



ANTONIO GIACALONE / MARCO PORCU  
GIORGIO MANGIARACINA / GIORGIA FRANCO

# TESTO UNICO EDILIZIA

GUIDA OPERATIVA E GIURISPRUDENZIALE A  
**CILA, SCIA E PERMESSO DI COSTRUIRE**



**WEBAPP INCLUSA**  
CON AGGIORNAMENTO AUTOMATICO

**GRAFILL**

Antonio Giacalone / Marco Porcu / Giorgio Mangiaracina / Giorgia Franco

**TESTO UNICO EDILIZIA**

**GUIDA OPERATIVA E GIURISPRUDENZIALE A CILA, SCIA E PERMESSO DI COSTRUIRE**

Ed. I (01-2022)

ISBN 13 978-88-277-0291-8

EAN 9 788827 7 02918

Collana **COME FARE PER** (83)



**Licenza d'uso da leggere attentamente  
prima di attivare la WebApp o il Software incluso**

Usa un QR Code Reader  
oppure collegati al link <https://grafill.it/licenza>

**Per assistenza tecnica sui prodotti Grafill** aprire un ticket su <https://www.supporto.grafill.it>

L'assistenza è gratuita per 365 giorni dall'acquisto ed è limitata all'installazione e all'avvio del prodotto, a condizione che la configurazione hardware dell'utente rispetti i requisiti richiesti.

© **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)

**CONTATTI  
IMMEDIATI**



**Pronto GRAFILL**  
Tel. 091 6823069



**Chiamami**  
[chiamami.grafill.it](http://chiamami.grafill.it)



**Whatsapp**  
[grafill.it/whatsapp](http://grafill.it/whatsapp)



**Messenger**  
[grafill.it/messenger](http://grafill.it/messenger)



**Telegram**  
[grafill.it/telegram](http://grafill.it/telegram)

Finito di stampare presso **Tipografia Publistampa S.n.c. - Palermo**

Edizione destinata in via prioritaria ad essere ceduta nell'ambito di rapporti associativi.

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
<b>PARTE I - L'ATTIVITÀ EDILIZIA</b> .....	"	9
<b>1. POTESTÀ LEGISLATIVA</b>		
<b>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 TESTO UNICO DELL'EDILIZIA</b> .....	"	16
2.1. Il Testo Unico dell'Edilizia quale testo unico misto .....	"	16
2.2. Struttura e finalità del Testo Unico dell'Edilizia.....	"	17
2.3. Ambito di applicazione .....	"	18
<b>3. GLI INTERVENTI EDILIZI</b> .....	"	20
3.1. Definizioni.....	"	20
3.2. La manutenzione ordinaria .....	"	20
3.3. La manutenzione straordinaria .....	"	22
3.4. Il restauro ed il risanamento conservativo .....	"	23
3.5. La ristrutturazione edilizia .....	"	24
3.6. Le nuove costruzioni .....	"	25
3.7. La ristrutturazione urbanistica.....	"	26
3.8. Giurisprudenza .....	"	27
<b>4. IL REGOLAMENTO EDILIZIO COMUNALE</b> .....	"	29
4.1. La disciplina .....	"	29
4.2. L'oggetto del regolamento edilizio comunale .....	"	30
4.3. La formazione del regolamento edilizio comunale .....	"	31
4.4. La commissione edilizia .....	"	32

<b>5. LO SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA</b> .....	p.	34
<b>5.1.</b> Lo sportello unico nel d.P.R. n. 380/2001 .....	"	34
<b>5.2.</b> Le funzioni .....	"	34
<b>5.3.</b> Giurisprudenza .....	"	36
<b>5.3.1.</b> Competenza Stato Regione .....	"	36
<b>5.3.2.</b> Interventi edilizi .....	"	39
<b>5.3.3.</b> Interventi di risanamento conservativo – Comune di Roma .....	"	41
<b>5.3.4.</b> Ristrutturazione edilizia .....	"	41
<b>5.3.5.</b> Regolamento edilizio comunale .....	"	44
<b>5.3.6.</b> La commissione edilizia .....	"	45
<b>5.3.7.</b> Sportello unico edilizia .....	"	47
 <b>PARTE II – I TITOLI ABILITATIVI</b> .....	"	49
 <b>1. ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA</b> .....	"	51
 <b>2. IL PERMESSO DI COSTRUIRE: PROCEDIMENTO E DISCIPLINA</b> .....	"	61
<b>2.1.</b> Breve inquadramento storico .....	"	61
<b>2.2.</b> Natura giuridica .....	"	61
<b>2.3.</b> Scopo, caratteristiche e presupposti per il rilascio .....	"	62
<b>2.4.</b> Soggetti competenti al rilascio .....	"	65
<b>2.5.</b> Presentazione della domanda e documentazione .....	"	65
<b>2.6.</b> Termini, istruttoria, integrazione documentale .....	"	68
<b>2.7.</b> Il provvedimento finale .....	"	73
<b>2.8.</b> L'intervento sostitutivo .....	"	74
<b>2.9.</b> Efficacia temporale e decadenza .....	"	75
 <b>3. GLI INTERVENTI EDILIZI SOGGETTI A PERMESSO DI COSTRUIRE</b> .....	"	80
<b>3.1.</b> Interventi di nuova costruzione .....	"	80
<b>3.2.</b> Interventi di ristrutturazione urbanistica .....	"	82
<b>3.3.</b> Interventi di ristrutturazione edilizia con sostanziali variazioni .....	"	83
<b>3.4.</b> Altri interventi definiti da Leggi regionali di settore .....	"	85
 <b>4. L'ONEROSITÀ DEL PERMESSO DI COSTRUIRE</b> .....	"	86
<b>4.1.</b> Il contributo per il rilascio del permesso di costruire .....	"	86
<b>4.2.</b> La determinazione del costo di costruzione .....	"	86
<b>4.3.</b> Gli oneri di urbanizzazione .....	"	88
<b>4.4.</b> Riduzione ed esenzione totale dal pagamento del contributo di costruzione .....	"	89

4.5.	Esenzione parziale dal contributo di costruzione .....	p.	92
4.6.	Ritardato od omesso versamento del contributo di costruzione ....	"	92
<b>5.</b>	<b>LE OPERE A SCOMPUTO DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE .....</b>	"	95
5.1.	Opere a scomputo: storia di un'evoluzione «perenne» .....	"	95
5.2.	Appendice .....	"	99
<b>6.</b>	<b>LA SUPER-DIA .....</b>	"	120
6.1.	L'origine della super-DIA .....	"	120
6.2.	La super-SCIA nel Testo Unico dell'Edilizia .....	"	120
6.3.	Gli interventi edilizi realizzabili mediante super-SCIA .....	"	121
6.4.	Il procedimento .....	"	128
<b>7.</b>	<b>LA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ .....</b>	"	129
7.1.	Considerazioni introduttive .....	"	129
7.2.	La denuncia di inizio attività in materia edilizia .....	"	131
<b>8.</b>	<b>LA SCIA .....</b>	"	133
8.1.	La disciplina .....	"	133
<b>9.</b>	<b>L'AGIBILITÀ DEGLI EDIFICI .....</b>	"	174
9.1.	L'agibilità ed il suo procedimento .....	"	174
9.2.	Natura giuridica .....	"	175
9.3.	Scopo .....	"	175
9.4.	Soggetti competenti al rilascio .....	"	177
9.5.	Presentazione della domanda e documentazione .....	"	177
9.6.	Il mantenimento dei presupposti del rilascio .....	"	182
9.7.	L'inagibilità sopravvenuta: effetti e conseguenze .....	"	182
9.8.	Giurisprudenza .....	"	183
9.8.1.	Attività edilizia libera .....	"	183
9.8.2.	Permesso di costruire .....	"	185
9.8.3.	Costo di costruzione .....	"	192
9.8.4.	Super DIA .....	"	194
9.8.5.	DIA .....	"	196
9.8.6.	SCIA .....	"	200
9.8.7.	Certificato di agibilità .....	"	201
<b>10.</b>	<b>I TITOLI ABILITATIVI E LE AGEVOLAZIONI FISCALI PER L'EDILIZIA .....</b>	"	206
10.1.	Stato legittimo dell'immobile e agevolazioni fiscali: norme di riferimento .....	"	207

10.2.	La verifica dello stato legittimo: modalità operative e modelli da utilizzare .....	p.	210
10.3.	Abusi edilizi e decadenza dell’agevolazione fiscale .....	”	214
10.3.1.	Regolarizzazione dell’abuso ed effetti sulle agevolazioni.....	”	214
10.3.2.	Decadenza dalle agevolazioni e sanzioni tributarie .....	”	215
10.3.3.	Sconto in fattura, cessione del credito e ripartizione delle responsabilità tra cedente e cessionario.....	”	218
10.3.4.	La deroga prevista per gli interventi agevolati con il “Superbonus” .....	”	219
10.4.	Cila e Superbonus .....	”	221
<b>PARTE III – LE SANZIONI</b> .....			” 223
1.	<b>LE SANZIONI</b> .....	”	225
1.1.	Introduzione .....	”	225
1.1.1.	Diritto del cittadino alla casa e tutela del paesaggio.....	”	226
1.1.2.	Natura del reato edilizio .....	”	227
1.2.	Quadro sanzionatorio: evoluzione.....	”	228
1.2.1.	Evoluzione storica dell’impianto sanzionatorio.....	”	228
1.2.2.	d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) .....	”	229
1.3.	La vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia (Artt. 27 e 28 del TUE).....	”	230
1.3.1.	Art. 27, d.P.R. n. 380/2001 – Vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia .....	”	230
1.3.2.	Art. 28, d.P.R. n. 380/2001 – Vigilanza su opere di amministrazioni statali.....	”	233
1.4.	Le sanzioni.....	”	233
1.4.1.	Le sanzioni amministrative.....	”	233
1.4.2.	Le sanzioni penali.....	”	234
1.5.	Soggetti responsabili .....	”	264
1.6.	I soggetti responsabili in concorso .....	”	272
<b>CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP</b> .....			” 282
Contenuti della WebApp.....			” 282
Requisiti hardware e software.....			” 282
Attivazione della WebApp.....			” 282
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....			” 283

# INTRODUZIONE

Questa guida si propone di esaminare in termini pratici ed esemplificativi i più importanti istituti del d.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 (c.d. *Testo Unico dell'Edilizia*)<sup>1</sup>, alla luce delle ultime novità normative che si sono "abbattute" sul quadro giuridico di riferimento in materia edilizia.

In particolare, si rappresenta che nell'analisi dei singoli istituti sono riportate in modo dettagliato le modifiche apportate dal D.L. n. 76 del 16 luglio 2020 (c.d. *Decreto Semplificazioni*), poi convertito con Legge n. 120 dell'11 settembre 2020 e da tutte le disposizioni che hanno inciso sul contenuto del *Testo Unico Edilizia*.

Per quanto concerne in particolare il *Decreto Semplificazioni*, il legislatore è intervenuto modificando:

- l'articolo 2-bis (*Deroghe in materia di distanze tra fabbricati*), in particolare nel comma 1-ter;
- l'articolo 3 (*Definizioni degli interventi edilizi*), modificando la lettera b) sugli interventi di manutenzione straordinaria, la lettera d) sugli interventi di ristrutturazione edilizia e sostituendo la lettera e.5) in materia di interventi di nuova costruzione;
- l'articolo 6 (*Attività edilizia libera*), con la sostituzione della lettera e-bis), sulle opere stagionali;
- l'articolo 9-bis (*Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*), con l'aggiunta del comma 1-bis;
- l'articolo 10 (*Interventi subordinati a permesso di costruire*), sostituendo la lettera c) riferito agli interventi di ristrutturazione edilizia;
- l'articolo 14 (*Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici*), con la sostituzione del comma 1-bis) e la modifica del comma 3;
- l'articolo 16 (*Contributo per il rilascio del permesso di costruire*), modificando la lettera d-ter) del comma 4;
- l'articolo 20 (*Procedimento per il rilascio del permesso di costruire*), modificando il comma 8 sull'efficacia del decorso del termine;

<sup>1</sup> Nel seguito nominato anche TUE.

- l'articolo 22 (*Segnalazione certificata di inizio attività*), modificando la lettera a) del primo comma in materia di SCIA da utilizzarsi in caso di interventi di manutenzione straordinaria;
- l'articolo 23-ter (*Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante*), modificando il comma 2;
- l'articolo 23-quater (*Usi temporanei*), introducendo ex novo una disciplina apposita in materia di usi temporanei di immobili e spazi urbani;
- l'articolo 24 (*Agibilità*), aggiungendo il comma 7-bis;
- l'articolo 34 (*Interventi costruiti in parziale difformità dal permesso di costruire*), abrogando il comma 2-ter;
- l'articolo 34-bis (*Tolleranze costruttive*), introducendo l'intero articolo sul limite da tenere in considerazione in caso di mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari;
- l'articolo 41 (*Demolizione di opere abusive*), sostituendo l'intero articolo;
- l'articolo 94 (*Autorizzazione per l'inizio dei lavori*), modificando il primo e il secondo comma sulle modalità di rilascio dell'autorizzazione in caso di costruzioni in zone sismiche;
- l'articolo 103 (*Vigilanza per l'osservanza delle norme tecniche*), modificando il comma 2.

Oltre al D.L. n. 76/2020 (*Decreto Semplificazioni*), a causa della crisi dell'intero sistema economico dovuto alla pandemia da Covid-19, il legislatore è intervenuto con molteplici disposizioni tutte riportate nel testo.

Gli stravolgimenti sociali hanno quindi avuto un riflesso importante sul sistema legislativo ed in particolare sulle norme dedicate al mondo delle costruzioni. Nonostante questo, il testo ha cercato di mantenere la sua identità iniziale, ovvero fornire agli operatori gli strumenti per comprendere la ratio dei più importanti istituti del d.P.R. n. 380/2001, così da poter applicare in modo adeguato anche le successive modifiche applicative.



**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 parieordinati.

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 del 18 ottobre 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 della 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 della 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, lettera 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'articolo 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 n. 1150 del 17 agosto 1942, 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*

## IL TESTO UNICO DELL'EDILIZIA

### 2.1. Il Testo Unico dell'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 dell'Edilizia, 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: R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, articoli 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 TUE, adottato alla stregua dell'articolo 7 della Legge n. 50/1999, 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 TUE 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'articolo 7 della Legge n. 50/1999, 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 D.Lgs. n. 378/2001, 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 TUE 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'articolo 9 e prevista in precedenza dal combinato disposto dagli articolo 4 della Legge n. 10/1977 (c.d. *Legge Bucalossi*) e dall'articolo 41-*quinquies* della Legge n. 1150/1942;
- la creazione dello sportello unico dell'edilizia, disciplinata dall'articolo 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'articolo 33, n. 1 della Legge n. 1150/1942. L'articolo 4, comma 2 del TUE 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 precedente;
- 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:

- 1) *Disposizioni generali*;
- 2) *Titoli abilitativi*;

## GLI INTERVENTI EDILIZI

### 3.1. Definizioni

L'articolo 3 del TUE, rubricato «*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 saranno più specificamente esaminati nel corso della trattazione del testo.

### 3.2. La manutenzione ordinaria

L'articolo 3, comma 1, lettera 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 articolo 6, comma 1 del TUE 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 in 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.

# IL REGOLAMENTO EDILIZIO COMUNALE

## 4.1. La disciplina

Il regolamento edilizio comunale è disciplinato dall'articolo 4 del TUE, che al comma 1 prevede: «1. *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". Con la legge 20 marzo 1865, n. 2248, vennero introdotte una serie di disposizioni sui regolamenti edilizi 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'articolo 4, comma 1,



stabilisce: «1. *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'articolo 4 del TUE.

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

Come sopra ricordato, l'articolo 4, comma 1 del TUE, 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'articolo 2, comma 4 del TUE, che delinea i limiti di tale attività nell'autonomia statutaria e normativa di ciascuna amministrazione comunale, secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del D.Lgs. 267/2000.

Con le 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'articolo 4, comma 1 del TUE. 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'articolo 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;

## LO SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA

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

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

### 5.2. Le funzioni

Le funzioni del sportello unico per l'edilizia (SUE) sono disciplinate dall'articolo 5, comma 2 del TUE, 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'articolo 5, comma

2, lettera a) del TUE, 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'articolo 5, comma 2, lettera b) del TUE, 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'articolo 5, comma 2, lettera c) del TUE, 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 articoli 22 e ss. della Legge n. 241/1990. 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 articoli 61, 94 e 62 del TUE;
- 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'articolo 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'articolo 19 del D.Lgs. n. 374/1990 sul riordinamento degli istituti doganali;

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

# 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 (lettera 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, ricomprendendoli in un'autonoma fattispecie, prevista dalla lettera *a-bis*) del comma 1 dell'articolo 6.

### 1.2. *Eliminazione di barriere architettoniche* (lettera *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 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. n. 380/2001, sostituendo il precedente istituto della concessione edilizia di cui alla Legge n. 10/1977 (c.d. *Legge Bucalossi*) e della licenza edilizia di cui alla Legge n. 1150/1942, articolo 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, articolo 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>. È

<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».

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 P.A. 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'articolo 11 del TUE 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».*

---

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 costituisca 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-inadempiamento (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».*



## GLI INTERVENTI EDILIZI SOGGETTI A PERMESSO DI COSTRUIRE

Benché l'articolo 10 del d.P.R. n. 380/2001 stabilisca quali interventi edilizi siano soggetti a permesso di costruire, è l'articolo 3 del TUE che, nel fornire una definizione più analitica degli interventi edilizi, aiuta l'operatore (sia esso il responsabile del procedimento, il progettista, il consulente) ad identificare quali interventi richiedano il titolo abilitativo per eccellenza, ossia il permesso di costruire.

### 3.1. Interventi di nuova costruzione

La definizione degli interventi di nuova costruzione, per i quali l'articolo 10 del TUE prescrive il titolo abilitativo più gravoso, ossia il permesso di costruire, è contenuta nell'articolo 3, comma 1 dello stesso d.P.R. n. 380/2001, ed in particolare alla lettera e): sono «interventi di nuova costruzione», quegli interventi di «*trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:*

- e.1) *la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);*
- e.2) *gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;*
- e.3) *la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;*
- e.4) *l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;*  
*(punto da ritenersi abrogato implicitamente dagli articoli 87 e seguenti del decreto legislativo n. 259 del 2003)*
- e.5) *l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o delle tende e delle unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione, e loro pertinenze e accessori, che siano collocate, anche in via*

- continuativa, in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, che non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno e presentino le caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive previste dalle normative regionali di settore ove esistenti;*
- e.6) *gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;*
- e.7) *la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato».*

La giurisprudenza è stata spesso chiamata a definire se alcune particolari tipologie di intervento fossero da qualificare come nuove costruzioni o con altre tipologie di classificazione, tanto che la casistica risulta assai variegata e passibile, di volta in volta, di diverse sfumature, anche a seconda delle leggi regionali applicabili, che spesso trattano in maniere disomogenea i diversi tipi di interventi edilizi.

#### GIURISPRUDENZA

*«L'intervento edilizio, consistente nel cambio di destinazione d'uso da magazzino a civile abitazione, rientra nel concetto di «nuova costruzione» di cui all'art. 41-sexies, Legge n. 1150 del 1942, che comprende anche il cambio di destinazione d'uso implicante aggravio del carico urbanistico, ciò sulla base di un'interpretazione funzionale di tale norma secondo la quale, ai fini del reperimento dei parcheggi pertinenziali, anche gli interventi sull'esistente suscettibili di aggravare il carico urbanistico (quali l'aumento delle superfici, il cambio di destinazione d'uso e/o il frazionamento di unità immobiliari) sono equiparabili a quelli di nuova costruzione (nel caso di specie, la misura da reperire a parcheggio riguarda la «porzione» di volume dell'immobile soggetta a cambio di destinazione e non tutto l'edificio)».*

**(TAR Roma Lazio sez. II, Sentenza 7 novembre 2011, n. 8535)**

*«È legittima la disposizione del p.r.g. che, in attuazione alla l. reg. 1/2001 (disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso di immobili e norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico), per gli interventi di cambio di destinazione d'uso accompagnati da opere edili, condiziona il rilascio del permesso edilizio al reperimento dello standard aggiuntivo corrispondente alla nuova destinazione d'uso, ovvero alla sua monetizzazione. Infatti se la ratio di questa disciplina è l'adeguamento della dotazione di standard ogni qualvolta il mutamento di destinazione d'uso di un'area o di un immobile renda insufficiente la dotazione correlata alla precedente destinazione, allora lo standard aggiuntivo deve ritenersi dovuto in*

## 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 della 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'articolo 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'articolo 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, 2 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)**

## 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'articolo 143, comma 1 del D.Lgs. n. 152/2006 (*T.U. Ambiente*), secondo cui: «1. *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 raggugliata 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 scemputo totale o parziale dei relativi oneri.

L'articolo 11, comma 1, della *Legge Bucalossi* (poi trasfuso con modifiche nell'articolo 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,

## 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 TUE 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 il 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 TUE, 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'articolo 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 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 7 agosto 2003, n. 4174**  
*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



## 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 della 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'articolo 19 della Legge n. 241/1990 è stato oggetto di numerosi interventi normativi che posso essere così riassunti:

- la prima modifica si deve all'articolo 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'articolo 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'articolo 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 articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*;
- è poi intervenuto l'articolo 49, comma 4-*bis* del 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).

### 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 articoli 10 e ss. del TUE 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'articolo 6 del TUE. 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'articolo 22, comma 3 del TUE aveva concesso la possibilità di realizzare mediante DIA (o super DIA), in alternativa al permesso di costruire anche alcuni degli interventi indicati nell'articolo 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'attuazione 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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'articolo 22 commi 1 e 2 del TUE, mentre continua ad essere applicabile la super dia (qualora sia prevista dalla legislazione regionale) per gli interventi di cui all'articolo 22 comma 3.

Il *Decreto Sviluppo* ha altresì modificato l'articolo 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'articolo 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'ar-

## L'AGIBILITÀ DEGLI EDIFICI

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

Il d.P.R. n. 380/2001 (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'articolo 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 regolamento 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'articolo 24 del TUE, 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'articolo 26 che definisce la dichiarazione di inagibilità, mentre la norma procedurale contenuta nell'articolo 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'intestatorio 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'articolo 24 del TUE e sono:

- la sicurezza;
- l'igiene;

## I TITOLI ABILITATIVI E LE AGEVOLAZIONI FISCALI PER L'EDILIZIA

La normativa fiscale di favore per il settore edile e immobiliare è vasta e le singole disposizioni sono disseminate in vari testi normativi: tra le principali agevolazioni occorre menzionare l'aliquota IVA ridotta per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, le detrazioni ai fini delle imposte sui redditi per l'acquisto o l'assegnazione di immobili già ristrutturati nonché quelle per l'acquisto e la costruzione di box e posti auto, la detrazione degli interessi passivi sui mutui per l'acquisto o la costruzione della prima casa; e poi le detrazioni fiscali per il recupero del patrimonio edilizio e per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti<sup>1</sup>, le detrazioni fiscali previste per specifici interventi relativi all'adozione di misure antisismiche<sup>2</sup>, le nuove detrazioni per interventi di "sistemazione a verde" di aree scoperte di edifici privati<sup>3</sup>, le ulteriori detrazioni per le spese sostenute negli anni 2020 e 2021 per gli interventi edilizi finalizzati al recupero o restauro della facciata degli edifici situati nelle zone urbanistiche A e B<sup>4</sup>.

Da ultimo, l'articolo 119 del D.L. n. 34/2020 (c.d. *Decreto Rilancio*)<sup>5</sup> ha introdotto una detrazione con aliquota pari al 110% per le spese relative a specifici interventi di "efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici".

La finalità delle menzionate agevolazioni è quantomeno duplice: da una parte favorire il recupero, la migliore fruibilità, l'abbellimento, la messa in sicurezza del patrimonio edilizio italiano, nonché il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici che lo compongono, dall'altra offrire un sostegno finanziario agli investimenti, piccoli e grandi, nel mercato dell'edilizia. E per quanto riguarda più in particolare l'impatto e la rilevanza

<sup>1</sup> Le agevolazioni fiscali per l'edilizia, sottoforma di detrazioni fiscali ai fini delle imposte sui redditi, sono riconosciute con riguardo alle spese sostenute per interventi su edifici già completati dal punto di vista strutturale, mentre sono escluse dal perimetro di applicazione delle agevolazioni in commento tutte le costruzioni nuove (salvo casi particolari come ad esempio le ipotesi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti). La detrazione fiscale per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio è stata introdotta dall'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che aveva previsto, per le spese sostenute nel periodo d'imposta in corso alla data del 1 gennaio 1998 e in quello successivo, una detrazione pari al 41% delle stesse e, per quelle sostenute nei periodi d'imposta in corso alla data del 1 gennaio degli anni 2000 e 2001, una detrazione pari al 36%. Le agevolazioni per gli interventi di efficientamento energetico sono previste inizialmente dalla legge finanziaria per l'anno 2007 (Legge n. 296 del 2006, articolo 1, commi da 344 a 349).

<sup>2</sup> Il D.L. n. 63 del 2013 (articolo 16, comma 1-bis), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90.

<sup>3</sup> Articolo 1, comma 12 della Legge n. 205 del 2017.

<sup>4</sup> Articolo 1, commi 219-224, della Legge n. 160 del 27 dicembre 2019.

<sup>5</sup> D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni in legge 17 luglio 2020, n. 77.

sul mercato dell'edilizia delle detrazioni fiscali per il recupero del patrimonio edilizio e per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti, dalle stime elaborate dal CRE-SME<sup>6</sup> e rese disponibili dal Servizio Studi della Camera dei Deputati<sup>7</sup> emerge queste abbiano interessato dal 1998 al 2020, oltre 21 milioni di interventi, con investimenti pari complessivamente a oltre 346 miliardi di euro nell'arco dei ventidue anni analizzati. Il dato a consuntivo per il solo anno 2019 indica un volume di investimenti pari a oltre 28 miliardi di euro veicolati dai menzionati incentivi fiscali.

I dati relativi all'anno 2020 risentono ovviamente degli effetti delle limitazioni imposte dall'emergenza epidemiologica ancora in corso in Italia, ma il peso e l'importanza delle suddette agevolazioni fiscali per il settore edile è comunque destinato a crescere sensibilmente nell'anno in corso (2021) sia per effetto dell'introduzione della menzionata agevolazione con aliquota maggiorata al 110% (il *Superbonus*)<sup>8</sup>, sia soprattutto (a parere di chi scrive, nonché della larga maggioranza degli addetti ai lavori) per la generalizzata possibilità di *cedere potenzialmente a chiunque*<sup>9</sup> (ma in primo luogo, naturalmente a Istituti di Credito e intermediari finanziari) il credito d'imposta corrispondente a talune detrazioni spettanti per gli interventi edilizi, anche tramite l'opzione per il cosiddetto "sconto in fattura" di cui all'articolo 121 del citato *Decreto Rilancio*.

Ed è proprio con l'introduzione del *Superbonus*, abbinato alla possibilità generalizzata di cedere le detrazioni spettanti, che è divenuto di grande attualità e rilevanza un tema poco indagato ma da sempre noto ai tecnici ed ai professionisti del settore edile: vale a dire la relazione tra la regolarità urbanistica dell'immobile e la possibilità di usufruire delle agevolazioni fiscali per interventi edilizi, relazione che preclude l'accesso alle agevolazioni fiscali per gli interventi realizzati su immobili in tutto o in parte abusivi, cioè privi di o difformi dal titolo abilitativo edilizio.

Nelle pagine seguenti saranno quindi prese in esame le principali disposizioni delle leggi urbanistiche che disciplinano la suddetta relazione, soffermandosi in particolare sulla nozione di recente introduzione di "stato legittimo" degli immobili e illustrandone le conseguenze sul piano della sussistenza e della spettanza delle agevolazioni fiscali per l'edilizia.

### **10.1. Stato legittimo dell'immobile e agevolazioni fiscali: norme di riferimento**

Come anticipato al paragrafo precedente, il presupposto (o quantomeno, uno dei presupposti) per l'accesso alle agevolazioni fiscali per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, consiste nella conformità dell'immobile al titolo abilitativo edilizio, vale a dire nella corrispondenza tra quanto è contenuto negli elaborati progettuali e nella documen-

<sup>6</sup> Centro Ricerche Economiche Sociali di Mercato per l'Edilizia e il territorio, [www.cresme.it](http://www.cresme.it)

<sup>7</sup> Servizio Studi Camera dei Deputati, *Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione*, Rapporto 2020, n. 32/2, Roma, 26 novembre 2020.

<sup>8</sup> Il testo finale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dispone uno stanziamento di importo pari 13,95 miliardi di euro per la misura in questione (PNRR, missione 2, Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici).

<sup>9</sup> In deroga alle ordinarie, stringenti, disposizioni esistenti in tema di cedibilità dei crediti d'imposta.



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

# LE SANZIONI

## 1.1. Introduzione

L'impianto sanzionatorio delineato dal d.P.R. n. 380/2001 è teso a prevenire o comunque scoraggiare il fenomeno dell'abusivismo, affiancando all'intervento sanzionatorio *strictu sensu* penale quello amministrativo.

Sebbene l'abusivismo costituisca una piaga tanto diffusa quanto costosa, sia in termini di benessere della collettività che per le ripercussioni economiche negative che porta con sé, non sono mancate nel corso del tempo ed anche in epoca successiva all'entrata in vigore del d.P.R. n. 380/2001 interventi legislativi che hanno consentito l'accesso a procedure di condono edilizio.

Volendo tentare una cronistoria degli interventi sul tema, si pensi alla Legge n. 47/1985 con la quale, ai sensi dell'articolo 31, il Legislatore ha consentito la sanatoria delle opere abusive pregresse ultimate entro la data dell'1 ottobre 1983. Ad essa, è poi seguita la Legge n. 724/1994, la quale all'articolo 39 ha sostanzialmente consolidato la possibilità di accesso alla sanatoria delle opere abusive prevista dalla Legge n. 47/1985, estendendo l'arco temporale di riferimento per quanto concerne il termine di ultimazione delle opere, nonché riaprendo i termini per la presentazione delle domande. Ed ancora il D.L. n. 269/2003, convertito con modificazioni – anche a seguito della dichiarazione di parziale incostituzionalità ad opera della Corte Costituzionale – nella Legge n. 326/2003, con cui il Legislatore ha nuovamente esteso l'ambito di operatività temporale del condono edilizio alla stregua di quanto già avallato con la Legge n. 724/1994.

A corollario di quanto sopra, merita infine segnalare come – di recente – il Legislatore abbia espressamente sancito la piena equiparazione tra immobili legittimi all'origine e immobili condonati, declinando la c.d. "*regola dello stato legittimo dell'immobile*" all'interno del d.P.R. n. 380/2001 ove, all'articolo 9, comma 1-*bis* (aggiunto dal D.L. n. 76/2020) così si legge: «1-*bis*. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le

*riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia».*

Per approfondimenti sul punto vedasi il Capitolo 10 (*I titoli abilitativi e le agevolazioni fiscali per l'edilizia*) della Parte II, a cura di Giorgio Mangiaracina.

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

Nonostante l'approccio legislativo al problema dell'abusivismo possa indurre a ritenere che vi sia una prevalenza del diritto del singolo rispetto alla tutela della collettività, intesa come rispetto del complesso delle disposizioni che regolamentano il settore edilizio ed urbanistico, la giurisprudenza sul tema è chiara: **la Suprema Corte è infatti più volte intervenuta sul rapporto tra il diritto del cittadino a godere di un'abitazione ed il diritto/dovere alla tutela del paesaggio, escludendo – in linea di principio – che il primo possa prevalere su quest'ultimo.**

Così, la Corte di Cassazione – Sezione 3 – con la sentenza n. 2280 del 19 gennaio 2018 (data udienza 24 novembre 2017) – ha ribadito quella che è, in linea generale, la posizione della giurisprudenza rispetto all'applicazione della scriminante dello stato di necessità ai reati urbanistici: *«l'applicabilità dell'articolo 54 c.p. in tema di costruzione abusiva è stata costantemente esclusa sul presupposto che è di regola evitabile il pericolo di restare senza abitazione, sussistendo la possibilità concreta di soddisfare il bisogno attraverso i meccanismi di mercato e dello stato sociale ed in considerazione dell'ulteriore elemento, necessario per l'applicazione della scriminante, del bilanciamento tra il fatto commesso ed il pericolo che l'agente intende evitare (v. Sez. 3, n. 7015 del 9/04/1990, Sinatra, Rv. 184321). Si è successivamente osservato che il danno grave alla persona, cui fa riferimento l'articolo 54 c.p. deve essere inteso come ogni danno grave ai diritti fondamentali dell'individuo, tra i quali non rientra soltanto la lesione della vita o dell'integrità fisica, ma anche quella del diritto all'abitazione, dovendo però sussistere comunque tutti i requisiti richiesti dalla legge, la valutazione dei quali deve essere effettuata in giudizio con estremo rigore (Sez. 3, n. 11030 del 1/10/1997, Guerra, Rv. 209047. V. anche Sez. 3, n. 12429 del 6/10/2000, Martinelli, Rv. 217995). Successivamente, per escludere l'applicabilità della scriminante in questione, si è posto l'accento sulla mancanza dell'ulteriore requisito della inevitabilità del pericolo, osservando che l'attività edificatoria non è vietata in modo assoluto, ma è consentita nei limiti imposti dalla legge a tutela di beni di rilevanza collettiva, quali il territorio, l'ambiente ed il paesaggio, che sono salvaguardati anche dall'articolo 9 Cost.. Di conseguenza, se il suolo è edificabile, le disagio con-*

## CONTENUTI E ATTIVAZIONE DELLA WEBAPP

### Contenuti della WebApp

- **Modulistica operativa** per CILA, SCIA e Permesso di costruire;
- **Massimario di giurisprudenza** relativo ai seguenti argomenti: *agibilità degli edifici; sanzioni; sportello unico edilizia*;
- **Utilità:** *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

- Dispositivi con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android;
- Accesso ad internet e browser web con Javascript attivo;
- Software per la gestione di documenti Office e PDF.

### Attivazione della WebApp

- Collegarsi al seguente indirizzo internet:

**[https://www.grafill.it/pass/0291\\_8.php](https://www.grafill.it/pass/0291_8.php)**

- Inserire i codici **[A]** e **[B]** che sono presenti nell'ultima pagina del volume e cliccare su **[Continua]**;
- Accedere al **Profilo utente Grafill** oppure crearne uno su **www.grafill.it**;
- Cliccare sul pulsante **[G-CLOUD]**;
- Cliccare sul pulsante **[Vai alla WebApp]** a fianco del prodotto acquistato;
- Fare il *login* usando le stesse credenziali di accesso al **Profilo utente Grafill**;
- Accedere alla WebApp abbinata alla presente pubblicazione cliccando sulla relativa immagine di copertina presente nello scaffale **Le mie App**.



La presente pubblicazione ha l'obiettivo di guidare gli operatori del settore (ingegneri, funzionari di enti locali, e tutti i professionisti tecnici legali o amministrativi interessati al mondo dell'edilizia), attraverso un linguaggio semplice e comprensibile, nell'interpretazione e nell'applicazione dei più importanti istituti previsti dal D.P.R. n. 380/2001 (c.d. *Testo Unico dell'Edilizia*) e dalla normativa di settore.

Oltre il commento dei principali articoli del Testo Unico, sono presenti schede pratiche e aggiornamenti normativi corredati dalle pronunce giurisprudenziali più recenti della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e dei tribunali territoriali.

Le novità apportate dal legislatore negli ultimi anni, in particolare con i noti incentivi previsti dal Governo, hanno reso necessario predisporre un testo che facesse chiarezza sul complesso tema della normativa vigente in materia edilizia e sull'applicazione dei vari istituti ivi contemplati, comprendendo le questioni relative ai benefici connessi alla realizzazione degli interventi. La pandemia ha inciso fortemente sulla vita di ciascuno di noi e il legislatore ha dovuto dare risposte immediate e repentine al fine di permettere ad uno dei settori più importanti del nostro sistema economico, quello edile, di risollevarsi e contribuire alla ripresa del Paese. Ne è derivata una moltitudine di disposizioni normative, che possono essere interpretate solo con l'ausilio di strumenti tecnico-giuridici di semplice comprensione.

Arricchisce ulteriormente il testo la collaborazione tra professionisti specializzati in settori distinti tra loro, amministrativo, tributario e penale, così da permettere al lettore di confrontarsi con punti di vista che affrontano le problematiche urbanistico-edilizia da angolazioni differenti.

La **WebApp inclusa** gestisce le seguenti utilità:

- **Modulistica operativa** per CILA, SCIA e Permesso di costruire;
- **Massimario di giurisprudenza**;
- **Utilità** (Glossario, F.A.Q., Test iniziale e Test finale).

#### REQUISITI HARDWARE E SOFTWARE

Qualsiasi dispositivo con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android; accesso ad internet e browser web con Javascript attivo; software per la gestione di documenti Office e PDF.

**Antonio Giacalone**, avvocato, svolge la sua attività professionale nel settore del diritto amministrativo, con particolare riguardo alla contrattualistica pubblica, al diritto ambientale, dell'energia ed urbanistico. È partner della *team* di diritto amministrativo della sede milanese dello studio legale Ughi e Nunziante.

**Marco Porcu**, partner CCLegal Studio Legale, avvocato specializzato in diritto amministrativo, nell'ambito dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture, in materia edilizia, urbanistica e ambiente. È autore di varie pubblicazioni e formatore per enti pubblici e privati.

**Giorgio Mangiaracina**, avvocato tributarista a Milano. Si occupa di consulenza fiscale e di contenzioso tributario. Assiste prevalentemente imprese del settore edile, dell'autotrasporto e dei servizi, nonché difende diversi enti locali (Comuni) in materia di IMU e altri tributi locali.

**Giorgia Franco**, avvocato del Foro di Milano. Svolge la propria attività professionale nel settore del diritto penale, con focus particolare sul diritto penale dell'impresa; sicurezza sul lavoro; diritto penale dell'ambiente; MOG 231. È autrice di pubblicazioni e formatrice per enti pubblici e privati.



WebApp



Assistenza  
tecnica

ISBN 13 978-88-277-0291-8



9 788827 702918 >

Euro 38,00