

Antonio Giacalone – Marco Porcu

# SCIA, CILA E PERMESSO DI COSTRUIRE

GUIDA OPERATIVA E GIURISPRUDENZIALE

TERZA EDIZIONE



SOFTWARE INCLUSO

MODULISTICA OPERATIVA, MODULI CILA (COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI ASSEVERATA)  
PREDISPOSTI DALLE VARIE REGIONI ITALIANE E MASSIMARIO DI GIURISPRUDENZA

**Glossario** (principali termini tecnico-normativi), **F.A.Q.** (domande e risposte sui principali argomenti),  
**Test iniziale** (verifica della formazione di base), **Test finale** (verifica dei concetti analizzati)



The logo for GRAFILL, featuring the word "GRAFILL" in a bold, sans-serif font. Above the letters "A" and "I" are decorative curved lines, and a small red dot is positioned above the letter "L".

Antonio Giacalone – Marco Porcu  
**SCIA, CILA E PERMESSO DI COSTRUIRE**  
Ed. III (2017)

ISBN 13 978-88-8207-915-4  
EAN 9 788882 079154

Collana **Manuali** (208)

Giacalone, Antonio <1978->  
SCIA, CILA e permesso di costruire / Antonio Giacalone, Marco Porcu.  
– 3. ed. – Palermo : Grafill, 2017.  
(Manuali ; 208)  
ISBN 978-88-8207-915-4  
1. Edilizia – Legislazione. I. Porcu, Marco <1982->.  
343.4507869 CDD-23 SBN Pal0297166  
CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

Il volume è **disponibile anche in eBook** (formato \*.pdf) compatibile con **PC, Macintosh, Smartphone, Tablet, eReader**.  
Per l'acquisto di eBook e software sono previsti pagamenti con c/c postale, bonifico bancario, carta di credito e PayPal.  
Per i pagamenti con carta di credito e PayPal è consentito il download immediato del prodotto acquistato.

Per maggiori informazioni inquadra con uno Smartphone o un Tablet il Codice QR sottostante.



I lettori di Codice QR sono disponibili gratuitamente su Play Store, App Store e Market Place.

© **GRAFILL S.r.l.** Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo  
Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313  
Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail [grafill@grafill.it](mailto:grafill@grafill.it)

Finito di stampare nel mese di marzo 2017  
presso **Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l.** Via del Cavaliere, 93 – 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

## SOMMARIO

➤	<b>INTRODUZIONE</b> .....	p.	7
---	---------------------------	----	---

### PARTE I L'ATTIVITÀ EDILIZIA

<b>1. POTESTÀ LEGISLATIVA CONCORRENTE STATO REGIONE</b> .....	"	11
1.1. Considerazioni introduttive.....	"	11
1.2. Rapporti tra Regioni ed Enti locali.....	"	11
1.3. La potestà legislativa regionale in materia edilizia.....	"	12
<b>2. IL T.U. EDILIZIA</b> .....	"	15
2.1. Il Testo Unico Edilizia quale testo unico misto.....	"	15
2.2. Struttura e finalità del Testo Unico dell'Edilizia.....	"	16
2.3. Ambito di applicazione.....	"	17
<b>3. GLI INTERVENTI EDILIZI</b> .....	"	19
3.1. Definizioni.....	"	19
3.2. La manutenzione ordinaria.....	"	19
3.3. La manutenzione straordinaria.....	"	20
3.4. Il restauro ed il risanamento conservativo.....	"	21
3.5. La ristrutturazione edilizia.....	"	22
3.6. Le nuove costruzioni.....	"	23
3.7. La ristrutturazione urbanistica.....	"	24
<b>4. IL REGOLAMENTO EDILIZIO COMUNALE</b> .....	"	25
4.1. La disciplina.....	"	25
4.2. L'oggetto del regolamento edilizio comunale.....	"	26
4.3. La formazione del regolamento edilizio comunale.....	"	27
4.4. La commissione edilizia.....	"	28
<b>5. LO SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA</b> .....	"	29
5.1. Lo sportello unico nel d.P.R. n. 380/2001.....	"	29
5.2. Le funzioni.....	"	29
5.3. Giurisprudenza.....	"	31
5.3.1. Competenza Stato Regione.....	"	31
5.3.2. Interventi edilizi.....	"	33

5.3.3.	Interventi di risanamento conservativo – Comune di Roma .....	p.	35
5.3.4.	Ristrutturazione edilizia .....	"	35
5.3.5.	Regolamento edilizio comunale .....	"	37
5.3.6.	La commissione edilizia .....	"	38
5.3.7.	Sportello unico edilizia .....	"	40

## PARTE II

### I TITOLI ABILITATIVI

1.	<b>ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA</b> .....	"	45
2.	<b>IL PERMESSO DI COSTRUIRE: PROCEDIMENTO E DISCIPLINA</b> .....	"	54
2.1.	Breve inquadramento storico .....	"	54
2.2.	Natura giuridica .....	"	54
2.3.	Scopo, caratteristiche e presupposti per il rilascio .....	"	55
2.4.	Soggetti competenti al rilascio .....	"	57
2.5.	Presentazione della domanda e documentazione .....	"	58
2.6.	Termini, istruttoria, integrazione documentale .....	"	61
2.7.	Il provvedimento finale .....	"	65
2.8.	L'intervento sostitutivo .....	"	67
2.9.	Efficacia temporale e decadenza .....	"	68
3.	<b>GLI INTERVENTI EDILIZI SOGGETTI A PERMESSO DI COSTRUIRE</b> .....	"	72
3.1.	Interventi di nuova costruzione .....	"	72
3.2.	Interventi di ristrutturazione urbanistica .....	"	74
3.3.	Interventi di ristrutturazione edilizia con sostanziali variazioni .....	"	75
3.4.	Altri interventi definiti da Leggi regionali di settore .....	"	76
4.	<b>L'ONEROSITÀ DEL PERMESSO DI COSTRUIRE</b> .....	"	78
4.1.	Il contributo per il rilascio del permesso di costruire .....	"	78
4.2.	La determinazione del costo di costruzione .....	"	78
4.3.	Gli oneri di urbanizzazione .....	"	80
4.4.	Riduzione ed esenzione totale dal pagamento del contributo di costruzione .....	"	81
4.5.	Esenzione parziale dal contributo di costruzione .....	"	83
4.6.	Ritardato od omesso versamento del contributo di costruzione .....	"	84
5.	<b>LE OPERE A SCOMPUTO DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE</b> .....	"	86
5.1.	Opere a scomputo: storia di un'evoluzione «perenne» .....	"	86
5.2.	Appendice .....	"	89

<b>6. LA SUPER-DIA</b> .....	p.	107
<b>6.1.</b> L'origine della super-DIA.....	"	107
<b>6.2.</b> La super-SCIA nel Testo Unico dell'Edilizia.....	"	107
<b>6.3.</b> Gli interventi edilizi realizzabili mediante super-SCIA.....	"	108
<b>6.4.</b> Il procedimento.....	"	115
<b>7. LA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ</b> .....	"	116
<b>7.1.</b> Considerazioni introduttive.....	"	116
<b>7.2.</b> La denuncia di inizio attività in materia edilizia.....	"	117
<b>8. LA SCIA</b> .....	"	119
<b>8.1.</b> La disciplina.....	"	119
<b>9. L'AGIBILITÀ DEGLI EDIFICI</b> .....	"	159
<b>9.1.</b> L'agibilità ed il suo procedimento.....	"	159
<b>9.2.</b> Natura giuridica.....	"	159
<b>9.3.</b> Scopo.....	"	160
<b>9.4.</b> Soggetti competenti al rilascio.....	"	161
<b>9.5.</b> Presentazione della domanda e documentazione.....	"	162
<b>9.6.</b> Il mantenimento dei presupposti del rilascio.....	"	163
<b>9.7.</b> L'inagibilità sopravvenuta: effetti e conseguenze.....	"	163
<b>9.8.</b> Giurisprudenza.....	"	168
<b>9.8.1.</b> Attività edilizia libera.....	"	168
<b>9.8.2.</b> Permesso di costruire.....	"	169
<b>9.8.3.</b> Costo di costruzione.....	"	174
<b>9.8.4.</b> Super DIA.....	"	176
<b>9.8.5.</b> DIA.....	"	178
<b>9.8.6.</b> SCIA.....	"	181
<b>9.8.7.</b> Certificato di agibilità.....	"	182

### PARTE III LE SANZIONI

<b>1. LE SANZIONI</b> .....	"	189
<b>1.1.</b> Introduzione.....	"	189
<b>1.1.1.</b> Diritto del cittadino alla casa e tutela del paesaggio.....	"	189
<b>1.1.2.</b> Natura del reato edilizio.....	"	190
<b>1.2.</b> Quadro sanzionatorio: evoluzione.....	"	190
<b>1.2.1.</b> Evoluzione storica dell'impianto sanzionatorio.....	"	190
<b>1.2.2.</b> d.P.R. n. 380/2011 (Testo Unico).....	"	192
<b>1.3.</b> La vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia (artt. 27-28 d.P.R. 380/2001).....	"	193
<b>1.4.</b> Gli illeciti urbanistico-edilizi: le sanzioni penali.....	"	195
<b>1.5.</b> Soggetti responsabili.....	"	214

1.6.	I soggetti responsabili in concorso (extraneus).....	p.	221
1.7.	Vademecum .....	"	227
1.8.	Giurisprudenza.....	"	232
↘	<b>INSTALLAZIONE DEL SOFTWARE INCLUSO</b> .....	"	257
–	Note sul software incluso .....	"	257
–	Requisiti hardware e software .....	"	257
–	Download del software e richiesta della password di attivazione .....	"	257
–	Installazione ed attivazione del software.....	"	258
↘	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	"	259

Hanno collaborato:

- Francesco Garritano, ingegnere, in *«Le sanzioni»*, parte III.
- Fausto Indelicato, avvocato, in *«Attività edilizia libera»*.
- Marco Longoni, avvocato, in *«Permesso di costruire: procedimento e disciplina»*, *«Interventi edilizi soggetti a permesso di costruire»*, *«L'agibilità degli edifici»*.

## INTRODUZIONE

I continui stravolgimenti normativi che hanno caratterizzato il panorama giuridico italiano non potevano non avere ripercussioni immediate e dirette nel settore dell'edilizia.

L'introduzione della scia rappresenta infatti un importante cambiamento ma non è l'unica novità che il legislatore ha voluto riservare agli operatori. Si pensi infatti alle innumerevoli semplificazioni, previste anche a livello regionale.

Uno dei punti focali sui quali ruota la legislazione in materia di governo del territorio è infatti il riparto di competenze tra il legislatore nazionale e quello regionale, titolare, quest'ultimo, di ampi poteri e protagonista quasi assoluto della organizzazione del proprio territorio.

Il legislatore statale detta infatti dei principi sui quali le singole regioni, ma anche gli altri enti locali, oggi posti in una situazione di equiordinazione rispetto allo Stato, possono e devono intervenire.

I limiti della super-SCIA, della SCIA ma anche del permesso di costruire possono così essere ampliati o ridotti dal legislatore regionale con la conseguente possibilità di incontrare spesso una differente disciplina dello stesso titolo abilitativo tra amministrazioni comunali confinanti, ma appartenenti a regioni diverse.

Un simile quadro normativo ha il pregio di adattare quanto previsto in via di principio dal legislatore nazionale alle esigenze di territori e culture molto diversi tra loro ma ha altresì il difetto di determinare negli operatori giuridici insicurezza ed incertezza su quale debba effettivamente essere la disciplina applicabile.

Da segnalare l'introduzione dei moduli semplificati e standardizzati per la comunicazione di inizio attività asseverata (CILA), oltre che per la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e per il permesso di costruire (PDC).

Da ultimo, si segnala l'eliminazione della DIA a vantaggio della SCIA, oggi indiscussa protagonista del procedimento edilizio.

Si tratta di una importante semplificazione burocratica, che contribuisce a rendere maggiormente fruibile l'edilizia da parte del cittadino, risparmiando tempo e prezioso denaro.

Ogni Regione si è dovuta necessariamente adeguare a questa novità normativa, in modo tale da superare barriere e differenze che ostacolavano l'esercizio dell'attività edilizia.

La suddivisione in tre parti, la prima dedicata all'attività edilizia in generale, la seconda diretta a focalizzare l'attenzione sulla disciplina dei titoli abilitativi esistenti, mentre la terza dedicata alle sanzioni ha lo scopo di riprendere in parte la suddivisione effettuata dal legislatore del d.P.R. n. 380/2001 e dare un utile strumento di comprensione di una materia spesso di complessa interpretazione.

A tal fine si è ritenuto opportuno inserire al termine di ogni capitolo un paragrafo dedicato appositamente alle decisioni più recenti ed importanti del giudice amministrativo in materia di attività edilizia, mentre le schede operative accompagnano i capitoli di più pratica applicazione.

All'interno di ogni paragrafo sono inoltre presenti degli approfondimenti che mettono in evidenza le più importanti decisioni della giurisprudenza, della prassi o del legislatore, presente o passato.

L'opera si presenta dunque come un approfondimento completo e specialistico, in quanto delimita gli ambiti di applicazione dei titoli abilitativi con chiarezza e semplicità, completando il panorama editoriale in materia edilizia, il quale risentiva della mancanza di un'opera con tali peculiarità.

*Gli Autori*

**PARTE I**  
**L'ATTIVITÀ EDILIZIA**



## POTESTÀ LEGISLATIVA CONCORRENTE STATO REGIONE

### 1.1. Considerazioni introduttive

La Legge costituzionale n. 3/2001 è intervenuta sul Titolo V della Costituzione apportando importanti modifiche all'assetto costituzionale generale.

Con le nuove disposizioni la Repubblica è articolata in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, dotati di autonomia e costituzionalmente pariordinati.

Lo Stato ha dunque perduto quel ruolo di supremazia a favore degli enti territoriali «minori». Ciò ha determinato delle importanti ripercussioni nel riparto di competenze tra legislazione statale e legislazione regionale.

Dalla riforma in poi lo Stato ha dunque il potere di legiferare soltanto nelle materie individuate nella Costituzione ed espressamente a lui riservate.

La Legge costituzionale n. 3/2001 ha modificato, tra gli altri, gli articoli 114, 116, 117, 118 della Costituzione, distinguendo tra le materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, alla legislazione concorrente Stato/Regioni e alla legislazione riservata alle Regioni.

A seguito della riforma dell'articolo 117 della Costituzione, infatti, la legislazione regionale è posta sullo stesso piano di quella statale, con il vincolo del rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento e degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale.

Per quanto concerne la potestà regolamentare, la competenza dello Stato è ora limitata alle materie di competenza legislativa esclusiva, in ogni altra materia la potestà regolamentare è invece riservata alle Regioni. Oggi, dunque, tutte le funzioni dell'amministrazione pubblica dovrebbero essere assegnate ad un'amministrazione locale, salvo che non sussista la necessità di attribuire il loro esercizio ad un livello più elevato.

### 1.2. Rapporti tra Regioni ed Enti locali

Per quanto concerne i rapporti tra le Regioni e gli enti locali, la Legge costituzionale n. 3/2001 ha modificato la condizione degli enti locali, in quanto prima della riforma la loro autonomia non era prevista costituzionalmente ma disciplinata dal legislatore statale con apposite «leggi generali», mentre oggi l'autonomia di Comuni, Province e Città metropolitane è sancita dall'articolo 114 Costituzione.

Gli enti locali sono quindi posti sullo stesso piano degli altri enti statali ed hanno, al pari di questi ultimi, il potere di dotarsi di un proprio statuto.

Una delle novità più rilevanti in merito al rapporto tra le Regioni e gli enti locali riguarda la previsione di cui all'articolo 118 Costituzione, secondo il quale i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni proprie, oltre a quelle a loro conferite con legge statale o regionale. Ai sensi dell'articolo 117 comma 2 lett. p) lo Stato conserva, tuttavia, la potestà

legislativa esclusiva per quanto riguarda «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

L'art. 123, comma 4 della Costituzione stabilisce infine che, in merito al raccordo dei rapporti tra Regioni ed enti locali ciascuna Regione disciplina attraverso il proprio statuto il Consiglio delle autonomie locali, nel quale siedono i rappresentanti degli enti locali.

### 1.3. La potestà legislativa regionale in materia edilizia

La Legge n. 2248 del 20 marzo 1865, all'allegato A) attribuiva ai consigli comunali la facoltà di deliberare sui regolamenti di «igiene, edilizia e polizia locale», mentre il R.D. 8 giugno 1865, n. 2321, di attuazione della legge, attribuiva ai comuni il potere di emanare propri regolamenti per disciplinare i rapporti tra le costruzioni.

La Legge n. 2359 del 25 giugno 1865 (legge sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità) introduceva, invece, il Piano regolatore.

Da allora si sono succedute diverse leggi statali che hanno in vario modo limitato e disciplinato il diritto di edificare.

Uno dei riferimenti legislativi fondamentali per quanto qui di interesse è sicuramente la Legge 17 agosto 1942, n. 1150, che interessava lo sviluppo urbanistico del regno e si occupava dell'urbanistica in senso lato.

Lo spartiacque nel panorama legislativo nazionale è invece rappresentato dalla riforma costituzionale del 2001 che con la modifica del Titolo V della Costituzione ha attribuito alle Regioni potere legislativo in materia di governo del territorio.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione attribuisce la nuova materia del governo del territorio, che ricomprende sia l'urbanistica che l'edilizia, ma che con esse non coincide perfettamente, alla legislazione concorrente Stato/Regione. Spetta dunque alle Regioni la potestà legislativa nel rispetto dei principi fondamentali, determinati a livello statale.



#### **Sentenza Corte Costituzionale 20 dicembre 2002, n. 536**

*«La previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale (art. 10 della Legge costituzionale n. 3 del 2001) non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali».*



È necessario inoltre ricordare che l'art. 117 comma 6 della Costituzione dispone che:

*«La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I*

## IL T.U. EDILIZIA

### 2.1. Il Testo Unico Edilizia quale testo unico misto

Al fine di perseguire gli obiettivi del riordino e della semplificazione normativa, a partire dagli anni '90 il legislatore ha adottato la tecnica dei testi unici. Sono stati, infatti, numerosi gli interventi legislativi di tal specie che hanno interessato le materie dell'edilizia, dell'espropriazione, degli enti locali e dell'ambiente.

Per quanto riguarda la materia dell'edilizia fino al 2001 erano numerose le disposizioni legislative dirette a regolare la materia, ed a seguito della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione l'emanazione di un testo unico era diventata oramai una necessità.



Le disposizioni in materia edilizia, fino all'emanazione del Testo Unico, erano molteplici: il riferimento normativo più rilevante era senza dubbio la legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge Urbanistica), cui sono seguiti diversi interventi legislativi di modifica, tra cui la legge 28 gennaio 1977, n. 10 che ha introdotto l'istituto della concessione edilizia. Per quanto riguarda l'abitabilità degli edifici e le normative tecniche per l'attività edilizia basti invece ricordare: il R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 220 e ss.; legge 5 novembre 1971, n. 1086; legge 3 febbraio 1974, n. 64; legge 9 gennaio 1989, n. 13; legge 18 marzo 1990, n. 46; legge 9 gennaio 1991, n. 10; d.P.R. 22 aprile 1994, n. 425.



Il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, c.d. Testo Unico dell'Edilizia, adottato alla stregua dell'art. 7, Legge n. 50 del 1999 appartiene alla categoria dei testi unici misti.

Ancorché la dottrina distingua due diverse tipologie di testi unici, quelli meramente compilativi e quelli di coordinamento, sotto tale *nomen iuris* è possibile individuare fonti di produzione differenti.

Il Testo Unico Edilizia appartiene alla discussa categoria dei testi unici misti, aventi ad oggetto il coordinamento non soltanto di disposizioni legislative ma anche di disposizioni regolamentari.

Il difficoltoso inquadramento normativo dei testi unici citati ha portato il legislatore ad intervenire e riformare l'art. 7, Legge n. 50 del 1999, introducendo la necessità che un testo unico di riordino e di semplificazione della materia normativa avrebbe potuto prender vita soltanto a seguito dell'adozione di un decreto legislativo che avesse riunito le disposizioni legislative esistenti in materia e un d.P.R. contenente le sole disposizioni secondarie.

Soltanto a seguito di tale percorso normativo si sarebbe potuto adottare un unico atto, contenente il risultato dei precedenti interventi legislativi.

Ed effettivamente, il d.P.R. n. 380/2001 ha seguito tale iter normativo in quanto è stato adottato successivamente al decreto legislativo n. 378 del 2001, riguardante le disposizioni legislative in materia edilizia e al d.P.R. n. 379/2001, concernente le disposizioni regolamentari nella stessa materia.

Inquadrata dunque la natura giuridica del provvedimento normativo oggetto di studio in questa sede è preminente definirne la struttura ed individuarne le principali novità.

## 2.2. Struttura e finalità del Testo Unico dell'Edilizia

Tutte le disposizioni contenute nel Testo Unico in commento appartengono alla materia edilizia e non hanno alcuna attinenza con l'urbanistica.

Questo aspetto rappresenta una prima importante novità in quanto la materia edilizia era da sempre considerata una branca del più rilevante diritto urbanistico.

Le ulteriori e più rilevanti novità hanno riguardato:

- l'individuazione di due titoli abilitativi. La concessione edilizia, ora identificata con il nome di permesso di costruire e la denuncia di inizio attività (oggi venuta definitivamente meno);
- la disciplina edilizia in assenza di strumenti di pianificazione urbanistica, disciplinata ora dall'art. 9 e prevista in precedenza dal combinato disposto dagli artt. 4, Legge n. 10 del 1977 (c.d. legge Bucalossi) e 41-*quinquies*, Legge n. 1150 del 1942;
- la creazione dello sportello unico dell'edilizia, disciplinata dall'art. 5 con la funzione di offrire agli utenti un unico riferimento per l'intera procedura edilizia;
- l'abolizione della commissione edilizia comunale obbligatoria. Si trattava di un organismo consultivo di carattere tecnico, disciplinato in passato dall'art. 33, n. 1, della Legge n. 1150/1942. L'art. 4 comma 2 del Testo Unico prevede l'istituzione di questa commissione come facoltativa ed i pareri da essa eventualmente resi riguardano soltanto fattispecie determinate dal regolamento edilizio;
- il potenziamento del ruolo della conferenza di servizi;
- la previsione di nuove forme di collaborazione tra privati e amministrazione procedente;
- la previsione di un unico certificato di agibilità in luogo del vecchio certificato di abitabilità sia per le costruzioni destinate ad abitazioni sia per le unità immobiliari diverse dalle abitazioni.

Per quanto riguarda la struttura del Testo Unico dell'Edilizia, esso consta di 138 articoli suddivisi in tre Parti.

La prima parte, intitolata «Attività edilizia» è a sua volta suddivisa in quattro titoli dedicati alle «Disposizioni generali», ai «Titoli abilitativi», all'«Agibilità degli edifici», ed alla «Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni».

Ogni titolo, suddiviso in capi e sezioni ha il pregio di assemblare tutta la normativa edilizia finora sparsa in molteplici leggi, riprendendo i principi fondamentali della legge Bucalossi (Legge n. 10/1977) e della prima legge sul condono edilizio (Legge n. 47/1985).

La seconda parte, intitolata «Normativa tecnica per l'edilizia» è suddivisa in sei capi, recanti le «Disposizioni di carattere generale», le «Tipologie costruttive», l'«Eliminazione delle barriere architettoniche», la «Normativa antisismica», le disposizioni relative alla «Sicurezza degli impianti» e quelle concernenti il «Contenimento del consumo di energia degli edifici».

## GLI INTERVENTI EDILIZI

### 3.1. Definizioni

L'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001, intitolato «*Definizione degli interventi edilizi*» contiene l'elencazione degli interventi edilizi ammessi dal legislatore.

Al fine di una completa analisi della norma è tuttavia necessario partire dall'esame del secondo e ultimo comma, che afferma «*Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. Resta ferma la definizione di restauro prevista dall'articolo 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490*».

La prima parte della disposizione, apparentemente in armonia con l'architettura dell'ordinamento, ha suscitato particolari interrogativi che sono stati risolti, seppur con qualche orientamento dottrinale contrapposto, nel senso di ritenere prevalente una sua interpretazione letterale. Non è infatti riconosciuta alcuna possibilità per lo strumento urbanistico locale di adottare delle statuizioni difformi rispetto alle previsioni di cui al comma 1 della norma in esame.

È necessario a questo punto definire i singoli interventi edilizi ammessi dal legislatore che comunque saranno più specificamente esaminati nel corso della trattazione del testo.

### 3.2. La manutenzione ordinaria

L'art. 3 comma 1 lett. a) definisce gli interventi di manutenzione ordinaria come quelli che «*riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti*».

Gli interventi di manutenzione ordinaria sono pertanto diretti a mantenere in efficienza edifici già costruiti, senza modificare l'originario impianto strutturale del manufatto interessato.

Tale attività edilizia si caratterizza perché è rivolta a conservare l'edificio preesistente attraverso degli interventi compiuti con una regolarità temporale minima.

Nei casi di incidenza minima dell'intervento rispetto al manufatto preesistente il legislatore nazionale non ha subordinato l'opera dell'uomo a nessun titolo abilitativo.

È infatti lo stesso art. 6 comma 1 del d.P.R. n. 380/2001 che ricomprende gli interventi di manutenzione ordinaria all'interno dell'attività edilizia libera.

La necessità di un titolo abilitativo può invece essere prevista, anche nei casi di cui si discute, dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, o da altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, con particolare riguardo al D.Lgs. n. 42/2004, c.d. Testo Unico dei Beni culturali.

A scopo esemplificativo possono essere ricompresi all'interno di questa categoria le seguenti tipologie di interventi oggetto di analisi da parte della giurisprudenza amministrativa:

- «Orbene, nel caso di specie in esame, le opere contestate, limitate alla sostituzione di un preesistente portone con una serranda avvolgibile in metallo, hanno consistenza di

manutenzione ordinaria o, tutt'al più, di manutenzione straordinaria ai sensi del citato articolo 3, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. n. 380 del 2001, interventi per i quali, anche ove non siano rispettate le formalità comunicative previste dal comma 4 dell'articolo 6, sopra richiamate, non è comunque ammessa la sanzione demolitoria (a termini del comma 7 del ripetuto art. 6, infatti, che la mancata comunicazione dell'inizio dei lavori ovvero la mancata trasmissione della relazione tecnica, di cui ai commi 2 e 4 del presente articolo, comportano la sanzione pecuniaria pari a 258 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione». (*TAR Napoli, Campania, sez. III, 05 dicembre 2011, n. 5654*)

- «La previsione dell'art. 9, invero, concerne lavori che, alla luce delle definizioni che si enucleano dall'art. 3, lett. *a*), *b*) e *c*) del testo unico delle disposizioni legislative in materia edilizia, di cui al D.Lgs. 6 giugno 2001, n. 378 – utili, per l'attitudine descrittiva del tipo di intervento, anche in tema di tutela del paesaggio –, assolvono un ruolo strettamente manutentivo e conservativo del patrimonio edilizio esistente ed escludono l'asservimento all'edificazione di nuove porzioni del territorio, oltre quelle che sono già state interessate dall'attività costruttiva. Ciò vale all'evidenza per i lavori di «*manutenzione ordinaria e straordinaria*», per i quali resta però fermo l'obbligo di non alterazione delle superfici delle unità immobiliari e delle destinazioni in uso in atto». (*Consiglio di Stato, sez. VI, 02 marzo 2011, n. 1300*)
- «La mera sostituzione della copertura pressostatica può essere qualificata come intervento di manutenzione ordinaria, atteso che, ai sensi dell'art. 3 comma 1, lett. *a*) del d.P.R. n. 380/2001 sono «*interventi di manutenzione ordinaria*», gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti». (*TAR Napoli Campania, sez. VII, 14 gennaio 2011, n. 136*)

La regolarità di tali interventi, eseguiti ad intervalli ravvicinati, differenzia la manutenzione ordinaria da quella straordinaria.

### 3.3. La manutenzione straordinaria

Sono interventi di conservazione dell'edificio esistente anche quelli di manutenzione straordinaria. Oltre che per la frequenza con i quali sono effettuati l'attività in esame si distingue da quella di manutenzione ordinaria anche per il grado di intensità dell'intervento.

L'art. 3 comma 1 lett. *b*) stabilisce che gli interventi di manutenzione straordinaria riguardano «*le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso*».

L'istituto in esame è caratterizzato, secondo l'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato (Cds, sez. IV, 22 marzo 2007, n. 1388), da un duplice limite: uno di ordine funzionale, costituito dalla necessità che i lavori siano diretti alla mera sostituzione o al rinnovo di parti

## IL REGOLAMENTO EDILIZIO COMUNALE

### 4.1. La disciplina

Il regolamento edilizio comunale è disciplinato dall'art. 4 del T.U. dell'Edilizia, che al comma 1 prevede:

*«Il regolamento che i comuni adottano ai sensi dell'articolo 2, comma 4, deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi».*

Prima di verificare quale debba essere il contenuto del regolamento è necessario accertarne la natura giuridica, alla luce dei più importanti interventi normativi.

Le prime norme in materia di disciplina edificatoria del territorio comunale risalgono al periodo preunitario e precisamente alla legge comunale e provinciale dell'8 ottobre 1859, n. 3702, con la quale vennero introdotti per la prima volta i regolamenti di «ornato e polizia locale».

Successivamente vennero introdotte una serie di disposizioni sui regolamenti edilizi con la legge 20 marzo 1865, n. 2248, che si occupavano, nell'ambito dell'ampio campo di azione ad essi riconosciuto, di alcuni fondamentali aspetti relativi anche all'urbanistica.

Nell'iter di sistemazione costituzionale dei regolamenti edilizi comunali uno dei primi interventi fu la circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 30 gennaio 1878 che li vincolava al rispetto delle leggi, dei regolamenti governativi e del piano regolatore.

Il campo di azione dei regolamenti edilizi si è oggi sostanzialmente ridotto rispetto al passato ma presenta degli importanti margini di intervento nella disciplina della attività edilizia a livello locale.

Alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, tra le funzioni amministrative attribuite agli enti locali rientra quella di emanare dei regolamenti non soltanto di esecuzione ma altresì di attuazione e di integrazione.

Nel rispetto dei principi fondamentali sanciti dalle disposizioni legislative di rango primario i regolamenti edilizi comunali si attestano dunque quale fonte normativa di carattere secondario.

Nel caso in cui, tuttavia, si verifichi un contrasto tra un regolamento comunale e una legge di principio sopravvenuta, il primo deve essere modificato ad opera degli organi comunali preposti, viceversa, si riterrà abrogato.

La centralità del regolamento in esame e la sua subordinazione ai principi stabiliti dalle fonti primarie erano state oggetto, già prima della riforma costituzionale del 2001, di regolamentazione da parte del Testo Unico Enti Locali, che all'art. 4 comma 1, stabilisce:

*«Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, le regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province».*

L'esatta collocazione dei regolamenti edilizi comunali nell'assetto costituzionale delle fonti normative è oggetto di dibattiti e discussione ad opera della dottrina.

Inquadrate da un punto di vista generale le coordinate del problema è fondamentale concentrare l'attenzione sull'oggetto del regolamento edilizio comunale così come disciplinato dall'art. 4 del Testo Unico dell'Edilizia.

#### **4.2. L'oggetto del regolamento edilizio comunale**

Come sopra ricordato, l'art. 4 comma 1 del Testo Unico dell'Edilizia disciplina il contenuto ed i limiti del regolamento edilizio comunale.

Con tale strumento ciascun comune può dettare la disciplina di dettaglio relativa all'attività edilizia, ai sensi dell'art. 2 comma 4 del testo unico, che delinea i limiti di tale attività nell'autonomia statutaria e normativa di ciascuna amministrazione comunale, secondo le disposizioni di cui all'art. 3 del D.Lgs. 267/2000.

A seguito delle recenti riforme legislative e costituzionali, oggi, il regolamento edilizio comunale attiene alla sola attività edilizia intesa in senso stretto, senza alcuna possibilità di disciplinare aspetti e questioni relative all'urbanistica ed al procedimento amministrativo.

Un interrogativo di grande rilevanza riguarda il problema inerente la tassatività o meno dell'elencazione prevista dall'art. 4 comma 1 del Testo Unico dell'Edilizia. Deve ritenersi, anche se in passato si è avuto modo di dubitarne (Cass. 31 ottobre 1968, n. 355), che l'elencazione ivi compresa abbia carattere meramente esemplificativo.

Si può pertanto affermare che il regolamento edilizio comunale riguarda diverse tipologie di interventi, relativi:

- alle norme sul vicinato e sulle distanze tra i fabbricati;
- alle norme che attengono all'altezza massima degli edifici, all'estetica, all'aspetto delle costruzioni, ai rapporti tra aree fabbricabili ed aree da coprire, all'ampiezza dei cortili ed all'igiene in generale;
- alle norme sulla commissione edilizia (ove prevista) ed agli adempimenti e le procedure per il rilascio del permesso di costruire.

L'obiettivo preminente del regolamento edilizio comunale è quindi quello di disciplinare l'attività edilizia in modo omogeneo su tutto il territorio comunale, a differenza del P.R.G. che invece è lo strumento principale della pianificazione urbanistica comunale e disciplina, secondo le previsioni dell'art. 7 della Legge Urbanistica:

- la rete delle principali vie di comunicazione stradali ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
- la divisione in zone del territorio comunale, con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;
- le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;
- le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico, nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;
- i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico.

Evidenziate le principali differenze tra i due strumenti di pianificazione, che incidono su livelli differenti, rileva sottolineare il contenuto pratico del regolamento edilizio comunale. Esso

## LO SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA

### 5.1. Lo sportello unico nel d.P.R. n. 380/2001

L'art. 5 del d.P.R. n. 380/2001 prevede l'istituzione in seno alle amministrazioni comunali dello sportello unico per l'edilizia al fine di semplificare il procedimento di rilascio dei titoli abilitativi necessari al privato che deve esercitare il proprio *ius edificandi*, curandone ogni aspetto.

Tale previsione si inserisce all'interno della procedura semplificata prevista dall'art. 4 della Legge 4 dicembre 1993, n. 493 così come modificata dalla Legge n. 662/1997 e affianca l'istituto dello «Sportello unico per le attività produttive», previsto dall'art. 24 del D.Lgs. n. 112/1998, disciplinato dal d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, come modificato dal d.P.R. n. 440/2000.

Ai sensi del primo comma dell'art. 5, lo sportello unico per l'edilizia (SUE) deve costituire l'interfaccia tra il privato e la pubblica amministrazione chiamata a rilasciare il titolo abilitativo oltre a rappresentare il tramite con altre amministrazioni quando il rilascio del titolo ne presupponga l'intervento.

I comuni sono dunque obbligati ad istituire il SUE in forma singola o associata, senza tuttavia che siano previsti particolari termini temporali o sanzioni specifiche in caso di inadempimento.

Da un punto di vista strettamente operativo, ai sensi dell'art. 42 del T.U. Enti locali il SUE è costituito tramite delibera consiliare mentre la giunta comunale provvede ad adottare, secondo le previsioni dell'art. 48, comma 3, del D.Lgs. 267/2000, il regolamento di funzionamento. Spetta infine al Sindaco la nomina del soggetto responsabile del SUE (art. 50, comma 10, T.U. Enti locali).

### 5.2. Le funzioni

Le funzioni del SUE sono disciplinate dall'art. 5, comma 2 del Testo Unico dell'Edilizia, secondo il quale:

- Il SUE provvede alla ricezione degli atti concernenti le richieste dei privati. L'ufficio istituito in seno all'amministrazione comunale raccoglie le domande relative alle denunce di inizio attività ed ai permessi di costruire, oltre a tutte le istanze e/o dichiarazioni connesse all'attività edilizia. Il SUE non deve limitarsi ad una mera ricezione materiale degli atti bensì deve verificare la regolarità formale e la completezza della documentazione presentata dal privato. L'art. 5 comma 2 lett. a) richiama altresì il certificato di agibilità, nonché i progetti approvati dalla Soprintendenza ai sensi e per gli effetti degli articoli 23, 33 e 39 del D.Lgs. n. 42/2004;
- Il SUE è tenuto a fornire al privato tutte le informazioni necessarie alla realizzazione dell'intervento edilizio richiesto anche mediante la predisposizione di un archivio informatico. Tale funzione è soddisfatta consentendo l'accesso gratuito, anche per via telematica a tutti i soggetti interessati. Questa disposizione, contenuta nell'art. 5 comma 2 lett. b) del T.U. dell'Edilizia ha sollevato diversi interrogativi in quanto la p.a. viene chiamata

ad operare al fianco del privato perdendo la sua prerogativa di garante della tutela dell'interesse pubblico. Una delle informazioni di più evidente importanza è la comunicazione entro il termine perentorio di dieci giorni dal ricevimento della domanda del nominativo del responsabile unico del procedimento;

- In materia di accesso agli atti l'art. 5 comma 2 lett. c) stabilisce che il SUE provvede ad evadere le domande di accesso ai documenti amministrativi delle procedure preordinate alla realizzazione di interventi edilizi in favore di chiunque vi abbia interesse, secondo quanto previsto dagli artt. 22 e ss. della Legge n. 241 del 1990. Questo è l'unico caso in cui il SUE assume compiti di natura provvedimentale;
- Un'altra delle funzioni più rilevanti è quella relativa al rilascio dei documenti. Il SUE infatti rilascia: i permessi di costruire; i certificati di agibilità; le certificazioni attestanti le prescrizioni normative; le determinazioni provvedimentali a carattere urbanistico, paesaggistico-ambientale, edilizio e di qualsiasi altro tipo comunque rilevanti ai fini degli interventi di trasformazione edilizia del territorio. Su questo punto è importante precisare che nei primi due casi non sussiste una vera e propria competenza esclusiva provvedimentale del SUE. Gli atti in questione sono infatti adottati dal dirigente comunale competente e consegnati o trasmessi materialmente dal SUE. Il rilascio dei documenti negli ultimi due casi è invece di esclusiva competenza del SUE.

Tale attività istruttoria concerne un momento distinto rispetto all'acquisizione di tutti gli altri atti e pareri necessari ai fini del rilascio del titolo abilitativo richiesto, disciplinati dal comma 3 dell'articolo 5. In sintesi si tratta:

- delle autorizzazioni e certificazioni per le costruzioni in zone sismiche rilasciate dai competenti uffici regionali, ai sensi degli artt. 61, 94 e 62 del T.U. dell'Edilizia;
- dell'assenso dell'amministrazione militare per le costruzioni nelle zone di salvaguardia contigue ad opere di difesa dello Stato o a stabilimenti militari, ricadenti in Comuni ritenuti militarmente importanti secondo quanto previsto dall'art. 333 del Codice dell'ordinamento militare;
- dell'autorizzazione del direttore della circoscrizione doganale per la costruzione, lo spostamento o la modifica di edifici situati in zone di salvaguardia in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale, ai sensi dell'art. 19, D.Lgs. n. 374/1990 sul riordinamento degli istituti doganali;
- dell'autorizzazione dell'autorità competente per le costruzioni su terreni confinanti con il demanio marittimo, ai sensi dell'art. 55 del codice della navigazione.
- degli atti di assenso, comunque denominati, previsti per gli interventi edilizi su immobili vincolati, ai sensi degli artt. 20, 21, 22, 29 e 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004 (Testo unico dei beni culturali che ha sostituito la disciplina prevista dal D.Lgs. n. 490/1999), fermo restando che in caso di dissenso manifestato dall'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali, ovvero la Regione, la Soprintendenza o il Ministero competente, si procede ai sensi dell'art. 25 del D.Lgs. n. 42 del 2004;
- del parere vincolante della Commissione per la salvaguardia di Venezia ai sensi dell'art. 6 della Legge n. 171/1973 (ad eccezione dei casi in cui vi sia stato l'adeguamento al piano comprensoriale previsto dall'art. 5 della stessa legge, per l'attività edilizia nella laguna veneta) relativamente all'attività edilizia nella laguna veneta e nei territori dei centri storici di Chioggia, Sottomarina e isole di Pellestrina, Lido e Sant'Erasmo;

**PARTE II**  
**I TITOLI ABILITATIVI**



## CAPITOLO 1

**ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA**

L'articolo 6 del d.P.R. n. 380/2001 disciplina tutti gli interventi che rientrano all'interno della così detta attività di edilizia libera.

Questa definizione trova il suo fondamento nella circostanza che si tratta di interventi che possono essere effettuati senza alcun titolo abilitativo e rappresentano quindi una espressione del diritto di proprietà.

L'assenza di un preventivo titolo abilitativo non esonera questi interventi dal rispetto degli altri obblighi eventualmente previsti dalla legge. Ed infatti l'articolo 6 comma 1 prevede espressamente che gli interventi di edilizia libera debbano comunque rispettare le prescrizioni dettate dagli strumenti urbanistici comunali, dalle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, dalle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, nonché delle disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D.Lgs. n. 42/2004. Inoltre questi interventi, come ovvio, restano sottoposti alla vigilanza della Pubblica Amministrazione ai fini della valutazione dell'effettiva riconducibilità delle opere realizzate alle categorie tipizzate.



*«Sulla scorta dei criteri di interpretazione letterale e sistematico, appare condivisibile la tesi seguita dal Comune secondo la quale l'esecuzione delle opere elencate dal citato art. 6 è possibile senza il rilascio di alcun titolo abilitativo purché la realizzazione delle stesse sia compatibile con le destinazioni impresse alle varie aree dallo strumento urbanistico vigente».*  
(TAR Venezia Veneto sez. II, 30 settembre 2010, n. 5244)

**1. Interventi di edilizia libera****1.1. Interventi di manutenzione ordinaria (lett. a)**

La prima categoria di interventi descritti dall'articolo 3 riguarda *«le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti».*

Quindi deve trattarsi di opere modeste che non modificano in nessun modo le caratteristiche del manufatto poiché non incidono sulle parti murarie ma solo sulle finiture, limitandosi alla rimessa in funzione di singoli elementi non più efficienti, o alla loro sostituzione con altri di identica consistenza.

Gli elementi oggetto di manutenzione ordinaria possono anche risultare diversi da quelli originari, ma non possono essere funzionalmente differenti.

Secondo la giurisprudenza vanno ricondotte nelle opere di manutenzione ordinaria la sostituzione di piastrelle, la sistemazione di infissi, la demolizione e ricostruzione di cordoli con reti.

Il D.Lgs. n. 222/2016 ha inserito, tra gli interventi di edilizia libera, anche gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw, ricomprensandoli in un'autonoma fattispecie, prevista dalla lettera *a-bis*) del comma 1 dell'articolo 6.

### 1.2. *Eliminazione di barriere architettoniche* (lett. *b*))

In questa categoria sono presi in considerazione gli interventi finalizzati all'eliminazione di barriere architettoniche (vedere box) che non comportano la realizzazione di ascensori esterni, o di manufatti che alterano la sagoma dell'edificio.



## **Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996, n. 503 – Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici**

### Articolo 1. Definizioni e oggetto

1. Le norme del presente regolamento sono volte ad eliminare gli impedimenti comunemente definiti «barriere architettoniche».

2. Per barriere architettoniche si intendono:

- a) gli ostacoli fisici che sono fonte di disagio per la mobilità di chiunque ed in particolare di coloro che, per qualsiasi causa, hanno una capacità motoria ridotta o impedita in forma permanente o temporanea;
- b) gli ostacoli che limitano o impediscono a chiunque la comoda e sicura utilizzazione di spazi, attrezzature o componenti;
- c) la mancanza di accorgimenti e segnalazioni che permettono l'orientamento e la riconoscibilità dei luoghi e delle fonti di pericolo per chiunque e in particolare per i non vedenti, per gli ipovedenti e per i sordi.



Il rispetto della preesistente fisionomia del fabbricato rappresenta la *ratio* che è alla base della differente disciplina adottata per l'abbattimento delle barriere architettoniche, rispetto alle opere ordinariamente sottoposte al regime della denuncia.

In giurisprudenza è stato chiarito come la disciplina semplificata prevista per queste attività possa applicarsi anche agli anziani che abbiano superato i sessantacinque anni e che, pur non avendo specifiche difficoltà motorie, si trovano in condizioni fisiche minori, o anche ai portatori di handicap che occupano l'immobile anche se non in qualità di proprietari.



«Il Collegio, ad un'attenta disamina della documentazione versata in atti, con particolare riguardo alla relazione tecnica del 26.07.2011, non può che convenire con la difesa comunale in ordine alla non riconducibilità dell'intervento in esame fra quelli di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 380/2001. L'opera di cui si chiede l'autorizzazione alla realizzazione, infatti, pur essendo

## IL PERMESSO DI COSTRUIRE: PROCEDIMENTO E DISCIPLINA

### 2.1. Breve inquadramento storico

Il permesso di costruire è un istituto relativamente giovane, se considerato nella sua accezione e denominazione attuale. È infatti stato introdotto nell'ordinamento nazionale dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, sostituendo il precedente istituto della concessione edilizia di cui alla Legge n. 10/1977 (cosiddetta Legge Bucalossi) e della licenza edilizia di cui alla Legge n. 1150/1942 art. 31.

La concessione edilizia, sostituita nel 2003 dal permesso di costruire, era, analogamente a questo, un provvedimento amministrativo emesso dell'autorità comunale, che promuoveva attività di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, in conformità agli strumenti di pianificazione urbanistica. In seguito alla Legge n. 127/1997 (c.d. Bassanini bis) il potere di rilasciare la concessione edilizia è stato attribuito non più alla figura del Sindaco, bensì a quella dei funzionari comunali con qualifica dirigenziale (responsabile dell'ufficio tecnico).

Anche la concessione edilizia, analogamente al permesso di costruire (lo si vedrà nei prossimi capitoli) era un provvedimento a titolo oneroso: gli oneri erano quelli relativi all'urbanizzazione primaria e secondaria, nonché un contributo proporzionale al valore della costruzione, secondo criteri deliberati dal Consiglio Comunale.

Come detto, con l'entrata in vigore del Testo Unico dell'Edilizia (2003), la concessione edilizia ha preso il nome di «Permesso di costruire».

Viene chiamata ancora «concessione edilizia», invece, in Valle d'Aosta, come previsto dalla L.R. 4 aprile 1998, n. 11, art. 60.

### 2.2. Natura giuridica

Non vi sono dubbi sulla qualificazione del permesso di costruire quale autorizzazione amministrativa, in quanto presuppone l'esistenza, in capo al richiedente (proprietario o avente titolo), della titolarità del c.d. *ius aedificandi*, che rimane subordinato unicamente al controllo ed al potere autorizzatorio esercitato dalla pubblica amministrazione<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 5 del 30 gennaio 1980: «Il permesso di costruire rientra negli atti amministrativi qualificati come autorizzazioni, perché la sua funzione è tipica di tali atti, essendo diretta a rimuovere il limite posto dalla legge all'esercizio del c.d. *ius aedificandi*, connesso al diritto di proprietà. Il procedimento diretto al rilascio del titolo edilizio è volto ad accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto di costruire, nel limite in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza».

Anche il Consiglio di Stato ha più volte riconosciuto la natura autorizzatoria del permesso di costruire. Consiglio di Stato, SEZ. IV – Sentenza 6 marzo 2012, n. 1270: «In termini generali, la funzione autorizzatoria della P.A. richiede un livello minimo di istruttoria che comprende l'acquisizione di tutti gli elementi sufficienti a provare la sussistenza di un qualificato collegamento soggettivo tra chi propone la domanda di rilascio del permesso di costruire e il bene giuridico oggetto dell'autorizzazione, senza che l'esame del titolo di godimento operato dall'amministrazione costi-

È facile notare, infatti, come il Comune, nel procedimento volto alla verifica della sussistenza dei presupposti per il rilascio del permesso di costruire, eserciti un controllo di legittimità e di conformità del progetto presentato rispetto alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti, non solo di rango nazionale e regionale, ma anche a livello locale e comunale. Mediante tale controllo, viene così rimosso un ostacolo previsto dall'ordinamento per l'esercizio del diritto di edificare.

Il permesso di costruire non è soggetto alla discrezionalità dell'amministrazione, la quale si deve limitare ad una stretta verifica della corrispondenza tra il progetto di edificazione del privato (che ne abbia titolo) e le previsioni edilizie ed urbanistiche vigenti.

La giurisprudenza aveva avuto modo di specificare che, anche in seguito allo spirare del termine concesso all'amministrazione per l'emissione del provvedimento, permane in capo ad essa il potere e l'obbligo di pronunciarsi sulla richiesta di permesso di costruire<sup>2</sup>; tuttavia, come si vedrà nei prossimi paragrafi, tale orientamento è destinato ad essere superato con la modifica legislativa che, anche per il rilascio del permesso di costruire, ha previsto il meccanismo del c.d. «silenzio-assenso».

### 2.3. Scopo, caratteristiche e presupposti per il rilascio

Lo scopo dell'obbligo, imposto al privato, di richiedere il permesso di costruire prima di effettuare un intervento edilizio soggetto a quel regime è sostanzialmente quello di consentire alla Pubblica Amministrazione il controllo dell'esercizio del diritto, in capo al privato stesso, di procedere ad edificazione, quantomeno con riferimento agli interventi edilizi maggiormente significativi, che incidono in maniera rilevante sull'assetto del territorio.

L'art. 11 del Testo Unico dell'Edilizia definisce le caratteristiche del permesso di costruire:

*«1. Il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo.*

*2. Il permesso di costruire è trasferibile, insieme all'immobile, ai successori o aventi causa. Esso non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio. È irrevocabile ed è oneroso ai sensi dell'articolo 16.*

*3. Il rilascio del permesso di costruire non comporta limitazione dei diritti dei terzi».*

Quanto al primo comma, con tutta evidenza il titolo di proprietà dell'immobile costituisce titolo di legittimazione preferenziale, onde ottenere il permesso di costruire: tale titolo deve essere prodotto a corredo dell'istanza. Tuttavia, vengono prese in considerazione ulteriori situazioni nelle quali il richiedente, pur non essendo proprietario dell'immobile, abbia in ogni caso un titolo meritevole per poter ottenere il permesso di costruire: è il caso, ad esempio, del titolare di

---

*tuisca un'illegittima intrusione in ambito privatistico, ma solo per assicurare un ordinato svolgimento delle attività sottoposte al controllo autorizzatorio per non alimentare il contenzioso tra le parti».*

<sup>2</sup> TAR Lazio – Latina, Sez. I – Sentenza 3 febbraio 2011, n. 89: «Tra i due possibili significati attribuibili all'espressione «silenzio-rifiuto» contenuta nel comma 9 dell'art. 20, d.P.R. n. 380 del 2001, ossia di silenzio-diniego ovvero di silenzio-inadempimento (un silenzio che esprime piuttosto inerzia dell'amministrazione quanto al suo obbligo generale di concludere, entro termini certi, il procedimento con un provvedimento espresso), è preferibile optare per il secondo, con la conseguenza che l'amministrazione, pur dopo lo spirare del termine legalmente assegnatole per la conclusione del procedimento di cui all'art. 20, d.P.R. n. 380 del 2001, non solo non perde il potere di determinarsi espressamente sulla domanda di permesso di costruire ma addirittura permane nell'obbligo di doverlo fare, soprattutto le volte in cui l'autore della domanda insiste formalmente per l'ottenimento di un provvedimento espresso di conclusione del procedimento medesimo».

## L'ONEROSITÀ DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

### 4.1. Il contributo per il rilascio del permesso di costruire

Il rilascio del permesso di costruire, la cui trattazione è stata affrontata nei capitoli precedenti, è stato subordinato, fin dall'articolo 1, legge 28 gennaio 1977, n. 10 (c.d. Legge Bucalossi), al pagamento di un contributo commisurato:

- all'incidenza degli oneri di urbanizzazione;
- al costo di costruzione.

Le previsioni della Legge Bucalossi in merito al contributo di costruzione sono oggi riprese dall'articolo 16 del d.P.R. n. 380/2001.

Per quanto riguarda il contributo relativo al costo di costruzione, esso ha natura impositiva, in quanto sorge a seguito dell'incremento patrimoniale del titolare del permesso di costruire, e di conseguenza della sua capacità contributiva.

Come si vedrà per il pagamento degli oneri di urbanizzazione, l'amministrazione può accordarsi con il privato nel senso di scomputare il pagamento di tali oneri attraverso la realizzazione di determinate opere.

L'art. 16, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001, non si riferisce in alcun modo al contributo di costruzione, tuttavia, la giurisprudenza non ha escluso che anche in quest'ultimo caso le parti (una pubblica e l'altra privata) possano accordarsi per una forma di pagamento alternativa. Si è, infatti, affermato che l'art. 16 non costituisce «*un impedimento ad un eventuale accordo sostitutivo anche per il costo di costruzione, né esso si pone come norma imperativa in senso negativo, solo perché lo scomputo è oggettivamente possibile unicamente per gli oneri urbanistici; ciò spiega il perché la norma si è limitata ad indicare i soli oneri urbanistici come scomputabili, ma non è affatto possibile affermare che sussiste un divieto tassativo per forme alternative di pagamento e/o compensazione con opere urbanistiche anche per i costi di costruzione*» (TAR Pescara, Abruzzo, sez. I, 18 ottobre 2010, n. 1142).

### 4.2. La determinazione del costo di costruzione

La determinazione del contributo di costruzione avviene sulla base delle norme che dettano i criteri di calcolo, che vanno rigorosamente rispettate anche in osservanza del principio di cui all'articolo 23 della Costituzione, secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

La giurisprudenza ha chiarito che la determinazione del costo di costruzione, così come quella dell'onere di urbanizzazione, deve essere la conseguenza dell'applicazione automatica di regole di calcolo previste da fonte normativa senza alcun margine di discrezionalità per l'amministrazione (TAR Milano, Lombardia, sez. II, 16 marzo 2011, n. 740). La determinazione del costo di costruzione deve essere inoltre effettuata al momento del rilascio del permesso di

costruire e l'amministrazione non può procedere ad una sua rideterminazione sulla base della entrata in vigore di nuove normative.

La pubblica amministrazione può, agendo in autotutela, modificare la determinazione in precedenza effettuata perché erronea, procedendo quindi al calcolo corretto e modificando, sia in eccesso che per difetto quanto in precedenza stabilito (TAR Catania, Sicilia, sez. I, 02 febbraio 2012, n. 279).

Deve inoltre essere rilevata l'esistenza in capo al privato di un diritto al conguaglio o alla restituzione del contributo di costruzione qualora non abbia realizzato, in tutto o in parte, l'opera oggetto del permesso oppure sia stata ridotta la sua portata edilizia e il suo impatto urbanistico.

 In merito alla giurisdizione sulle controversie aventi ad oggetto la determinazione del costo di costruzione e degli oneri di urbanizzazione la giurisprudenza ha chiarito che:

*«È principio altresì pacifico in giurisprudenza, che la determinazione degli oneri relativi alla concessione edilizia deve essere riferita alla normativa operante alla data del rilascio della concessione medesima, che è il momento in cui sorge l'obbligazione e dies a quo, tra l'altro, per la decorrenza del termine prescrizione (ex multis Consiglio di Stato, sez. VI, 18 marzo 2004, n. 1435, id. sez. V, 15 ottobre 2003, n. 6295, id. sez. V, 26 marzo 2003, n. 1564, id., sez. V 22 settembre 1999, n. 1113, id. sez. V, 4 agosto 1986, n. 401, TAR Puglia Bari sez. II, 14 gennaio 2010, n. 52).*

*Il contributo per oneri di urbanizzazione – secondo una tesi avente natura tributaria (Cassazione 27 settembre 1994, n. 7874, Consiglio di Stato sez. V 1997, n. 462) – costituisce, comunque, un corrispettivo di diritto pubblico posto a carico del costruttore, connesso al rilascio della concessione edilizia, a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae (ex multis Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 2006, n. 2258); per la determinazione di esso deve essere fatto necessario ed esclusivo riferimento alle norme di legge (e regolamentari quali le deliberazioni comunali di recepimento delle tabelle parametriche definite dalla Regione) che regolano i relativi criteri di conteggio, norme che vanno rigorosamente rispettate anche in osservanza del principio di cui all'art. 23 della Costituzione, secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge (ex multis ancora TAR Lazio Roma sez. II 4 maggio 2010, n. 9535, TAR Campania Salerno sez. II 2 marzo 2010, n. 1570)».*

(TAR Bari, Puglia, sez. III, 10 febbraio 2011, n. 243)



Il costo di costruzione, ai sensi del comma 3 dell'art. 16, è determinato, come detto, al momento del rilascio del permesso di costruire, mentre la sua corresponsione deve avvenire in corso d'opera, non oltre sessanta giorni dall'ultimazione dei lavori. Il versamento degli oneri di urbanizzazione deve avvenire invece al momento del rilascio del titolo abilitativo, anche se il privato può richiederne la rateizzazione all'amministrazione comunale.

## LE OPERE A SCOMPUTO DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE

### 5.1. Opere a scomputo: storia di un'evoluzione «perenne»

Lo scomputo degli oneri di urbanizzazione costituisce uno dei temi a più ampio impatto, sia per i profili attinenti al diritto dell'edilizia sia per quanto attiene ai profili pubblicistici della vicenda.

Facendo un passo indietro, come noto, l'urbanizzazione di un territorio costituisce una delle attività connesse alle funzioni tipiche degli enti locali: l'impatto sociale e il ruolo strategico di tale tipo di attività, permette astrattamente di ricondurla alle funzioni pubblicistiche.

Ciò anche perché le infrastrutture necessarie ad urbanizzare un territorio sono essenzialmente di proprietà pubblica. In questo senso una indicazione esemplificativa deriva dall'art. 143 comma 1 del D.Lgs. n. 152/2006 (T.U. ambiente), secondo cui:

*«Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge».*

Ma l'indicazione, come si diceva, è solo esemplificativa, visto che il concetto, anche per espressa previsione normativa, è estensibile a tutte le urbanizzazioni.

Si riporta a solo scopo dimostrativo uno schema con le principali suddivisioni delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

PRIMARIA	SECONDARIA
– strade residenziali	– asili nido e scuole materne
– spazi di sosta o di parcheggio	– scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo
– fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas	– mercati di quartiere
– pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato	– delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi
– cavedi multiservizi e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni, salvo nelle aree individuate dai comuni sulla base dei criteri definiti dalle regioni	– impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie. Nelle attrezzature sanitarie sono ricomprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate

In tale ottica, negli ultimi decenni, lo *ius edificandi*, connesso alla proprietà o possesso delle aree, è sempre stato connotato da necessari provvedimenti che, a vario titolo, permettono tale tipo di attività.

Si ricorderà che l'evoluzione delle autorizzazioni per costruire, giunta adesso al permesso di costruire, è stata influenzata dalla regolamentazione di settore, già a partire dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), sostanzialmente trasposto oggi nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, attraverso la legge 6 agosto 1967, n. 765 e la legge 27 gennaio 1977, n. 10.

Il comune denominatore dell'evoluzione accennata, ed almeno a partire dalla legge 6 agosto 1967, n. 765, è sempre stato rappresentato dalla necessaria onerosità dei titoli abilitativi, seppure nelle diverse funzioni e caratteristiche che storicamente hanno assunto.

In sostanza, come noto agli addetti ai lavori, la possibilità di costruire è subordinata al pagamento dell'interessato (poi titolare del permesso di costruire) degli oneri di urbanizzazione, ossia di una quota ragguagliata a diversi parametri che dovrebbe avere la funzione di permettere agli enti locali di realizzare le urbanizzazioni necessarie o, come spesso accade, di incamerare un rimborso (o remunerazione) per le opere già eseguite.

Con l'articolo 6 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (c.d. legge Bucalossi), agli oneri di urbanizzazione si sono aggiunti quelli attinenti al contributo commisurato al costo di costruzione.

Urbanizzare un territorio porta con sé inevitabili difficoltà tecniche ed un impegno economico e politico che ha messo in evidenza, spesso, l'incapacità degli enti locali di provvedere tempestivamente ed in maniere efficace.

Tale constatazione, insieme all'evoluzione dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione, sempre più caratterizzati da schemi negoziali, ha permesso lo sviluppo della realizzazione delle opere di urbanizzazione da parte dei privati a scomputo totale o parziale dei relativi oneri.

L'art. 11, comma 1, della legge Bucalossi (poi trasfuso con modifiche nell'art. 16, comma 2 del d.P.R. n. 380/2001) per la prima volta ha previsto la possibilità di scomputare la quota del contributo relativa agli oneri di urbanizzazione, nel caso in cui il titolare del permesso di costruire o l'attuatore del piano di lottizzazione si fosse obbligato a realizzarle direttamente.

Lo schema, dunque, appare evidente: attraverso una convenzione di urbanizzazione è possibile provvedere ad una sostituzione dell'obbligazione da parte del titolare del permesso di costruire.

Quest'ultimo, infatti, sostituendo la propria obbligazione di dare (una somma di denaro, ossia gli oneri di urbanizzazione) con una obbligazione di *facere* (fare, cioè, le opere stesse), adempie con la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Il fenomeno non è scontato e, sotto il profilo giuridico, conduce a numerose conseguenze, sostanzialmente legate al fatto che l'unica obbligazione assunta dal titolare del permesso di costruire è rappresentata dalla realizzazione delle opere.

Tale constatazione di fondo ha permesso di chiarire poi alcune questioni operative che erano emerse dall'applicazione pratica dell'istituto, in relazione alla titolarità dei risparmi di spesa.

Sul punto, l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, con determinazione del 16 luglio 2009, n. 7, ha, tra l'altro, chiarito che tali importi spettano al privato, salvo diversa (volontaria) indicazione della convenzione.

Queste ultime osservazioni permettono di introdurre un'altra fondamentale questione legata al tema qui trattato e relativo alla necessità di applicare in tale contesto le procedure ad evidenza pubblica.

## LA SUPER-DIA

### 6.1. L'origine della super-DIA

La legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. Legge obiettivo), all'articolo 1, comma 6, aveva previsto alcune nuove ipotesi di denuncia di inizio attività, mentre al successivo articolo 1, comma 14, delegava il Governo ad intervenire entro il 31 dicembre 2002, attraverso l'emanazione di un decreto legislativo avente ad oggetto l'introduzione all'interno del d.P.R. n. 380/2001 delle modifiche necessarie per adeguarne il contenuto alle previsioni della stessa legge obiettivo.

Con la delega ad esso attribuito, il Governo ha approvato il D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, che ha coordinato il testo dell'articolo 22 del Testo Unico dell'Edilizia con le nuove disposizioni in materia di denuncia di inizio attività ai sensi della Legge n. 443/2001.

### 6.2. La super-SCIA nel Testo Unico dell'Edilizia

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222, recante Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, c.d. «Decreto SCIA 2», è stata definitivamente eliminata la denuncia di inizio attività (DIA) per far spazio alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Pertanto, anche la cosiddetta super-DIA, riguardante quegli interventi per i quali legislatore lasciava al privato la facoltà di scegliere quale titolo abilitativo utilizzare (super-DIA o permesso di costruire), sono oggi realizzabili mediante la cosiddetta super-SCIA. Essa si configura come una facoltà di carattere procedimentale, in quanto sul piano sostanziale, penale e contributivo continua ad applicarsi, senza alcuna possibilità di deroga la disciplina prevista per il permesso di costruire.

Gli interventi edilizi sottoposti al regime giuridico della super-SCIA sono dunque interventi c.d. maggiori o pesanti, rispetto a quelli soggetti alla scia semplice.

Per quanto riguarda le caratteristiche della super-SCIA, rispetto alle considerazioni sin qui effettuate, si può quindi riassumere quanto segue:

- la super-SCIA ha carattere facoltativo rispetto al permesso di costruire;
- al pari del permesso di costruire la super-SCIA è onerosa, soggetto al contributo di costruzione di cui all'articolo 16 del d.P.R. n. 380/2001;
- nel caso di violazione delle norme edilizie ed urbanistiche si applicano le sanzioni amministrative e penali previste per il permesso di costruire;
- le regioni possono ampliare l'ambito applicativo della super-DIA.

Ai sensi dell'articolo 23, comma 01, lettera c), le regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a super-SCIA.

### 6.3. Gli interventi edilizi realizzabili mediante super-SCIA

Il nuovo comma 01 dell'articolo 23 del Testo Unico, elenca gli interventi assentibili mediante segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire.

Tra questi, la lettera *a)* prevede gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera *c)*, ovvero «*gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni*».

All'interno di questa norma è possibile individuare due diverse tipologie di interventi:

- quelli di natura conservativa, volti al recupero sotto il profilo statico e funzionale di un edificio esistente;
- quelli di natura ricostruttiva, preordinati alla demolizione del manufatto ed alla realizzazione di uno nuovo, del tutto identico nella sagoma e nella volumetria al primo.

A norma dell'art. 10 comma 1 lettera *c)*, è necessario il possesso del permesso di costruire, e non è possibile richiedere in luogo di quest'ultimo la super-SCIA, per tutti quegli interventi che determinano la realizzazione di un manufatto totalmente o parzialmente diverso rispetto al precedente, in merito a:

- aumento delle unità immobiliari;
- modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici.

Per quanto riguarda invece gli interventi ricompresi nelle zone omogenee A, il permesso di costruire è richiesto anche nel caso di semplice mutamento di destinazione d'uso.

Pur nella vigenza di legislazioni regionali spesso differenti è possibile affermare che la super-SCIA può essere richiesta in luogo del permesso di costruire quando l'intervento di ristrutturazione, sia esso di demolizione e ricostruzione, rispetti il numero delle unità immobiliari preesistenti, la sagoma, il volume e le superfici originarie.



### **Circolare 4 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 7 agosto 2003, n. 417**

*Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301. Chiarimenti interpretativi in ordine alla inclusione dell'intervento di demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione edilizia.*

G.U.R.I. 25-11-2003, n. 274

#### **1. Premessa**

Con la presente circolare questo Ministero intende far conoscere il proprio avviso sulla disposizione di cui all'art. 1, comma 6, lettera *b)*, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, recepita dall'art. 3, comma 1, lettera *d)*, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (in seguito Testo unico), come modificato ed integrato dall'art. 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301 (in seguito Testo unico coordinato),

## LA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ

### 7.1. Considerazioni introduttive

L'istituto della denuncia di inizio attività in materia edilizia era disciplinata dall'articolo 22 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e trovava il proprio fondamento nelle previsioni dell'articolo 19 Legge n. 241/1990.

A seguito di molteplici interventi normativi rispetto alla disciplina e alla concreta attuazione dell'istituto in esame, al fine di accertare la ratio che ha spinto il legislatore ad introdurlo nel nostro ordinamento, è necessario fare un passo indietro. Prima di definirne gli attuali limiti applicativi rileva determinarne l'origine normativa.

L'articolo 19 della Legge n. 241/1990 (legge sul procedimento amministrativo) introduce un istituto che elimina l'intermediazione di un potere amministrativo per l'esplicazione di un'attività privata. Lo svolgimento dell'attività privata trova infatti, con l'articolo 19, la propria fonte direttamente nella legge, che ne fissa il regime, di modo che il privato interessato si rende partecipe di un'attività cosiddetta liberalizzata.

Lo spirito liberalizzatore del legislatore è dunque rinvenibile fin dalla originaria formulazione della norma.

Nella sua formulazione originaria l'articolo 19 si occupava di tutte quelle ipotesi in cui l'esercizio dell'attività del privato era subordinata ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nullaosta, permesso o diverso atto «concessorio» il cui rilascio da parte della amministrazione dipendeva unicamente dalla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge. Non era prevista, ed a maggior ragione non è prevista oggi, alcun tipo di attività valutativa rispetto ai requisiti tecnici della dichiarazione.

Al fine di individuare i tratti applicativi fondamentali della DIA può essere effettuato un parallelismo con l'istituto del silenzio-assenso, disciplinato invece dal successivo articolo 20 della Legge n. 241/1990. A differenza del silenzio-assenso, la dichiarazione di inizio attività non costituisce infatti una forma di conclusione del procedimento amministrativo, in assenza appunto di un potere abilitativo.

Rileva in questa sede, prima di approfondire le caratteristiche della DIA in materia edilizia, affermare che il potere di controllo che l'amministrazione esercita ex articolo 19 Legge n. 241/1990, nella sua formulazione originaria, non è esercizio di potere di autotutela in quanto l'amministrazione si limita a riscontrare la corrispondenza con la normativa di quanto dichiarato dal privato, senza operare alcun tipo di ponderazione tra l'interesse del privato e quello pubblico.

Il potere di verifica può invece esplicitarsi nell'invito a conformare l'attività posta in essere dal privato con le disposizioni normative vigenti o con il divieto di proseguirla. Questo atteggiamento denota una ulteriore differenza con quanto invece previsto in materia di silenzio-assenso, poiché in quest'ultimo caso l'amministrazione esercita un vero e proprio potere di autotutela, annullando gli effetti prodotti dal silenzio.

Nel corso degli anni l'art. 19 della Legge n. 241/1990 è stato oggetto di numerosi interventi normativi che posso essere così riassunti:

- la prima modifica si deve all'art. 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, rubricata «*Interventi correttivi di finanza pubblica*» (legge finanziaria 2004), con la quale è stato eliminato l'originario riferimento dell'art. 19 al regolamento, necessario al fine di individuare le attività denunciabili;
- una ulteriore modifica è stata operata, come per molte parti della legge sul procedimento amministrativo dall'art. 3 del D.L. n. 35/2005, convertito dalla Legge n. 80/2005, con il quale è stato imposto al denunciante di attendere trenta giorni dalla presentazione della denuncia prima di dare effettivo inizio all'attività, pur dovendone obbligatoriamente darne avviso all'amministrazione. Fatto salvo inoltre il potere dell'amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dei successivi artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies*;
- è poi intervenuto l'art. 49, comma 4-*bis*, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito con Legge n. 122 del 2010), recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*», il quale ha previsto che per ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipende esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale o non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli stessi, la sostituzione della denuncia di inizio attività con la segnalazione di inizio attività.

La legge 7 agosto 2012, n. 134, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese, è successivamente intervenuta stabilendo che: «*Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti*».

Da ultimo, il D.Lgs. 126/2016, benché abbia lasciato invariato il comma 1 dell'articolo in commento, è intervenuto integrando e modificando gli altri commi dell'articolo (in particolare commi 2 e 3).

## **7.2. La denuncia di inizio attività in materia edilizia**

Pur traendo origine normativa dalle disposizioni di cui all'art. 19 della Legge n. 241/1990, la denuncia di inizio attività in materia edilizia ha seguito un percorso legislativo autonomo che si era consolidato con l'art. 22 del d.P.R. n. 380/2001. L'art. 22 del Testo Unico dell'Edilizia rappresentava anch'esso il risultato di numerosi interventi legislativi in materia edilizia.

Una delle prime disposizioni che sono andate a derogare l'egemonia normativa della concessione edilizia, diretta alla semplificazione delle procedure di realizzazione degli interventi edilizi è stata la Legge n. 94/1982 (c.d. Legge Nicolazzi), che ha introdotto un regime particolare, più semplice e veloce di quello fino ad allora esistente.

Determinati interventi erano pertanto assoggettati ad autorizzazione gratuita o al silenzio assenso. Successivamente è intervenuto l'articolo 26 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (legge

## LA SCIA

**8.1. La disciplina**

Il d.P.R. n. 380/2001 aveva in origine previsto sostanzialmente due soli titoli abilitativi, il permesso di costruire e la denuncia di inizio attività. Come meglio precisato nei paragrafi ad essi riservati gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio erano esclusivamente subordinati, ai sensi degli artt. 10 e ss. del Testo Unico dell'Edilizia al rilascio del permesso di costruire, mentre, in via residuale erano realizzabili mediante denuncia di inizio attività tutti quegli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 ed all'art. 6 del predetto testo unico.

Successivamente, un ulteriore titolo edilizio venne introdotto nel d.P.R. n. 380/2001 con il D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, che modificando l'art. 22 comma 3 del testo unico aveva concesso la possibilità di realizzare mediante DIA (o super DIA), in alternativa al permesso di costruire anche alcuni degli interventi indicati nell'art. 10.



Il D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, recante «*Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia*», ha realizzato il necessario coordinamento tra il testo unico dell'edilizia e la legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*», c.d. Legge obiettivo. Quest'ultima legge, tutt'ora vigente, come modificata dalla Legge n. 166 del 2002, prevede che il Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) contenga le seguenti indicazioni:

- 1) l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare;
- 2) i costi stimati per ciascuno degli interventi;
- 3) le risorse disponibili e le relative fonti di finanziamento;
- 4) lo stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati;
- 5) il quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi.

A partire dal 2003, quindi, il DPEF contiene un allegato appositamente dedicato allo stato di attuazione del Programma delle Infrastrutture Strategiche (Allegato Infrastrutture).

L'obiettivo della Legge n. 443/2001 è quello di programmare a livello statale la realizzazione e l'ammodernamento delle infrastrutture considerate di particolare rilevanza nazionale. Per una approfondita analisi dell'attua-

zione della «legge obiettivo» è stato recentemente presentato alla VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici il 6° rapporto redatto in collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.



Oggi la disciplina in materia edilizia, che trova nel testo unico più volte citato il suo punto di riferimento, ha subito degli importanti interventi sia normativi che giurisprudenziali, tutti tesi ad una incessante liberalizzazione e semplificazione degli interventi edilizi.

In un'ottica di riduzione degli oneri burocratici in capo al privato il legislatore è infatti intervenuto con l'art. 49, comma 4-bis, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, rubricato «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*», convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha modificato l'art. 19 della Legge n. 241/1990, eliminando così dal procedimento amministrativo l'istituto della DIA semplice e introducendo la SCIA – segnalazione certificata di inizio attività. Più che una vera e propria eliminazione della dia la maggior parte degli autori parla di sostituzione della disciplina prevista per la SCIA nei confronti della dia c.d. semplice, sia dal punto di vista sostanziale che procedimentale.

L'introduzione della SCIA, avvenuta dapprima nel settore delle attività produttive e successivamente estesa anche al settore dell'edilizia ha suscitato molteplici perplessità tra gli operatori del settore. È stato infatti necessario l'intervento del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. decreto sviluppo), convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106 per confermare l'applicabilità della SCIA anche al settore edilizio.

L'art. 5, comma 2, del decreto sviluppo, rappresenta una norma di interpretazione autentica che ha finalmente chiarito la possibilità di utilizzare la segnalazione certificata di inizio attività anche nei casi di realizzazione di determinati interventi edilizi.

La SCIA viene dunque prevista per tutti quegli interventi ricompresi dall'art. 22 commi 1 e 2 del Testo Unico dell'Edilizia, mentre continua ad essere applicabile la super dia (qualora sia prevista dalla legislazione regionale) per gli interventi di cui all'art. 22 comma 3.

Il decreto sviluppo ha altresì modificato l'art. 19 della Legge n. 241/1990, inserendo il comma 6-bis, secondo il quale: «6-bis. *Nei casi di SCIA in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali*».

Questa norma, così come modificata dall'art. 6, comma 1 del D.L. n. 138/2011, convertito dalla Legge n. 148/2011, ha ridotto il termine da sessanta a trenta giorni, nei casi di segnalazione certificata di inizio attività in materia edilizia, per l'eventuale verifica da parte dell'amministrazione dei requisiti e dei presupposti previsti dal comma 1 dell'art. 19 della Legge n. 241/1990, ovvero tutti quei requisiti richiesti dalla legge per la completezza e la validità della certificazione.



L'art. 6, comma 1, D.L. n. 138 del 2011, convertito dalla Legge n. 148 del 2011 ha introdotto il comma 6-ter all'art. 19 della Legge n. 241/1990, secondo il quale:

## L'AGIBILITÀ DEGLI EDIFICI

### 9.1. L'agibilità ed il suo procedimento

Il d.P.R. n. 380/2001, c.d. Testo Unico dell'Edilizia, al fine di snellire e semplificare le procedure burocratiche, ha soppresso in via definitiva il concetto di abitabilità, tradizionalmente distinta dall'agibilità. In passato si distingueva infatti, fra il «*certificato di abitabilità*», riferito alle unità immobiliari ad uso di abitazione, ed il «*certificato di agibilità*» riferito agli edifici da destinare ad altro uso.

L'autorizzazione di abitabilità trovava il proprio fondamento già nell'art. 221 comma 1 del T.U. Leggi Sanitarie (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265), che riprendeva un ancor più risalente Regio Decreto, ed in cui si stabiliva che «*gli edifici o parti di essi indicati nell'articolo precedente non possono essere abitati senza autorizzazione del Sindaco, il quale la concede quando, previa ispezione dell'ufficiale sanitario o di un ingegnere a ciò delegato, risulti che la costruzione sia stata eseguita in conformità del progetto approvato, che i muri siano convenientemente prosciugati e che non sussistano altre cause di insalubrità*».

Anche la regolamentazione d'igiene all'interno nel regolamento edilizio; tuttavia, con l'evoluzione culturale e sociale nei decenni successivi al dopoguerra, si avvertiva già la necessità di svincolare il concetto di abitabilità o agibilità dalla semplice nozione di igiene e salubrità, in quanto si riteneva opportuno ricomprendere anche le verifiche su altre caratteristiche delle costruzioni come la sicurezza e la stabilità.

L'evoluzione normativa a cui si è assistito negli anni '90 ha portato (attraverso il d.P.R. 22 aprile 1994, n. 425, regolamento recante disciplina dei procedimenti di autorizzazione all'abitabilità, di collaudo statico e di iscrizione al catasto) ad adeguare il procedimento amministrativo di abitabilità ed agibilità ai principi sul nuovo procedimento amministrativo, dettati dalla Legge n. 241/1990, ma anche ad introdurre la necessità di verificare altresì le caratteristiche costruttive mediante il collaudo statico.

Dottrina e giurisprudenza utilizzavano già in passato i termini abitabilità ed agibilità come sinonimi, mentre con il passare del tempo tale distinzione è venuta meno ed è stata definitivamente abbandonata con il d.P.R. n. 380/2001, che introduce al Titolo III della Parte I «*Agibilità degli edifici*», facendo tabula rasa della nozione di abitabilità.

Il nuovo concetto di agibilità concerne pertanto la verifica delle condizioni di igiene e la salubrità, ma anche il risparmio energetico e la sicurezza statica e dinamica di impianti ed edifici.

### 9.2. Natura giuridica

Sotto il profilo amministrativo, la dottrina maggioritaria ritiene che l'agibilità possa considerarsi un'autorizzazione, ossia un provvedimento amministrativo di rimozione di un limite legale (il divieto di utilizzare gli edifici in assenza dell'accertamento dei requisiti prescritti) e di

«certificazione» della sussistenza dei requisiti medesimi. Vi è però parte della dottrina (Sandulli) che ritiene si tratti di un provvedimento di abilitazione, in quanto l'amministrazione è vincolata a rilasciare il provvedimento una volta verificata l'assenza di motivi impeditivi.

Per ciò che concerne il livello gerarchico delle norme, quanto disposto dall'art. 24 del T.U., che definisce il certificato di agibilità e che ne delinea i presupposti oggettivi e la legittimazione a richiederlo, è da considerare fonte legislativa (primaria) così come la disposizione di cui all'art. 26 che definisce la dichiarazione di inagibilità, mentre la norma procedurale contenuta nell'art. 25, che descriveva è stato abrogato dal c.d. «Decreto SCIA 2».

 *L'agibilità, a differenza del titolo edilizio, che amplia la sfera giuridica dell'intestatario e che deve dunque essere ben determinato se non altro in ragione del rapporto di esclusività che si crea con il bene oggetto del provvedimento abilitativo, si limita ad attestare una situazione oggettiva (ed in particolare la corrispondenza dell'opera realizzata al progetto assentito, dal punto di vista dimensionale, della destinazione d'uso e delle eventuali prescrizioni contenute nel titolo, nonché attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità degli edifici, di risparmio energetico e di sicurezza degli impianti negli stessi installati, alla stregua della normativa vigente). Ne deriva che deve essere rilasciata a chiunque abbia un interesse giuridicamente apprezzabile ad utilizzare l'edificio al quale si riferisce.*

(TAR Umbria Perugia, Sez. 1, Sentenza n. 512 del 18.11.2010)



### 9.3. Scopo

Il certificato di agibilità è necessario in tutti i casi in cui si termini una nuova costruzione, anche costituente solo un ampliamento o la sopraelevazione di un edificio già esistente, allo scopo di verificare la sussistenza di condizioni ritenute dallo Stato inderogabili per consentirne il regolare utilizzo. È altresì richiesto nel caso in cui siano effettuati interventi, su edifici esistenti, che possano influire sulle condizioni di sicurezza, salubrità, risparmio energetico.

Per tutti gli altri edifici non è richiesto invece il certificato, o perché già in possesso del certificato di agibilità o abitabilità previsto dal d.P.R. n. 425 del 1994, o perché si tratta di costruzioni o ricostruzioni molto risalenti nel tempo.

Le condizioni richieste per il rilascio del certificato di agibilità vengono elencate dal primo comma dell'art. 24 del T.U. dell'Edilizia e sono:

- la sicurezza;
- l'igiene;
- la salubrità;
- il risparmio energetico degli edifici e degli impianti in essi installati.

Diversamente da quanto era disposto dall'art. 220 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, ora abrogato, l'art. 24 vigente non fa più alcun riferimento alla necessità di avere un parere preventivo dell'ufficiale sanitario né della commissione edilizia, la cui istituzione è oggi facoltativa.

Anche ai fini civilistici, la presenza del certificato di agibilità riveste un'importanza primaria, in quanto in caso di compravendita dell'immobile, si ritiene che, a norma dell'art. 1477 comma

**PARTE III**  
**LE SANZIONI**



## LE SANZIONI

### 1.1. Introduzione

Un dato di fatto: il fenomeno dell'abusivismo edilizio non può ritenersi sconfitto, nonostante il fortificarsi degli strumenti di controllo preventivo e repressivo, a causa principalmente del «lassismo» della pubblica amministrazione, che – dopo la fase di mancata approvazione degli strumenti urbanistici durata decenni – ancora oggi quasi mai mette in atto strumenti idonei per prevenire e/o reprimere tempestivamente gli abusi, neanche dopo l'entrata in vigore della Legge n. 47/1985, che ha fornito un'arma letale per l'abusivismo edilizio. Il Comune diviene proprietario dell'area di sedime dell'opera realizzata abusivamente a seguito di inottemperanza all'ordinanza di demolizione, anche in presenza dell'atto di archiviazione del procedimento relativo al reato edilizio (Corte di Cassazione, Sez. III penale, Sentenza n. 143/2009).

La Legge n. 47/1985 ha sanato l'abusivismo edilizio progressivo, violando in tal modo il principio della certezza del diritto e dimostrando che la Legge non è uguale per tutti, senza ottenere come contropartita la scomparsa del fenomeno dell'abusivismo edilizio, per come implicitamente confermato dall'approvazione di due successivi provvedimenti di sanatoria (Legge n. 724/1994, art. 39 e Legge n. 326/2003).

La Corte Costituzionale ha ritenuto l'art. 39 della Legge n. 724/1994 normativa eccezionale e pertanto ne ha sancito la legittimità costituzionale, precisando però che *«ulteriori reiterazioni di una simile disciplina andrebbero diversamente valutate sul piano della ragionevolezza»* (Corte Costituzionale, Sentenza n. 427/1995).

Ma la «reiterazione» c'è stata.

Si pensi alle ultime disposizioni legislative sulle case fantasma, nelle quali si è intravista la «volontà» di cambiare rotta a favore di chi la legge è abituato a non rispettarla.

Domanda: se la legge obbliga il responsabile dell'opera abusiva ad accatastarla e pagare su di essa le imposte, che equivale a riconoscerne la proprietà o per lo meno il possesso, come può il Comune ordinarne successivamente la demolizione o acquisirla al proprio patrimonio?

Si prefigura un condono edilizio gratuito?

#### 1.1.1. Diritto del cittadino alla casa e tutela del paesaggio

La Corte di Cassazione penale, sezione III con la Sentenza n. 35919 del 19 settembre 2008 ha stabilito che *«... lo stato di necessità è difficilmente configurabile in materia di abusivismo edilizio o ambientale, in quanto il pericolo di restare senza abitazione è concretamente evitabile attraverso i meccanismi del mercato o dell'assistenza sociale ...»*

*Invero in tale materia manca, non solo e non tanto il danno grave alla persona ... ma anche e soprattutto l'inevitabilità del pericolo: infatti l'attività edificatoria non è vietata in modo assoluto, ma è consentita nei limiti imposti dalla legge a tutela dei beni di rilevanza collettiva, quali*

*il territorio, l'ambiente ed il paesaggio, che sono tutelati anche dalla Costituzione – art. 9 –. Di conseguenza, se il suolo è edificabile, le disagiate condizioni economiche non impediscono al cittadino di chiedere il permesso di costruire. Se il suolo non è edificabile **il diritto del cittadino a disporre di un'abitazione non può prevalere sull'interesse della collettività alla tutela del paesaggio e dell'ambiente**».*

### 1.1.2. Natura del reato edilizio

La natura del reato edilizio rivela il suo carattere permanente per cui si rende necessario individuare i vari momenti di cessazione della permanenza individuati, nel:

- 1) sequestro penale-amministrativo dell'opera abusiva;
- 2) completamento dell'opera abusiva: in tal caso, l'effetto lesivo del bene giuridico protetto perdura nel tempo;
- 3) ordinanza di sospensione dei lavori;
- 4) sentenza di condanna.

Il reato edilizio sotto il profilo della responsabilità soggettiva: conserva la sua natura di **reato contravvenzionale** punibile a titolo di dolo-colpa per il quale, in forza dei principi generali, è escluso il tentativo.

## 1.2. Quadro sanzionatorio: evoluzione

### 1.2.1. Evoluzione storica dell'impianto sanzionatorio

L'evoluzione normativa da cui discende il vigente impianto sanzionatorio penale posto a tutela di una corretta attività edilizia ed urbanistica è strettamente legata alle situazioni storiche, di natura contingente e strutturale dell'Italia.

Normativa:

- **Legge sulle espropriazioni del 1865**: la prima legge degna di nota è la n. 2359 del 1865 avente ad oggetto «*Legge sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica*» che prevede da un lato dei piani regolatori per l'edilizia e dall'altro dei piani di ampliamento, il cui scopo era principalmente il controllo edilizio all'interno degli abitati e la cui applicazione fu estremamente limitata.
- **Legge n. 2892 del 1885** (Legge Napoli) il cui obiettivo era quello di predisporre il risanamento dell'abitato attraverso la dichiarazione di pubblica utilità e attraverso un nuovo approccio alla questione espropriativa.
- **Legge n. 1150 del 17 agosto 1942** (Legge Urbanistica): la legge urbanistica del 1942 introdusse nell'ordinamento giuridico italiano alcune fattispecie penali che divennero le figure tradizionali dell'illecito edilizio: lett. *a)* e *b)* dell'art. 41. Il caso della lett. *a)* fu diretto a sanzionare con l'ammenda la violazione del divieto stabilito nell'art. 28, primo comma, relativo alla lottizzazione senza autorizzazione ovvero per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive disposte nell'art. 32, primo comma. Inoltre l'articolo 28 diceva che non era possibile lottizzare senza autorizzazione, considerando una lottizzazione in presenza di una strumentazione urbanistica generale e pertanto da considerare un'operazione tecnica di dettaglio e quindi sanzionabile anche con una semplice

## INSTALLAZIONE DEL SOFTWARE INCLUSO

### Note sul software incluso

Il software incluso<sup>1</sup> consente la gestione delle seguenti utilità:

- **Modulistica operativa per SCIA e permesso di costruire;**
- **Moduli CILA (Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata);**
- **Massimario di giurisprudenza** relativo ai seguenti argomenti:
  - Agibilità degli edifici;
  - Sanzioni;
  - Sportello Unico Edilizia.

Utilità disponibili con il software:

- **Glossario** (principali termini tecnico-normativi);
- **F.A.Q.** (domande e risposte più frequenti);
- **Test iniziale** (verifica della formazione di base);
- **Test finale** (verifica dei concetti analizzati).

### Requisiti hardware e software

- Processore da 2.00 GHz;
- MS Windows Vista/7/8/10 (è necessario disporre dei privilegi di amministratore);
- MS .Net Framework 4 e vs. successive;
- 250 MB liberi sull'HDD;
- 2 GB di RAM;
- MS Word 2007 e vs. successive;
- Adobe Reader 11.x e vs. successive;
- Accesso ad internet e browser web.

### Download del software e richiesta della password di attivazione

1) Collegarsi al seguente indirizzo internet:

**[http://www.grafill.it/pass/915\\_4.php](http://www.grafill.it/pass/915_4.php)**

2) Inserire i codici “A” e “B” (vedi ultima pagina del volume) e cliccare [**Continua**].

3) **Per utenti registrati** su [www.grafill.it](http://www.grafill.it): inserire i dati di accesso e cliccare [**Accedi**], accettare la licenza d'uso e cliccare [**Continua**].

---

<sup>1</sup> Il software incluso è parte integrante della presente pubblicazione e resterà disponibile nel menu **G-cloud** dell'area personale del sito [www.grafill.it](http://www.grafill.it).

- 4) **Per utenti non registrati** su [www.grafill.it](http://www.grafill.it): cliccare su **[Iscriviti]**, compilare il form di registrazione e cliccare **[Iscriviti]**, accettare la licenza d'uso e cliccare **[Continua]**.
- 5) Un **link per il download del software** e la **password di attivazione** saranno inviati, in tempo reale, all'indirizzo di posta elettronica inserito nel form di registrazione.

### Installazione ed attivazione del software

- 1) Scaricare il setup del software (file **\*.exe**) cliccando sul link ricevuto per e-mail.
- 2) Installare il software facendo doppio-click sul file **88-8207-916-1.exe**.
- 3) Avviare il software:

Per utenti MS Windows Vista/7/8: **[Start]** › **[Tutti i programmi]** › **[Grafill]**  
 › **[SCIA, CILA e permesso di costruire III Ed]** (cartella)  
 › **[SCIA, CILA e permesso di costruire III Ed]** (icona di avvio)

Per utenti MS Windows 10: **[Start]** › **[Tutte le app]** › **[Grafill]**  
 › **[SCIA, CILA e permesso di costruire III Ed]** (icona di avvio)

- 4) Compilare la maschera *Registrazione Software* e cliccare su **[Registra]**.
- 5) Dalla finestra *Starter* del software sarà possibile accedere alle utilità disponibili.



---

## BIBLIOGRAFIA

- Bin R., Pitruzzella G., *Diritto Costituzionale*, VII, 2006, Giappichelli.
- Casetta E., *Manuale di Diritto Amministrativo*, VI, 2004, Giuffrè.
- D'Angelo N., *Vigilanza, sanzioni e sanatorie nell'edilizia*, 2006, Maggioli.
- De Gioia V., *Edilizia e Urbanistica*, 2009, Utet.
- Ferrara R., G.F. Ferrari, *Commentario breve alle leggi in materia di Urbanistica ed Edilizia*, 2010, Cedam.
- Garofoli R., Ferrari G., *Codice dell'Edilizia*, II, 2011, Nel Diritto.
- Grasselli G. (a cura di), *La proprietà immobiliare*, 2010, Cedam.
- Guzzo G., Palligiano G., *L'attività edilizia – Titoli, procedure, sanzioni e tutela*, 2011, Giuffrè.
- Mengoli G.C., *Manuale di Diritto Urbanistico*, VI, 2009, Giuffrè.
- Rusconi G., *Edilizia*, II, 2011, Gruppo 24Ore.
- Rezzonico S., Rezzonico M., *DIA, superDIA e permesso di costruire*, II, 2008, Il Sole 24 Ore.
- Rota G.L., Rusconi G. (a cura di), *Edilizia e Urbanistica*, II, 2010, Utet.