

AVANGUARDIA GIURIDICA

collana a cura di MARCO ANTONIOL

urbanistica ed edilizia

MA13

GABRIELE FERRUCCI

# ONERI DI URBANIZZAZIONE E COSTO DI COSTRUZIONE

**GUIDA  
NORMATIVA  
E TECNICA  
AGGIORNATA  
AL D.L. N. 70/2011**

**EXEO** edizioni

ISBN: 978-89-95578-78-1

**GUIDE OPERATIVE**

professionisti

pubblica amministrazione

AVANGUARDIA GIURIDICA

collana a cura di MARCO ANTONIOL

urbanistica ed edilizia

MA13

Gabriele Ferrucci

# ONERI DI URBANIZZAZIONE E COSTO DI COSTRUZIONE

**Guida normativa e tecnica  
aggiornata al D.L. n. 70/2011**

EXEO edizioni 

ISBN formato pdf : 978-88-95578-78-1

**GUIDE OPERATIVE**

professionisti

pubblica amministrazione



fax: 049 9711446 – tel: 049 9711446 martedì e giovedì 12:30 > 14:00  
e-mail: [amministrazione@territorio.it](mailto:amministrazione@territorio.it)

---

**Quando il cittadino deve procedere all'esecuzione di interventi edilizi si imbatte nel contributo degli oneri concessori e nella relativa determinazione. La previsione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria ha rappresentato lo strumento fondamentale introdotto dal nostro ordinamento per la realizzazione di infrastrutture e di servizi essenziali per la vita sociale e per la funzionalità degli insediamenti edilizi. Uno dei temi più spinosi della composita materia è rappresentato dalla possibilità di scomputo, parziale o totale, del loro pagamento in cambio della realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e/o secondaria da parte del soggetto avente titolo al rilascio del permesso di costruire. La delicatezza dell'argomento richiede tanta maggiore attenzione se si pone mente alla strategicità che i proventi derivanti da oneri di urbanizzazione rivestono nell'ambito delle entrate del bilancio degli enti pubblici, questi ultimi costretti a far di conto con risorse sempre più limitate e con il rispetto di un patto di stabilità ogni anno più stringente. Infine il recente D.L. n. 70 del 5 maggio 2011, convertito con modificazioni in Legge n. 106 del 12 luglio, evidenzia come il legislatore spesso affidi a norme dedicate ad ambiti talora molto distanti, quali quello dello sviluppo economico, importanti novità in materia edilizia. La nuova disciplina, infatti, introduce ad esempio la generalizzata ed obbligatoria adozione della procedura di "silenzio assenso" anche nel permesso di costruire, previsione di per sé gravida di conseguenze tutt'altro che trascurabili sul vigente impianto normativo.**

Copyright © 2011 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale del soggetto abbonato, e comunque mai a scopo commerciale. Il pdf può essere utilizzato esclusivamente dall'acquirente nei propri dispositivi di lettura. Ogni diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale di contenuti è vietata senza il consenso scritto dell'editore.

edizione: settembre 2011 - collana: AVANGUARDIA GIURIDICA, a cura di Marco Antoniol

materia: urbanistica ed edilizia - tipologia: guide operative - formato: digitale, pdf

codice prodotto: MA# - ISBN: 978-88-95578-78-1- prezzo: € 35,00

autore: Gabriele Ferrucci, laureato in giurisprudenza, dottorando in diritto ambientale

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova – sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD [info@exeoedizioni.it](mailto:info@exeoedizioni.it). Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

L'editore ringrazia per ogni segnalazione o suggerimento inviato a [direzione@exeoedizioni.it](mailto:direzione@exeoedizioni.it).



professionisti

pubblica amministrazione

[www.territorio.it](http://www.territorio.it) - [www.exeoedizioni.it](http://www.exeoedizioni.it)

## SOMMARIO

<b>PREMESSA .....</b>	<b>7</b>
<b>CAP. I - CENNI DI LEGISLAZIONE NAZIONALE IN MATERIA URBANISTICA ED IN EDILIZIA, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AGLI ONERI CONCESSORI .....</b>	<b>8</b>
1. <i>Introduzione all'argomento .....</i>	8
2. <i>Breve analisi dell'evoluzione storica della disciplina urbanistica ed edilizia .....</i>	8
3. <i>Licenza edilizia, concessione edilizia, permesso di costruire: l'evoluzione del potere amministrativo di controllo sull'attività edilizia .....</i>	9
4. <i>I titoli abilitativi dell'attività edilizia: la disciplina del permesso di costruire.....</i>	10
4.1. <i>Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire ai sensi dell'art. 20 del DPR n. 380/2001, ultimamente modificato dal D.L. n. 70/2011.....</i>	13
5. <i>La denuncia di inizio attività .....</i>	16
6. <i>La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la superDIA .....</i>	18
7. <i>La disciplina degli oneri concessori.....</i>	20
8. <i>Le convenzioni urbanistiche .....</i>	24
<b>CAP. II - CENNI DI LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI ONERI CONCESSORI .....</b>	<b>26</b>
1. <i>Inquadramento della normativa regionale in relazione alla disciplina nazionale .....</i>	26
2. <i>Inquadramento della normativa regionale in relazione alle competenze degli enti locali.....</i>	27
3. <i>Esame e confronto dei principali provvedimenti regionali in materia di oneri concessori.....</i>	27
<b>CAP. III - RIEPILOGO DELLE PRINCIPALI PRONUNCE GIURISPRUDENZIALI IN MATERIA DI ONERI CONCESSORI .....</b>	<b>34</b>

1. Le pronunce della giurisprudenza amministrativa.....	34
2. Le pronunce della giurisprudenza civile.....	50
3. Le pronunce della giurisprudenza penale .....	52
<b>CAP. IV - ATTIVITÀ EDILIZIA E TITOLI ABILITATIVI .....</b>	<b>55</b>
1. La definizione degli interventi.....	55
2. L'attività edilizia totalmente libera e libera previa comunicazione di inizio lavori.....	57
3. Gli interventi subordinati al rilascio del permesso di costruire ovvero a superDLA.....	59
4. Gli interventi subordinati a denuncia di inizio attività ovvero a segnalazione certificata di inizio attività.....	60
<b>CAP. V - LE OPERE DI URBANIZZAZIONE PRIMARIA E SECONDARIA.....</b>	<b>62</b>
1. Introduzione all'argomento.....	62
2. Le opere di urbanizzazione primaria.....	62
3. Le opere di urbanizzazione secondaria ed i relativi oneri .....	64
4. Lo speciale regime fiscale riservato alla realizzazione delle opere di urbanizzazione.....	65
<b>CAP. VI - IL CALCOLO DEGLI ONERI CONCESSORI .....</b>	<b>67</b>
1. Gli interventi soggetti al pagamento degli oneri concessori .....	67
2. Gli interventi esclusi dal pagamento degli oneri concessori.....	69
3. Come si calcolano gli oneri di urbanizzazione.....	70
4. Come si calcola il costo di costruzione .....	72
<b>CAP. VII - IL PAGAMENTO DEGLI ONERI CONCESSORI .....</b>	<b>78</b>
1. La destinazione nel bilancio comunale dei proventi derivanti dal rilascio di titoli abilitativi e delle relative sanzioni.....	78
2. La corresponsione degli oneri concessori.....	79
3. Il rimborso ovvero la corresponsione aggiuntiva degli oneri concessori .....	81

<i>4. La rateizzazione del pagamento ed il ritardo o l'omissione del pagamento.....</i>	<i>82</i>
<b>CAP. VIII - LO SCOMPUTO DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE .....</b>	<b>84</b>
<i>1. Introduzione all'argomento.....</i>	<i>84</i>
<i>2. Il sistema degli scomputi prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2008.....</i>	<i>85</i>
<i>3. Le previsioni del Codice degli appalti pubblici.....</i>	<i>86</i>
<i>4. Il regime fiscale relativo alla cessione al Comune delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del corrispettivo dovuto .....</i>	<i>89</i>
<b>ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE .....</b>	<b>90</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>93</b>

## PREMESSA

Sempre più spesso, nel nostro ordinamento, materie quali l'energia, l'ambiente, la gestione del territorio sono caratterizzate da discipline particolarmente composite, dove elementi tecnici e giuridici si incrociano e si fondono, dando vita ad impianti normativi di non semplice ed univoca applicazione. In questo contesto, spiccano in modo particolare la materia edilizia e l'urbanistica, contraddistinte da elevato livello di complessità arricchito da costanti modifiche normative, rispetto alle quali le competenze specialistiche tradizionali incontrano non di rado seri problemi di orientamento.

Da tale constatazione è perciò scaturita la scelta di affrontare in modo interdisciplinare l'argomento degli oneri concessori nell'intento di analizzarne, per quanto possibile, le diverse componenti (giuridica, giurisprudenziale e tecnica), nonché di fornire una guida pratica, sintetica e al tempo stesso esaustiva, sugli aspetti economici che regolano le differenti tipologie di interventi edilizi ad oggi previsti.

Del resto, il recente D.L. n. 70 del 5 maggio 2011, convertito con modificazioni in Legge n. 106 del 12 luglio, evidenzia come il legislatore spesso affidi a norme dedicate ad ambiti talora molto distanti, quali quello dello sviluppo economico, importanti novità in materia edilizia. La nuova disciplina, infatti, introduce ad esempio la generalizzata ed obbligatoria adozione della procedura di "silenzio assenso" anche nel permesso di costruire, previsione di per sé gravida di conseguenze tutt'altro che trascurabili sul vigente impianto normativo in materia di calcolo e di pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, fino ad oggi coincidenti con il momento del rilascio "espresso" (e, dunque, non tacito) del titolo abilitativo.

Le pagine che seguono, quindi, si propongono di fornire un quadro d'insieme, aggiornato e ricco di aspetti pratici, destinato ai professionisti in genere, ai funzionari della pubblica Amministrazione chiamati a curare l'istruttoria delle pratiche edilizie, nonché a quanti necessitano semplicemente di approfondire il tema per ragione di studio.

§§§

## CAPITOLO I CENNI DI LEGISLAZIONE NAZIONALE IN MATERIA URBANISTICA ED IN EDILIZIA, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AGLI ONERI CONCESSORI

### *1. Introduzione all'argomento*

Al diritto urbanistico appartengono le disposizioni, contenute in leggi statali, regionali o atti amministrativi, che regolano le trasformazioni del territorio e delle costruzioni andando a comporre un mosaico di procedure differenziate in rapporto alle singole fattispecie, in base alle quali le amministrazioni pubbliche sono chiamate a disporre con propri provvedimenti e controllarne l'applicazione.

La normativa fondamentale dell'ordinamento italiano in materia è la Legge n. 10/1977 (cosiddetta Bucalossi) che ha prodotto un radicale mutamento di prospettiva nella gestione del territorio, passando da un sistema di comando-controllo ad un sistema basato su limitazioni ed incentivi all'edilizia, attraverso l'introduzione dell'onerosità del titolo abilitativo, basata su due parametri:

- 1) oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, volti a contenere le externalità negative sulla collettività;
- 2) costo della costruzione che, per usare le parole di Ugo Mattei, «costituisce il vero corrispettivo che la proprietà paga alla collettività per far proprio il valore aggiunto, che un determinato tipo di modificazione del territorio conferisce alla proprietà»<sup>1</sup>.

### *2. Breve analisi dell'evoluzione storica della disciplina urbanistica ed edilizia*

L'evoluzione della normativa urbanistica ed edilizia può, per semplicità, essere descritta con tre fotogrammi, ognuno dei quali rappresentativo di un particolare momento storico del nostro Paese e, quindi, di modi differenti di approcciare la gestione del territorio e delle sue trasformazioni.

La prima immagine appartiene agli inizi degli anni '40 del secolo scorso: fino ad allora, infatti, l'ordinamento italiano non disponeva di un'organica normativa, in quanto l'uso dei suoli era disciplinato tramite i regolamenti edilizi. Occorre perciò attendere la Legge n. 1150/1942 per trovare il primo nucleo strutturato di

---

<sup>1</sup> MATTEI U., *La proprietà*, Utet, 2001, pag. 287, nella collana diretta da Rodolfo Sacco, *Trattato di diritto civile*.

regole relative all’assetto ed all’incremento edilizio dei centri abitati nonché, più in generale, concernenti lo sviluppo urbanistico nel territorio dello Stato, con la contestuale attribuzione al Ministero dei lavori pubblici del compito di:

- vigilare sull’attività urbanistica per assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei loro caratteri tradizionali;
- favorire il disurbanamento;
- frenare al contempo la tendenza all’urbanesimo.

Il secondo fotogramma ci porta agli inizi degli anni ’70: con la costituzione delle Regioni nel 1972, la situazione cambia radicalmente, in quanto il DPR 616/1977, all’art. 80, attua un ampio decentramento di funzioni amministrative, in particolare per quanto attiene la disciplina in materia di:

- uso del territorio;
- salvaguardia e di trasformazione del suolo;
- protezione dell’ambiente.

Il terzo significativo passaggio verso l’assetto attualmente vigente è infine delineato dalla riforma costituzionale del 2001 che, con la riscrittura dell’art. 117 Cost., ha prodotto il radicale riassetto delle competenze, prevedendo, tra l’altro l’abolizione della competenza esclusiva per materia delle Regioni, attribuendo alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni il “governo del territorio”, nonché l’attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

### *3. Licenza edilizia, concessione edilizia, permesso di costruire: l’evoluzione del potere amministrativo di controllo sull’attività edilizia*

Con analoghe cadenze temporali, anche il sistema di controllo attraverso il quale il potere amministrativo visiona l’attività edilizia del privato ha registrato significativi cambiamenti, partendo dalla licenza edilizia introdotta dalla Legge n. 1150/1942, per passare alla concessione edilizia di cui alla Legge n. 10/1977, per arrivare infine al permesso di costruire introdotto dal DPR n. 380/2001. Tali mutamenti non sono evidentemente solo linguistici, in quanto alle diverse definizioni hanno concorso impostazioni e strategie sostanzialmente mutate nel corso degli anni. Infatti:

- nel 1942, l’accento era posto soprattutto sulla necessità di operare un controllo costante su vaste aree del territorio nazionale attraverso lo strumento della pianificazione; in particolare, l’art. 31 della Legge 1150 del 1942 imponeva l’obbligo del rilascio di un provvedimento autorizzatorio in tutti i casi di nuove costruzioni da realizzare nell’area urbana (sarà solo con Legge n. 765/1967 che la necessità della licenza edilizia verrà estesa a tutto il territorio comunale, ivi comprese le zone agricole);
  - l’art. 1 della Legge 10/1977, dal canto suo, ampliava ulteriormente la

casistica della richiesta di titolo abilitativo, specificando che «la concessione edilizia è richiesta, oltre che per la realizzazione di nuove opere, per lavori di ampliamento immobiliare, per interventi di ristrutturazione, per opere di urbanizzazione in generale». Soprattutto, veniva introdotto il principio dell'onerosità delle attività edilizie, in base al quale ogni intervento comportante una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio del Comune, era partecipe degli oneri in relazione alla sua entità ed alle sue caratteristiche;

- nel 2001, il Testo Unico Edilizia, infine, ha confermato il principio dell'onerosità delle attività edilizie, operando tuttavia una modificazione apparentemente solo nominalistica: il provvedimento che autorizza la realizzazione dell'opera, infatti, perde la qualificazione di “concessione” per assumere quella di “permesso di costruire”, proprio per sottolineare il ruolo più attivo assegnato alla pubblica Amministrazione, chiamata a valutare il ricorrere o meno delle condizioni per assentire, e dunque, “permettere” l'intervento.

#### *4. I titoli abilitativi dell'attività edilizia: la disciplina del permesso di costruire*

Secondo il Testo Unico dell'Edilizia di cui al DPR n. 380/2001 ed alle innumerevoli successive modificazioni apportate ancora di recente al dispositivo nella sua formulazione originaria, costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

- gli interventi di nuova costruzione;
- gli interventi di ristrutturazione urbanistica;
- gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Le Regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire ovvero a denuncia di inizio attività. Possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire.

Le principali caratteristiche del permesso di costruire possono essere riepilogate in sintesi come segue:

- si tratta di titolo abilitativo all'attività edilizia rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo;

- è trasferibile, insieme all'immobile, ai successori o aventi causa;
- 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 del DPR n. 380/2001;
- il suo rilascio non può comportare limitazione dei diritti dei terzi.

I presupposti per il suo rilascio sono i seguenti:

- l'intervento prospettato deve essere conforme alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico – edilizia vigente.
- è subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria ovvero alla previsione da parte del Comune della loro attuazione nel successivo triennio, ovvero all'impegno assunto da parte dei soggetti richiedenti di procedere alla loro esecuzione contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.

Qualora l'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire contrasti con le previsioni degli strumenti urbanistici in vigore, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. Tale misura di salvaguardia perde la propria efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero decorsi cinque anni nell'ipotesi in cui questo sia sottoposto all'approvazione dell'amministrazione competente. A richiesta del sindaco – e per lo stesso periodo – il presidente della giunta regionale, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione degli strumenti urbanistici.

Il permesso di costruire può essere rilasciato in deroga agli strumenti urbanistici generali esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

Inoltre:

- è rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale (la Regione disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 21, comma 2, del DPR 380/2001 per il caso di mancato rilascio entro i termini stabiliti);
- dell'avvio del procedimento deve essere data comunicazione agli interessati ai sensi dell'articolo 7 della Legge 7 agosto 1990, n. 241;
- deve essere rilasciato nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza: eventuali deroghe possono riguardare esclusivamente limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, fermo restando il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;
- la sua efficacia temporale deve essere indicata nel provvedimento attraverso

l'indicazione dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori.

Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello entro il quale l'opera deve essere completata non può superare i tre anni dall'inizio dei lavori. Entrambi i termini possono essere prorogati, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso, decorsi i quali il permesso decade di diritto per la parte non eseguita. Unica eccezione ammessa ricorre nell'ipotesi in cui, anteriormente alla scadenza, venga richiesta la relativa proroga che può essere accordata, con provvedimento motivato, esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che queste ultime rientrino tra quelle realizzabili mediante denuncia di inizio attività ai sensi dell'articolo 22 del DPR 380/2001. Ove necessario, si procede al ricalcolo degli oneri concessori eventualmente dovuti a seguito dell'avvio della nuova procedura.

Il permesso decade altresì con l'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche, eventualmente contrastanti con gli interventi assentiti, tranne nel caso in cui i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.

Di recente, il legislatore nazionale ha rivisitato la normativa in materia di permesso di costruire nell'ambito delle misure adottate per lo sviluppo, di cui alla Legge n. 106 del 12 luglio 2011, di conversione, con modificazione del D.L. n. 70 del 13 maggio scorso e pubblicato in G.U. il 15 luglio 2011. In particolare, l'art. 5, dedicato alle "costruzioni private" ed alle loro liberalizzazioni, introduce, tra le innumerevoli disposizioni in esso previste, una nuova tipologia di "silenzio - assenso" da applicare, in modo generalizzato, a tutte le istanze inoltrate dai soggetti aventi titolo, fatta eccezione per quelle relative ad opere inserite in aree sottoposte a vincoli ambientali, paesaggistici e culturali.

Si tratta di una previsione destinata a registrare importanti cambiamenti nell'ambito dell'attività di controllo fino ad oggi svolta dagli uffici comunali e che, al momento, lascia aperti innumerevoli interrogativi sulle possibili conseguenze. Certamente voluta dal legislatore nazionale per imprimere - in un periodo di crisi economica generalizzata - impulso rinnovato all'attività edilizia privata, merita in questa sede osservare come l'atto autorizzatorio rischi di essere privato della sua stessa ragion d'essere, laddove vengano meno le verifiche di coerenza dell'intervento assentito tacitamente in relazione ai vincoli previsti dai vigenti strumenti urbanistici, al rispetto delle norme igienico - sanitarie prescritte, non ultimo, agli interessi di terzi.

Tali osservazioni appaiono tanto più pregnanti, se correlate alla complessità del procedimento attualmente in vigore, di cui si riepilogano nel paragrafo che

segue le tappe fondamentali.

*4.1. Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire ai sensi dell'art. 20 del DPR n. 380/2001, ultimamente modificato dal D.L. n. 70/2011*

La procedura relativa al rilascio del permesso di costruire presenta un *iter* alquanto articolato che può essere scomposto nelle seguenti fasi:

- istruttoria: l'interessato presenta l'istanza di permesso di costruire allo sportello unico per l'edilizia ex articolo 5 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, il quale è preposto a gestire tutti i documenti dei privati in ambito edilizio;
- costitutiva: il responsabile del provvedimento finale adotta la decisione consistente nel rilascio o diniego del permesso di costruire.

Questi due momenti comprendono, a loro volta, un insieme composito di attività in cui i diversi soggetti, pubblici e privati, sono chiamati a svolgere i compiti disciplinati dall'art. 20 del DPR n. 380/2001, ultimamente modificato dal D.L. n. 70/2011:

<b>Presentazione della domanda</b>	1. La domanda per il rilascio del permesso di costruire, sottoscritta da uno dei soggetti legittimati ai sensi dell'art. 11, va presentata allo sportello unico corredata da un'attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali richiesti dal regolamento edilizio, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla parte II. La domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali, alle norme relative all'efficienza energetica.
<b>Comunicazione e responsabile del procedimento</b>	2. Lo sportello unico comunica entro dieci giorni al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento ai sensi degli articoli 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. L'esame delle domande si svolge secondo l'ordine cronologico di presentazione.
<b>Istruttoria e</b>	3. Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria, acquisisce,

<b>proposta di provvedimento</b>	avvalendosi dello sportello unico, secondo quanto previsto all'articolo 5, commi 3 e 4, i prescritti pareri e gli atti di assenso eventualmente necessari, sempre che gli stessi non siano già stati allegati alla domanda dal richiedente e, valutata la conformità del progetto alla normativa vigente, formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto.
<b>Proposte di modifiche al progetto di iniziativa del Comune.</b>	4. Il responsabile del procedimento, qualora ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario, può, nello stesso termine di cui al comma 3, richiedere tali modifiche, illustrandone le ragioni. L'interessato si pronuncia sulla richiesta di modifica entro il termine fissato e, in caso di adesione, è tenuto ad integrare la documentazione nei successivi quindici giorni. La richiesta di cui al presente comma sospende, fino al relativo esito, il decorso del termine di cui al comma 3.
<b>Richieste istruttorie</b>	5. Il termine di cui al comma 3 può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente. In tal caso, il termine ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa.
<b>Provvedimento finale</b>	6. Il provvedimento finale, che lo sportello unico provvede a notificare all'interessato, è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, entro il termine di trenta giorni dalla proposta di cui al comma 3, ovvero dall'esito della conferenza di servizi di cui all'articolo 5, comma 4. Il termine di cui al primo periodo del presente comma è fissato in quaranta giorni con la medesima decorrenza qualora il dirigente o il responsabile del procedimento abbia comunicato all'istante i motivi che ostano all'accoglimento della domanda, ai sensi dell'articolo 10- <i>bis</i> della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.
<b>Notizia dell'avvenuto rilascio</b>	(6, segue) Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio. Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio.

<b>Raddoppio dei termini</b>	7. I termini di cui ai commi 3 e 5 sono raddoppiati per i comuni con più di 100.000 abitanti, nonché per i progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento.
<b>Silenzio assenso</b>	8. Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, per i quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 9 e 10.
<b>Immobili soggetti a vincolo esercitato dal Comune, anche in sub-delega</b>	9. Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di cui al comma 6 decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-rifiuto.
<b>Immobili soggetti a vincolo non esercitato dal Comune</b>	10. Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia prodotto dall'interessato, il competente ufficio comunale acquisisce il relativo assenso nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'articolo 5, comma 4. Il termine di cui al comma 6 decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-rifiuto.
<b>Interventi realizzabili mediante denuncia di inizio attività</b>	11. Il termine per il rilascio del permesso di costruire per gli interventi di cui all'articolo 22, comma 7, è di settantacinque giorni dalla data di presentazione della domanda.
<b>Misure regionali di ulteriore semplificazione</b>	12. Fermo restando quanto previsto dalla vigente normativa in relazione agli adempimenti di competenza delle amministrazioni statali coinvolte, sono fatte salve le disposizioni contenute nelle leggi regionali che prevedano misure di ulteriore semplificazione e ulteriori riduzioni di termini procedurali.
<b>Sanzioni penali e disciplinari</b>	13. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni di cui al comma 1, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al medesimo comma è punito con la

	reclusione da uno a tre anni. In tali casi, il responsabile del procedimento informa il competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.
--	--

### 5. La denuncia di inizio attività

L'istituto della denuncia di inizio di attività, che trova applicazioni innumerevoli nell'ambito dei procedimenti amministrativi, è disciplinato, in generale, dall'art. 19 della Legge n. 241/1990 e s.m.i., laddove è previsto che ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato, corredata, anche per mezzo di autocertificazione, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. A sua volta, l'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso della stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

Non v'è dubbio che la DIA edilizia abbia, fin dal suo nascere, preso le mosse dall'istituto disciplinato secondo la normativa appena accennata. Tuttavia, meritano una sottolineatura alcune peculiarità e specificità che l'hanno caratterizzata fin dalle sue prime applicazioni, in quanto:

- la DIA edilizia è soggetta alla disciplina generale di cui all'art. 19 della Legge n. 242/1990 e s.m.i., laddove essa, in forza del principio di specialità, non debba cedere il passo all'applicazione degli artt. 22 e 23 del DPR n. 380/2001, poiché la disciplina dettata dalla legge del procedimento amministrativo, nel testo sostituito dall'art. 3 del D.L. n. 35/2005, non esclude più la DIA in materia urbanistica, come avveniva nella formulazione originaria del disposto normativo che autolimitava espressamente il proprio ambito di applicazione in relazione alla concessioni edilizie<sup>2</sup>; peraltro, deve segnalarsi diverso orientamento, secondo il quale la disciplina della DIA in campo edilizio è dettata esclusivamente dagli artt. 22 e 23 del DPR n. 380/2001, in quanto l'art. 19 della Legge n. 241/1990 e s.m.i. fa salve le discipline di settore e, in più, in quanto il moltiplicarsi della normativa in materia ha portato ad una vera e propria frantumazione dell'istituto in parola, in una pluralità di istituti diversi, ciascuno dei quali assoggettano ad un regime più o meno peculiare<sup>3</sup>;
- la DIA edilizia costituisce autocertificazione della sussistenza delle condizioni stabilite dalla legge per la realizzazione dell'intervento, sulla

<sup>2</sup> cfr. TAR Piemonte, Torino, Sez. I, 19 aprile 2006, n. 1885

<sup>3</sup> cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 17 ottobre 2005, n. 3819

quale la pubblica Amministrazione svolge un'eventuale attività di controllo, che è prodromica e funzionale al formarsi (a seguito del mero decorso del tempo e non dell'effettivo svolgimento dell'attività) del titolo legittimante l'inizio dei lavori<sup>4</sup>;

- *Conditio sine qua non* perché interventi edificatori possano essere realizzati mediante DIA è che gli stessi siano specificatamente disciplinati da piani attuativi che contengano precise disposizioni plano - volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, con la conseguenza che, ove la disciplina tecnica di attuazione del piano attuativo, lungi dal dettare ambiti ben definiti e dettagliati, lasci, in fase progettuale, significativi spazi di discrezionalità, non è possibile consentire il ricorso a questo strumento<sup>5</sup>;
- nella disciplina della DIA, il potere di cui dispone la pubblica Amministrazione, a differenza di quanto avviene nel regime a previo atto amministrativo, non è finalizzato all'emanazione dell'atto amministrativo di consenso all'esercizio dell'attività, ma alla verifica, priva di alcuna discrezionalità, della corrispondenza di quanto dichiarato dall'interessato rispetto ai canoni normativi stabiliti per l'attività in questione<sup>6</sup>.

In effetti, è soprattutto la natura giuridica della DIA a non essere oggetto di valutazione univoca. L'orientamento maggioritario tende a ricondurre l'istituto nell'alveo della scelta operata dal legislatore italiano, tendente a liberalizzare l'attività privata, sia in termini di semplificazione amministrativa, sia in ragione di un ruolo più partecipativo e collaborativo assegnato al proprietario alla cui dichiarazione (peraltro non suscettibile di impugnativa in sede giurisdizionale), in presenza di specifiche condizioni, la legge ricollega effetti tipici corrispondenti a quelli del permesso di costruire, pur non assumendo, evidentemente, la natura di atto amministrativo<sup>7</sup>.

Per contro, fa da contraltare altra tesi di segno opposto, secondo la quale la DIA edilizia assume i connotati tipici del provvedimento amministrativo, formato in presenza di alcuni presupposti formali e sostanziali: infatti, il riferimento espresso agli istituti dell'autotutela decisoria, contenuto nell'art. 19 della Legge n. 241/1990 e s.m.i., nel testo sostituito dal D.L. n. 35/2005, induce a ritenere che il legislatore abbia voluto assumere una posizione specifica, prevedendo l'adottabilità di provvedimenti di secondo grado come atto abilitativo tacito, formatosi a seguito di denuncia del privato e del conseguente comportamento inerte dell'amministrazione<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828

<sup>5</sup> cfr. TAR Basilicata, Potenza, 5 agosto 2008, n. 398

<sup>6</sup> cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. III, 19 novembre 2007, n. 14088 e Cass. Pen., Sez. III, 26 novembre 2003, n. 2956

<sup>7</sup> cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 22 febbraio 2007, n. 948

<sup>8</sup> cfr. TAR Piemonte, Torino, Sez. I, 19 aprile 2006, n. 1885

Di fatto la questione non ha trovato soluzione neppure con la sostituzione della DIA con l'istituto della SCIA di cui si dirà nel paragrafo che segue, tant'è vero che ancora di recente si è registrato l'intervento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che, con sentenza del 29 luglio 2011, n. 15 è ritornata sul tema della natura giuridica della DIA/SCIA e sulle azioni di tutela del terzo. In particolare, Palazzo Spada sottolinea che:

- in materia di DIA sussiste le giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo cui deve pertanto ricorrere il terzo che intenda far valere l'interesse legittimo leso dal non corretto esercizio del potere amministrativo di verifica della conformità dell'attività dichiarata rispetto alla disposizione normativa;
- l'evoluzione dell'istituto operata a seguito delle modifiche apportate all'art. 19 della Legge n. 241/1990 dal D.L. n. 78/2010 (convertito dalla Legge n. 122/2010), cui si deve l'introduzione della SCIA, non modifica l'inquadramento concettuale ed interpretativo sulla natura giuridica dell'istituto, in quanto rimangono sostanzialmente inalterati il potere dell'Amministrazione di vietare, entro sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione, l'esercizio dell'attività edificatoria, ma rimangono altresì salvi i poteri di autotutela che possono essere esercitati dopo il decorso di detto termine, nonché i poteri sanzionatori e di vigilanza sanciti dall'art. 21 della Legge n. 241/1990;
- la DIA/SCIA, dunque, non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo; è piuttosto un atto privato con cui è comunicata l'intenzione di procedere ad un'attività direttamente ammessa dalla legge. Rappresenta, pertanto, un provvedimento cosiddetto "*per silentium*" con cui la pubblica Amministrazione, riscontrato che l'attività è stata dichiarata / segnalata in presenza dei presupposti di legge, decide di non impedirne l'inizio.

#### 6. La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la superDIA

Peraltro, deve osservarsi che sulla materia di interventi soggetti alla denuncia di inizio attività è recentemente intervenuta la Legge n. 122/2010, di conversione con modificazioni del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, apportando alcune innovazioni molto rilevanti e, in particolare, sostituendo l'espressione "denuncia di inizio attività" con quella di "segnalazione certificata di inizio attività" (e relativo acronimo SCIA).

Ma le novità non si sono evidentemente ridotte ad un mero fatto nominalistico: anche la procedura ha subito una sensibile trasformazione, assumendo le caratteristiche di un procedimento fortemente innovato, con la finalità di ricondurre l'obbligo in capo al privato ad una mera segnalazione alla

pubblica Amministrazione che consente di iniziare l'attività immediatamente e senza necessità di attendere la scadenza di alcun termine.

L'attività oggetto di SCIA, infatti, può essere avviata a partire dalla data stessa di presentazione della domanda allo sportello unico, salvo l'ipotesi in cui il responsabile comunale, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di legge, non ne vieti la prosecuzione. Decorso il termine della presentazione, all'Amministrazione comunale non resta altra possibilità di intervento se non in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque l'interesse pubblico mediante conformazione dell'attività del privato alla normativa vigente.

L'entrata a regime della norma in esame è stata e continua ad essere oggetto di innumerevoli interrogativi: nata nell'ambito dell'art. 19 della Legge n. 241/1990 e s.m.i., è destinata, in effetti, ad incidere su tutti gli atti di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio dell'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli stessi. Si tratta, come si noterà, di una declaratoria molto ampia, in grado di abbracciare una nutrita e composita categoria di ambiti, all'interno dei quali le esigenze e le peculiarità del settore urbanistico rischiano di essere eccessivamente compressi. Ma tant'è, l'applicabilità della SCIA all'attività edificatoria appare ormai incontestata – nonostante alcuni tentativi iniziali di ritenerla non adottabile nel settore edilizio – e la sua messa a regime non pare possa essere posta in discussione, nonostante le numerose difficoltà che gli uffici pubblici preposti non hanno mancato di evidenziare.

Circa gli interventi edilizi che rientrano nel campo di applicazione della SCIA non sembrano sussistere dubbi circa la sostanziale coincidenza con quelli della DIA, ovvero con quelle attività che, non ascrivibili al novero di quelle libere ma neppure contemplate tra quelle assoggettate al permesso di costruire, necessitano di una comunicazione che, sebbene mutata nella forma e nella redazione, deve essere inoltrata alla pubblica Amministrazione prima della loro esecuzione.

Importante eccezione a tale generalizzata sostituzione è tuttavia rappresentata dagli interventi edilizi per i quali, in base alla normativa statale e/o regionale, il richiedente può ricorrere alla DIA in alternativa ovvero in via sostitutiva rispetto al permesso di costruire, ai sensi degli artt. 22 e 23 del DPR n. 380/2001, nonché dell'art. 5, comma 2, lettera c) del D.L. n. 70/2011, convertito in Legge n. 106/2011. Si tratta, in altri termini, di una nutrita e composita casistica di opere che ricomprendono gli interventi di ristrutturazione di maggiore impatto, quelli di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica, quelli di nuova costruzione, qualora gli stessi avvengano in diretta esecuzione di strumenti