testo unico dell'edilizia e art. 135, comma 2, *lett. c*), l.r. n. 65/2014).

Si rileva, di conseguenza, un'impostazione regionale più che favorevole alla liberalizzazione degli interventi edilizi; anche le previsioni speciali sugli immobili di particolare valore storico, come quelli rientranti nella Zona A), ammettono interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché di restauro o risanamento conservativo, rispettivamente come attività libere o assoggettate a Scia, salvo il rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo edilizio.

## **2.5. Gli sviluppi recenti della regolazione urbanistica ed edilizia del Comune di Firenze: verso la rigenerazione e la valorizzazione dell'esistente**

A livello di amministrazione comunale, la sentenza in commento richiama il regolamento urbanistico di Firenze nella parte in cui ricorda l'appartenenza dell'immobile soggetto all'intervento non autorizzato al tessuto storico o storicizzato prevalentemente seriale, assimilato a Zona A), perchè ricadente nei tessuti compatti di formazione otto-novecentesca<sup>12</sup>. Il regolamento urbanistico classifica, infatti, la Zona A) in tre sotto-categorie: ambito del nucleo storico, ambito dei tessuti compatti di formazione otto-novecentesca e ambito dei centri storici minori/borghi storici<sup>13</sup>. In base alle norme tecniche di attuazione (NTA), gli interventi consentiti su tale tipologia di tessuto urbano sono la manutenzione ordinaria, la manutenzione straordinaria, il restauro e il risanamento conservativo con le limitazioni della disciplina per i sub-sistemi ed ambiti (art. 13, comma 4, par. 2, NTA in combinato disposto con l'art. 66, NTA).

Il regolamento urbanistico disciplina sia la gestione degli insediamenti esistenti (disciplina ordinaria), sia le trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio (disciplina delle trasformazioni). Il caso in esame parrebbe ricadere nella disciplina ordinaria; in particolare, data la natura

---

<sup>12</sup> Deliberazione del Consiglio comunale n. 2015/C/00025 del 2 aprile 2015 e successive varianti, con la quale è stato sostituito il previgente Piano regolatore generale (PRG). La sentenza fa comunque riferimento al PRG, nel momento in cui richiama la pronuncia della Cass., III, 14 febbraio 2017, n. 6873 (d'ora in avanti sent. Cass. Penale, n. 6873/2017), essendo il caso riferito ad interventi realizzati su Palazzo Tornabuoni-Corsi prima del 2015.

<sup>13</sup> <http://web.ru.comune.fi.it/web/ru/pc/index.jsp> (ultimo accesso gennaio 2018).

dell'edificio, nella disciplina dell'utilizzazione, del recupero e della riqualificazione del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente, compresa la tutela e la valorizzazione degli edifici e dei manufatti di valore storico e artistico, sulla base di un quadro conoscitivo dettagliato ed aggiornato dell'edificato e delle funzioni in atto nonché nell'individuazione di aree, ambiti o singoli edifici sui quali perseguire prioritariamente la riqualificazione insediativa (art. 3, NTA). La disciplina ordinaria si conferma, inoltre, perché l'intervento, pur comportando un mutamento nella destinazione d'uso (ad uso "direzionale", art. 12, comma 2, par. 3, NTA) interviene su un'unità immobiliare di piccole dimensioni (art. 12, comma 2, NTA).

Di rilievo anche il regolamento edilizio, da coordinarsi con il regolamento urbanistico (art. 6, NTA), che disciplina tra tutti anche il campo di applicazione, le procedure e i termini per la Scia (art. 8, Regolamento edilizio)<sup>14</sup>.

È di recente approvazione il *Regolamento dei beni immobili del Comune Firenze*, con il quale il comune intende perseguire l'interesse pubblico alla valorizzazione e all'uso proficuo del patrimonio immobiliare attraverso una strategia di riqualificazione e valorizzazione dell'esistente, anche come occasione di partecipazione del privato<sup>15</sup>. In tale strategia rientra, inoltre, l'approvazione del *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, con il decisivo contributo delle unità sub comunali di Firenze, i quartieri<sup>16</sup>.

### 3. La sentenza

Il *Banco Fiorentino-Mugello, Impruneta, Signa - Credito Cooperativo* avverso il provvedimento di inibizione del Comune appellandosi al T.A.R. Toscana. Il Comune di Firenze non si costituisce in giudizio.

Il ricorrente sostiene che l'ordinanza del Comune è viziata in due modi. Innanzitutto, non si verificherebbe la violazione dell'art. 3 e degli artt. 10 e 22, Testo unico dell'edilizia; infatti, il ragionamento della Cassazione, terza sezione penale, sentenza 14 febbraio 2017, n. 6873, richiamato dal Comune per sostenere la propria tesi, si basa su presupposti sbagliati avendo ricondotto il mutamento della destinazione d'uso con opere nell'ambito della ristrutturazione edilizia confondendo, così, il piano dell'uso con quello della natura dell'intervento. In secondo luogo, non sussisterebbe la violazione dell'art.

---

<sup>14</sup> Deliberazione del Consiglio Comunale n. 42 del 20 luglio 2015. Come noto, il Regolamento edilizio trova la sua fonte normativa nell'art. 3, d.lgs. n. 267/2000 e nell'art. 2, comma 4 e art. 4, Testo unico dell'edilizia. Data l'incerta distinzione tra la natura delle NTA e quella delle norme regolamentari edilizie o, più in generale, tra strumento urbanistico (ovvero, il piano regolatore generale) e il regolamento edilizio, recentemente, alcune regioni come l'Emilia-Romagna, diversamente dal caso Toscano, hanno deciso di riunirle e di adottare un unico Regolamento urbanistico ed edilizio. Sulla sottile distinzione si v. recentemente la sent. Cons. St., IV, 22 febbraio 2017, n. 821.

<sup>15</sup> Deliberazione del Consiglio Comunale n. 2017/C/00033 del 5 giugno 2017.

<sup>16</sup> Deliberazione del Consiglio Comunale n. 54 del 30 ottobre 2017.

22 NTA in merito ai parcheggi dato che, anche avendo la ricorrente integrato con i documenti richiesti dal Comune in spirito di collaborazione, la norma richiamata non si applicherebbe comunque alla fattispecie in esame.

Il giudice accoglie il ricorso e annulla alla fine il provvedimento.

Il secondo vizio, dipendente dal primo, è di spedita risoluzione; infatti, l'obbligo di previsione di nuovi parcheggi si applicherebbe solo in presenza di interventi associati a mutamenti di destinazione d'uso che interessano più del cinquanta per cento della superficie dell'edificio (art. 22 NTA.). Nel caso di specie, il mutamento interverrebbe su una porzione molto inferiore.

Il primo vizio merita, invece, maggiore attenzione. Il giudice amministrativo dimostra l'erroneità della pronuncia del giudice penale superando due ordini di problemi in parte consequenziali e in parte sovrapponibili: innanzitutto, la qualificazione dell'intervento, con riferimento in particolare ai centri storici e, in secondo luogo, la generale ammissibilità dell'associazione tra risanamento o restauro conservativi e il mutamento della destinazione d'uso.

Innanzitutto, il giudice osserva come, nella fattispecie soggetta a pronuncia del giudice penale, si trattasse di un intervento su di un edificio storico ubicato interamente nella Zona A), soggetto ad una radicale trasformazione con annesso mutamento nella destinazione d'uso e per il quale non era stato richiesto il permesso di costruire. Nonostante la diversa situazione di fatto ("radicale trasformazione" nella zona del centro storico), che potrebbe giustificare di per sé la necessità di un'autorizzazione, nella sentenza del giudice penale viene affermato il principio secondo il quale ogni volta che vi sia mutamento nella destinazione d'uso per immobili siti in Zona A), l'intervento debba qualificarsi come "ristrutturazione" e, quindi, richiedere il previo rilascio di un permesso di costruire<sup>17</sup>. Il giudice penale, poi, prosegue affermando che tale principio si estende anche agli interventi suscettibili di essere qualificati come restauro o risanamento conservativo se insistenti su edifici interni alla Zona A), qualora si faccia richiesta per un mutamento nella destinazione d'uso anche interna alla stessa categoria funzionale<sup>18</sup>; di conseguenza, sempre secondo questo orientamento, è la modifica nell'uso a determinare il regime applicabile e non la categoria dell'intervento, pur se limitatamente alle zone ricomprese nei centri storici. Si deve ricordare come tale combinazione (natura dell'intervento, destinazione d'uso e regime autorizzatorio) sia prevista esplicitamente solo nel caso della ristrutturazione ricostruttiva e di quella conservativa per immobili siti in Zona A) (Art. 10, Testo unico dell'edilizia).

---

<sup>17</sup> Paragrafi 6.6-6.8 *in diritto*, sent. Cass. Penale, n. 6873/2017.

<sup>18</sup> Paragrafo 9 *in diritto*, sent. Cass. Penale, n. 6873/2017.

Se si applica al caso di specie il ragionamento del giudice penale, l'intervento del *Banco Fiorentino-Mugello, Impruneta, Signa - Credito Cooperativo* sull'immobile si qualifica come ristrutturazione e va assoggettato a permesso di costruire, invece che a regime di Scia. Inoltre, nel caso del Comune di Firenze, qualificandosi l'intervento come ristrutturazione e trovandosi l'immobile in Zona A), esso sarebbe vietato (art. 13, NTA).

Il giudice amministrativo rigetta, così, l'impostazione del giudice penale tale per cui verrebbe sancita: «una sostanziale equiparazione tra istituti che nel nostro ordinamento sono riconducibili a fattispecie del tutto differenti [omissis], prevedendo la necessità del permesso di costruire per il solo fatto che l'immobile insista nella Zona A) e, ciò, a prescindere da un esame delle caratteristiche del singolo intervento»<sup>19</sup>.

Per questo motivo e in secondo luogo, è necessario chiarire il perimetro di applicazione degli istituti che possono determinare o meno un mutamento di destinazione d'uso con opere. Rispondere, cioè, alla domanda per quali categorie di intervento edilizio è ammissibile il suddetto mutamento e, di conseguenza, quale regime applicare (in questa fase del ragionamento, prescindendo dalla zona in cui si svolge l'intervento).

Tale compatibilità tra regime e modificazione nell'uso non si verifica nel caso della manutenzione straordinaria, per diretta previsione normativa (art. 3, comma 1, *lett. b*), Testo unico dell'edilizia). All'epoca della sentenza, l'espressa esclusione non era invece presente per gli interventi di restauro e risanamento, anzi la norma prevedeva l'"ammissibilità" di quei mutamenti di destinazione d'uso che risultassero essere «compatibili con lo strumento urbanistico, mediante interventi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurare la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere, poste in essere nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso» (punto 2.4 della sentenza in commento); è, invece, ammessa oggi esplicitamente per intervenuta modifica del legislatore nel luglio del 2017 che, di fatto, conferma il ragionamento della presente sentenza (nuovo art. 3, comma 1, *lett. c*), Testo unico dell'edilizia). Per quanto riguarda gli interventi di ristrutturazione edilizia, pur in assenza di un'espressa previsione, il mutamento di destinazione d'uso è ammissibile in considerazione anche del risultato che essi intendono conseguire tale per cui il nuovo organismo edilizio può essere in tutto o in parte diverso dal precedente (art. 3, comma 1, *lett. d*). Inoltre, a tale ultima previsione va affiancata la disciplina speciale per la Zona A) per la quale si prevede l'obbligo di autorizzazione, nel caso la ristrutturazione comporti mutamento della destinazione d'uso (art. 10, comma 1, *lett. c*); detta disposizione, osserva il giudice amministrativo: «ha una valenza eccezionale, non essendo suscettibile di un'interpretazione estensiva

---

<sup>19</sup> Paragrafo 2.2 *in diritto*, T.A.R. Toscana, Sez. III, n. 1009/2017.

idonea ad essere automaticamente applicata anche al diverso istituto del risanamento conservativo» (punto 2.6 della sentenza in commento). Il legislatore del d.l. n. 50/2017, pur modificando la disciplina del risanamento e del restauro, non è intervenuto sulla disciplina speciale per la Zona A) che, dunque, continua a rimanere *sui generis* per i soli casi di ristrutturazione. Si osserva come anche la regione Toscana, nella sua naturale sensibilità per gli interventi nei centri storici, faccia espresso riferimento al regime per la Zona A) prevedendo che, anche se si tratta di interventi di conservazione e risanamento (oggi, come visto, compatibili con il mutamento della destinazione d'uso per espressa previsione nazionale), gli interventi debbano comunque essere realizzati nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo edilizio, (art. 138, l.r. n. 65/2014).

In conclusione, se si considera che il legislatore nazionale, dove ha ritenuto di stabilire dei limiti per la destinazione d'uso, lo ha fatto introducendo disposizioni inequivocabili, e che la giurisprudenza ha una posizione consolidata sulle differenze esistenti tra gli istituti della ristrutturazione edilizia e del restauro o risanamento conservativo, la tesi della Corte di Cassazione ha «l'effetto di sottoporre ad una medesima disciplina fattispecie del tutto differenti, richiedendo il preventivo rilascio del permesso di costruire in assenza di un esame delle effettive caratteristiche dell'intervento». Ulteriore conseguenza è, poi, quella di: «precludere, a priori e sempre nella “zona A”, modifiche alla destinazione d'uso nell'eventualità (come nel caso di specie) in cui lo strumento urbanistico ritenga ammissibile solo interventi più circoscritti, diretti a conservare, senza modificare, le caratteristiche essenziali e volumetriche degli immobili esistenti» (punto 3 della sentenza in commento).

Su queste basi, il provvedimento del Comune risulta illegittimo e l'intervento di specie deve essere qualificato come restauro o risanamento, nonostante il mutamento nella destinazione d'uso, e sottoposto, quindi, a regime di Scia.

#### **4. Conclusioni: l'evoluzione continua dei regimi edilizi e la rigenerazione urbana.**

Nonostante la temporaneità del caso, per l'intervenuta novella legislativa nel 2017, la scelta operata dal Comune di Firenze, seguendo la sentenza della Cassazione penale sopra richiamata, invita ad interrogarsi sull'evoluzione della disciplina dei regimi edilizi all'indomani della riforma amministrativa voluta con la l. n. 124/2015. Rappresenta, inoltre, un'occasione per riflettere sul processo di “rigenerazione funzionale” o semplice riqualificazione degli immobili siti nei centri storici, scardinando la rigidità del sistema d.m. 1444/1968, basato sulla destinazione d'uso e sulla zonizzazione<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Per alcune riflessioni in tal senso si v. F. GUALANDI, *Dallo “jus aedificandi” allo “jus restituendi” (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l'esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana*, in Lexitalia.it, Articoli e note, Edilizia ed

Da una parte, si tratta di valutare l'ambito di applicazione del regime di Scia e le conseguenze sul grado di discrezionalità che residua in capo all'amministrazione<sup>21</sup>. I decreti attuativi della riforma amministrativa che più hanno inciso sull'attività edilizia si pongono, come principale obiettivo, quello di semplificare la lettura del dato normativo da parte degli operatori economici. Il caso di specie ha luogo, però, nel momento di prima attuazione delle novelle legislative che hanno inteso, in un certo senso, liberare i privati dall'amministrazione: la nuova disciplina non intende sottrarre discrezionalità alle amministrazioni quanto, piuttosto, rendere la loro attività il più possibile funzionale al bilanciamento degli interessi del governo del territorio, da una parte, e al libero svolgimento dell'attività economica, dall'altra<sup>22</sup>. Tale orientamento riformista ha contemporaneamente rilanciato le attività dei privati e destabilizzato le amministrazioni locali. A ben vedere, la posizione del Comune di Firenze nel richiedere un'autorizzazione per qualsiasi intervento associato a mutamento della destinazione d'uso nel perimetro del centro storico ha rappresentato un tentativo di mantenere, in capo all'amministrazione, un'attività in contrasto con la strategia di liberalizzazione e semplificazione voluta dal legislatore. Si tratta di un caso di rigidità della disciplina edilizia, rafforzata dalla pronuncia del giudice penale, a sfavore dell'attività dei privati. Il legislatore, supportato dalla giurisprudenza amministrativa, è intervenuto ancora una volta sul Testo unico dell'edilizia per meglio coordinarlo con gli obiettivi di semplificazione e certezza del diritto perseguiti con la riforma amministrativa. Lo ha fatto prevedendo espressamente la compatibilità tra gli interventi di riqualificazione e restauro conservativo, in regime di Scia, e il mutamento della destinazione d'uso; inoltre, li ammette, implicitamente, anche nella Zona A).

---

urbanistica, n. 4/2014, *passim*. Cfr. E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, Working papers, *Rivista online di Urban@it*, n. 1/2017, pp. 3-4; dello stesso a. si v. anche *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO e F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 2017, p. 151; C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, n. 3/2012, reperibile al link <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/3/videtta.htm> (ultimo accesso febbraio 2019). Si v. tradizionalmente anche P. STELLA RICHTER, *La tutela dei centri storici: dall'urbs alla civitas*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1997, pp. 157-162 secondo cui i centri storici sono i luoghi forse più fragili del territorio in cui lo spazio dell'urbanistica incontra il tempo della storia e che vanno considerati non solo nella dimensione del bene culturale ma anche in quella sociale; in ogni caso non nella semplice riduzione a zona omogenea. Cfr. G. CAIA - G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici*, Torino, 1997, *passim*.

<sup>21</sup> Nel senso di una de-quotazione della discrezionalità amministrativa a favore della centralità della norma nei recenti decreti attuativi degli artt. 4 e 5, l. n. 124/2015 si v. E. GIARDINO, *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti. Il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2017, p. 27.

<sup>22</sup> Il d.lgs. n. 126/2016 e 222/2016 in attuazione degli artt. 4 e 5, l. n. 124/2015 i quali si occupano rispettivamente di riformare il regime della Scia e di elencare tutte le attività esercitabili dal privato in materia di commercio, edilizia e ambiente con relativa disciplina (procedimento di comunicazione, Scia, silenzio assenso e titolo espresso). Ai due decreti legislativi va aggiunto il d.P.R. n. 194/2016, sempre in attuazione dell'art. 4, per la semplificazione e l'accelerazione nella realizzazione degli interventi rilevanti per lo sviluppo nazionale. Si v. E. BOSCOLO, *La SCL dopo la Legge Madia e i decreti attuativi*, in A. ANGELETTI - M. PROTTO (a cura di), *Le novità della riforma Madia*, in *Giurisprudenza italiana*, Dicembre, 2016, pp. 2799-2805. Cfr. E. GIARDINO, *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti. Il commento*, cit., pp. 27 ss.

Dall'altra parte, tale nuova impostazione non significa che a mancare sia ora il potere di controllo e di garanzia dell'ordine nei centri storici: tale vicenda, infatti, deve essere inserita nel più ampio dibattito che vede evolversi, ancora una volta, l'approccio al governo del territorio<sup>23</sup>. L'attività dei privati nel mercato edilizio nel centro storico di Firenze può giocare, infatti, un ruolo di primo piano per la conservazione e la rigenerazione del tessuto urbano ma anche per “muovere l'economia”. La decisione del giudice penale paralizzava, se non intervenendo sul regolamento urbanistico, ogni intervento in zona A) “di fatto” di restauro e conservazione ma “formalmente” considerato ristrutturazione, se associato a mutamento nella destinazione d'uso. Anche solo per l'aggravio del procedimento (dalla Scia al regime autorizzatorio), l'orientamento del giudice penale scoraggiava gli investimenti privati e mal si coordinava con l'impostazione che vede oggi nel governo del territori anche, e soprattutto, l'occasione per rigenerare l'esistente, sia con il recupero o la riqualificazione materiale degli spazi urbani e del patrimonio edilizio, sia con lo sviluppo socio-economico e ambientale, attraverso la riduzione del consumo di suolo<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Per le diverse fasi del “governo del territorio” si v. E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, cit., pp. 5 ss. Cfr. per l'evoluzione verso un'urbanistica consensuale come rischio, P. STELLA RICHTER, *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Milano, 2013, Parte I, cap. 3; per l'evoluzione verso un'urbanistica solidale, come opportunità per il futuro, P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011, in particolare p. 110.

<sup>24</sup> In un senso almeno duplice F. TIGANO, *La riqualificazione dell'esistente*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione*, Milano, 2016, p. 216: «[...] riqualificare l'esistente significa [...] “muovere l'economia” dal momento che si rimettono in circolazione risorse già in qualche misura “esaurite” (*rectius*: utilizzate); in secondo luogo, perché in un'ottica votata al ridimensionamento ed alla razionalizzazione dell'uso dei territori, il recupero delle zone degradate e/o di beni non utili, rende più vivibili zone e quartieri delle città [...]». Si v. anche R. DI PACE, *La rigenerazione urbana tra pianificazione e programmazione*, in *Riv. Giur. Dell'Edilizia*, n. 5/2014, pp. 237 ss., sia per la definizione di “rigenerazione” come attività urbanistica e complessa rispetto alle dimensioni coinvolte (e distinta dalla semplice “riqualificazione” edilizia e dal mero “recupero” materiale) sia per la ricostruzione delle linee evolutive nel governo del territorio. In particolare, per l'idea dei programmi integrati di rigenerazione urbana come di programmi complessi di natura non meramente attuativa e settoriale quanto, piuttosto, programmatica e strategica. Cfr. per una trattazione dei primi strumenti di “rigenerazione” urbana si v. R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile dei territori (PRUSST) di cui al d.m. 8 ottobre 1998, n. 1169*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/ 2001, 33 ss.