
Maria Laura D'Angelo e Mattia Coppola

Titoli abilitativi all'esercizio dell'attività edilizia

Edilizia, Territorio e Tecnologie

Osservatorio multidisciplinare ACEN



Focus

La monografia fa parte dell'*Osservatorio multidisciplinare ACEN*, ideato dall'Associazione Costruttori di Napoli e costituito dall'insieme dei documenti tecnici monotematici su vari aspetti di interesse del settore delle costruzioni.

I temi trattati sono di natura economica, fiscale, urbanistica, edilizia, di legislazione di opere pubbliche, di lavoro e di relazioni sindacali.

La supervisione dell'iniziativa è del Presidente dell'Acen, Angelo Lancellotti, dei Vicepresidenti, Antonio Giustino e Stefano Russo, del Direttore Mario Hübler e dell'ex Direttore dell'Associazione Costruttori Edili di Napoli, Diego Vivarelli von Lobstein.

L'intera collana di approfondimenti è stata ideata, elaborata e realizzata con il coordinamento e i contributi professionali di: Ester Chica (Responsabile Area Opere pubbliche), Mattia D'Acunto (Responsabile Area relazioni industriali), Gabriella Reale (Responsabile Centro studi), Barbara Rubertelli (Responsabile Area Edilizia e territorio).

Il coordinamento editoriale è stato realizzato da Marco Ferra (Ufficio stampa Acen).

Le materie oggetto di approfondimento rientrano in cinque macro aree:

- Ambiente
- Economia e Fiscalità
- Edilizia, Territorio e Tecnologie
- Lavoro e Sicurezza
- Legislazione Opere pubbliche

Edilab, partecipato dall'Acen, è uno dei Centri Sperimentali di Sviluppo delle Competenze individuati dalla Regione Campania per promuovere ulteriormente i settori strategici per lo sviluppo locale ed occupazionale, nell'ambito della RIS3 Campania.

Il CSSC Edil-lab si occupa, per conto della Regione Campania, del settore dell'edilizia e dell'aggiornamento del repertorio delle qualificazioni professionali del comparto.

Un pensiero affettuoso al dr. Valerio Iacono, recentemente e prematuramente scomparso, anima del progetto Edilab, professionista serio e uomo perbene.



Edizioni Graffiti

Biografie

Maria Laura D'Angelo, avvocato, specializzata nel settore del diritto amministrativo ed, in particolare, nel diritto dell'edilizia e dell'urbanistica e dei Beni Culturali e del Paesaggio, svolge da anni l'attività professionale forense presso gli organi della giustizia amministrativa, nonché attività di assistenza stragiudiziale e consulenza a favore di privati, persone giuridiche, Enti pubblici. E', altresì, autore di varie pubblicazioni in materia di diritto dell'edilizia e dell'urbanistica.

Mattia Coppola, Dottore in Giurisprudenza e Pianificazione Territoriale, iscritto all'Albo degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Napoli come pianificatore. Ha conseguito un Master in Real Estate e Finance alla LUISS Business School. Autore di pubblicazioni in Legislazione Urbanistica ed Edilizia, svolge attività di consulenza per Pubbliche Amministrazioni e privati.



Edizioni Graffiti

Edizioni Graffiti srl Napoli
dicembre 2025

Indice

1. DALLA LEGGE URBANISTICA DEL 1942 AL NUOVO TESTO UNICO DELL'EDILIZIA DEL 2001	P. 9
2. IL PERMESSO DI COSTRUIRE	P. 21
3. ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA, ATTIVITÀ EDILIZIA SUBORDINATA A C.I.L.A., ATTIVITÀ EDILIZIA SUBORDINATA A S.C.I.A.	P. 39

1.

**Dalla legge
urbanistica del
1942 al nuovo testo
unico dell'edilizia
del 2001**

1.1. Natura giuridica della licenza e della concessione edilizia

Fino al 1935 - salvo eventuali diverse prescrizioni contenute in regolamenti comunali - per poter costruire non era necessaria l'autorizzazione comunale.

Con il d.l. 25 marzo 1935, n. 640, fu introdotto l'obbligo di chiedere tale autorizzazione a tutti coloro che intendevano *"fare nuove costruzioni, ovvero modificare od ampliare quelle esistenti"*.

Tale disposizione fu raccolta, con maggiori dettagli, dall'art. 31 della legge urbanistica generale del 1942, che impose l'obbligo della licenza edilizia comunale *"a chiunque intenda compiere nuove costruzioni edilizie o ampliare o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati e, dove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione"*.

La licenza edilizia rientrava nella categoria degli atti di autorizzazione, che sono quelli diretti a rimuovere un ostacolo all'esercizio di un diritto che appartiene al richiedente, ovvero il diritto di edificare. Si trattava, altresì, di un controllo preventivo da parte dell'autorità comunale sulla conformità del progetto di costruzione alla normativa urbanistico-edilizia vigente.

Pertanto, il rilascio della licenza edilizia non escludeva ogni responsabilità del titolare della medesima, qualora questa risultasse in contrasto con una qualsiasi disposizione vigente (di legge, di piano o di regolamento edilizio). In altri termini, costruire dopo aver avuto la licenza edilizia, toglieva il pericolo dell'applicazione delle sanzioni penali previste per chi costruiva senza licenza, ma non escludeva l'annullamento della stessa o da parte del giudice amministrativo o di ufficio, da parte della Regione (o dell'Ente delegato) o della stessa autorità comunale che l'aveva rilasciata.

Intervenuto l'annullamento venivano applicate le sanzioni amministrative stabilite per le costruzioni abusive.

La legge ponte del 1967 - oltre ad estendere l'obbligo della licenza edilizia all'intero territorio comunale - introdusse la necessità della licenza anche per interventi di demolizione delle costruzioni esistenti e per opere di urbanizzazione del terreno. La stessa legge all'art. 10 (oggi art. 12 del T.U. dell'edilizia di cui al D.P.R. 380/2001) stabilì che la licenza edilizia (oggi permesso di costruire) è in ogni caso subordinata all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria (salvo che il Comune abbia già previsto di attuarle nel successivo triennio o il privato richiedente si impegni a realizzarle contemporaneamente alla costruzione in progetto). La stessa disciplina vale anche nelle zone con opere di urbanizzazione primaria insufficienti o parziali.

Dieci anni dopo, con la legge n. 10 del 28 gennaio 1977 (cd. *"legge Bucaloss"*) la licenza edilizia fu sostituita dalla concessione edilizia. Secondo la legge richiamata *"ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del Sindaco"*.

L'intenzione del Legislatore era probabilmente quella di dimostrare che il diritto di edificare non spetta al proprietario del suolo ma alla collettività, in quanto la *"concessione"* viene tradizionalmente considerata un atto traslativo o costitutivo, nel senso cioè che la Pubblica Amministrazione si spoglia di un diritto già suo e lo trasferisce al privato. In altri termini, con la concessione edilizia, il Comune trasferiva al proprietario del suolo il diritto di edificare in conformità alla normativa urbanistica, facendo pagare un prezzo, consistente nei contributi di concessione previsti dalla legge n. 10/77.

Questa conclusione determinava delle conseguenze significative anche sotto un altro aspetto ovvero quello della determinazione dell'indennità di espropriazione. Infatti, la conseguenza di tale interpretazione, era inevitabilmente che tutte le aree sono da ritenersi inedificabili e, pertanto, in caso di espropriazione, indennizzabili solo sulla base del valore agricolo medio.

La dottrina sul punto era divisa; secondo molti, infatti, sostanzialmente, rispetto alla licenza edilizia, era cambiato solo il nome, oltre al pesante onere dei contributi da pagare. Ciò si desumeva ad esempio dal rilievo che la concessione edilizia doveva essere data dall'autorità comunale al proprietario dell'area con le modalità, con la procedura e con gli effetti già previsti per le licenze edilizie, e che, inoltre, tale concessione era irrevocabile e trasferibile ai successori o aventi causa.

La questione, come era prevedibile, fu risolta dalla Corte Costituzionale che, con la nota sentenza n. 5 del 1980, dichiarò illegittimi i criteri di determinazione dell'indennità di esproprio fondati esclusivamente sul valore agricolo del terreno, rilevando, tra l'altro, che *"il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle situazioni che ne comprendono la legittimazione a costruire"*, nonché che *"la concessione ad edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché sotto questo profilo, non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza"*.

L'art. 10 del Testo unico dell'edilizia ha sostituito la concessione edilizia con il permesso di costruire. Ma anche in tal caso è sostanzialmente cambiato solo il nome. La nuova dizione è diretta anche a prendere atto che la facoltà di edificare rientra ancora nel contenuto del diritto di proprietà sulle aree fabbricabili, per il cui esercizio occorre solo un'autorizzazione e non una concessione della Pubblica Amministrazione.

1.2. La semplificazione delle procedure in materia edilizia dalla legge 10 del 1977 sino all'entrata in vigore del decreto "Salva casa"

La legislazione successiva alla legge 10 del 1977 (leggi 457 del 1978 e 94 del 1982) esclude la necessità della concessione edilizia per le opere minori, per le quali fu introdotta la semplice autorizzazione del Sindaco. A differenza della concessione edilizia, l'autorizzazione era gratuita e poteva essere rilasciata anche senza il parere della commissione edilizia comunale.

A tale autorizzazione furono assoggettate le opere di manutenzione straordinaria e di restauro e di risanamento conservativo per uso abitativo.

Per il rilascio dell'autorizzazione la legge prevedeva la formazione del *silenzio assenso* (cioè del rilascio tacito) dopo novanta giorni, sempre che l'edificio non fosse soggetto a vincolo paesistico o storico artistico.

Ma la tendenza a semplificare le procedure amministrative relative al controllo preventivo sull'attività edilizia, anche per porre rimedio ai gravi ritardi da parte delle amministrazioni comunali nell'esame dei progetti dei nuovi interventi edilizi, trova la sua prima significativa espressione nella legge 662 del 1996.

Tale legge introdusse rilevanti novità in materia, consentendo la realizzazione di determinate opere mediante la semplice preventiva comunicazione al Comune (la cd. d.i.a.).

Ma la schizofrenia, che spesso caratterizza la normativa (legislativa ed amministrativa) in materia - e che si può nobilitare definendola *"necessità di mediazione tra opposti orientamenti"* - rese inizialmente incerto e sottoposto a molte limitazioni il detto nuovo istituto della denuncia di inizio attività.

La legge prevedeva di realizzare molte opere minori senza chiedere l'autorizzazione comunale, ma mediante una semplice comunicazione (d.i.a.) delle opere a farsi al Comune. Peraltro, al tempo stesso, la legge poneva una serie di limitazioni ed esclusioni che spesso vanificavano la possibilità di evitare l'attesa lunga e defatigante della autorizzazione o della concessione edilizia comunale. Di fatto l'autorizzazione continuava ad essere necessaria per le opere di cui agli artt. 48 della legge 457/78 e 7 della legge 94/1982, qualora non era possibile la d.i.a, ovvero, in linea di massima, per le opere assoggettate a d.i.a., ma in presenza di una delle condizioni di esclusione di quest'ultima.

Successivamente, il testo unico dell'edilizia n. 380 del 2001 (entrato in vigore il 30 giugno 2003), sopprime la semplice autorizzazione edilizia, riducendo gli atti di assenso all'attività edilizia al permesso di costruire ed alla denuncia di inizio attività.

La legislazione successiva ha introdotto un sistema più articolato di controllo preventivo sull'attività edilizia, nel tentativo di rendere più agevole l'esecuzione di determinati interventi. Anzitutto, l'art. 5 della legge 22 maggio 2010 n. 73 modificò l'art. 6 del testo unico ampliando l'elenco degli interventi realizzabili liberamente, ove compatibili con le norme urbanistico-edilizie e le normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia (dalle norme di sicurezza ed igienico sanitarie alle disposizioni per la tutela dei beni culturali e del paesaggio).

La legge n. 73 del 2010 indicò, poi, una serie di opere realizzabili a seguito di una semplice comunicazione al Comune di inizio dei lavori anche in via telematica. In alcuni casi alla comunicazione doveva essere allegata una relazione asseverata di un tecnico abilitato che attestasse la conformità alla normativa urbanistico edilizia vigente. Successivamente, l'art. 49, comma 4bis, della legge 30 luglio 2010, n. 122 introdusse la possibilità di realizzare mediante *segnalazione certificata di inizio attività* (cd. *scia*) tutte le opere non rientranti nell'attività edilizia libera o per le quali non era sufficiente una comunicazione di inizio lavori (asseverata o meno). In altri termini, a seguito dell'entrata in vigore della detta norma, la *scia* sostituì la *dia* disciplinata dagli artt. 22 e 23 del testo unico 380/2001.

Con la *riforma Madia* di cui alla legge 7 agosto 2015, n. 124, le procedure e le regole in materia edilizia sono state ulteriormente semplificate. In particolare, le misure di semplificazione per l'edilizia sono state attuate attraverso l'approvazione di due decreti: il d.lgs. n. 126 del 2016 (cd. decreto *scia1*) e il d.lgs. 222 del 2016 (cd. decreto *scia2*). Entrambi i decreti hanno apportato rilevanti modifiche al Testo unico dell'edilizia, soprattutto con riferimento alle procedure relative ai permessi e alle comunicazioni necessarie per realizzare gli interventi edilizi. Anzitutto è stato ulteriormente ampliato il novero delle cdd. "*attività di edilizia libera*", ovvero degli interventi edilizi per i quali non è necessario effettuare alcuna comunicazione, né conseguire alcun permesso. E' stata, altresì, eliminata la comunicazione di inizio lavori semplice (la cd. *c.i.l.*), mantenendo in vita la sola *c.i.l. asseverata* (cd. *c.i.l.a.*), che richiede il ricorso ad un tecnico abilitato), nonché la *d.i.a.*, prevedendo che gli interventi con essa realizzabili sono assorbiti dalla *s.c.i.a.*

Inoltre, è stato previsto l'obbligo per tutti i Comuni di adottare moduli unificati e standardizzati per la segnalazione certificata di inizio attività nonché di pubblicare sul proprio sito i detti moduli e l'elenco dei documenti obbligatori da presentare a corredo della *scia*.

L'Amministrazione può richiedere all'interessato informazioni e/o documenti solo in caso di mancata corrispondenza del contenuto dell'istanza, della segnalazione o comunicazione e dei relativi allegati a quanto indicato nei moduli pubblicati sul proprio sito; per ogni documento richiesto deve indicare i riferimenti normativi che ne impongono l'obbligo di presentazione e, in ogni caso, non può richiedere documenti che siano già in possesso di una pubblica amministrazione.

I lavori possono iniziare immediatamente dopo la presentazione della scia. Tale disposizione non trova applicazione nell'ipotesi in cui sia necessario acquisire nulla osta e/o pareri preventivi per eseguire lavori su immobili vincolati (come ad esempio l'autorizzazione paesaggistica) oppure autorizzazioni preventive necessarie per ottemperare a particolari normative (ad esempio, l'autorizzazione sismica, il certificato di prevenzione incendi, ecc.). In questo caso bisognerà allegare alla scia tutti i documenti necessari ad ottenere tali atti di assenso, che il Comune provvederà ad inoltrare alle amministrazioni competenti. Solo dopo l'ottenimento degli atti di assenso si potrà dare inizio ai lavori.

Al decreto "*scia2*", infine, è allegata una tabella che, in corrispondenza dell'intervento da eseguire, indica la procedura richiesta e il titolo necessario.

Il decreto ha modificato, altresì, la procedura per il conseguimento del certificato di agibilità. Al riguardo non bisognerà più attendere il rilascio del documento da parte del Comune, ma l'interessato potrà presentare una "*segnalazione certificata di agibilità*" debitamente asseverata da un tecnico abilitato. Tale segnalazione può riguardare anche singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purchè funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni. La segnalazione può riguardare, altresì, singole unità immobiliari, purchè siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

Proseguendo in tale svolta semplificatoria è stato approvato anche il D.P.R. 13 febbraio 2017 n. 31 recante "Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata". Di seguito è stato emanato il D.M. infrastrutture e dei trasporti 2 marzo 2018 recante "Approvazione del glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222". L'allegato al D.M. 2 marzo 2018, denominato "glossario edilizia libera", a sua volta, ha individuato gli interventi che non richiedono permesso di costruire e che sono realizzabili mediante Cila o Scia, precisando ulteriormente l'ambito dell'attività edilizia libera.

Successivamente con il decreto legge n. 76 del 16 luglio 2020, il Legislatore è di nuovo intervenuto in materia, apportando incisive e significative modifiche al testo unico fra le quali si segnalano: l'ampliamento del regime dell'attività edilizia libera e l'aggiornamento delle definizioni degli interventi edilizi classificabili come "manutenzione straordinaria" e "ristrutturazione edilizia". Tali novità, anche in relazione alla grave crisi derivante dalla pandemia da Covid-19, sembrano ispirate come non mai ad esigenze di rilancio dell'attività imprenditoriale edilizia mediante la "semplificazione".

In particolare, le modifiche introdotte mirano ad assicurare il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi che permettano di migliorare le prestazioni energetiche e di sicurezza antisismica degli edifici.

Vengono inserite nell'ambito dell'attività di edilizia libera anche le opere stagionali, a patto che tali opere siano destinate all'immediata rimozione al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a 180 giorni (non più 90) comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale.

Si allarga il perimetro della manutenzione straordinaria, che va a comprendere anche quegli interventi che modificano le destinazioni d'uso, purché non comportino un aumento del carico urbanistico, nonché le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati, se necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio o per l'accesso allo stesso e sempreché:

non danneggiano il decoro architettonico dell'edificio;

sono conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia;

non riguardano immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Viene inserito l'art. 34 bis secondo cui non solo il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta, ma anche di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari, non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del **2%** delle misure previste nel titolo abilitativo.

Si introduce l'attestazione (anche in forma telematica) del silenzio assenso per il permesso di costruire quando decorre inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, entro 15 giorni dalla richiesta. Questo per evitare le incertezze dell'inerzia, che spesso affliggono i procedimenti rispetto ai quali non sono intervenuti gli atti di assenso di competenza di enti terzi rispetto al Comune.

L'autorizzazione preventiva dei lavori in località sismiche non deve più essere rilasciata necessariamente in forma scritta dal competente ufficio tecnico della regione, e non più entro 60 giorni, ma entro 30 giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, si intende formato il silenzio assenso. Infine, il DL 76/2020 introduce, per la prima volta, nel testo unico dell'edilizia all'art. 9 bis, la definizione di "stato legittimo". Prima di questa introduzione, le questioni riguardanti lo stato legittimo erano ampiamente trattate dalla giustizia amministrativa, ma solo nel 2020 il legislatore ha deciso di incorporare questo principio consolidato nella giurisprudenza nel nostro attuale ordinamento, prevedendo che lo stato legittimo dell'immobile e/o dell'unità immobiliare è quello determinato dal titolo autorizzativo che ha consentito la sua costruzione o legittimato la stessa, nonché dal documento che ha disciplinato l'ultima opera edilizia che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con eventuali successivi titoli autorizzativi relativi a interventi parziali.

1.3. Il cd. decreto “Salva casa”

In data 27 luglio 2024, è stata pubblicata sulla G.U. n. 175, la legge n. 105 del 24 luglio 2024, recante la conversione del decreto-legge 69/2024, più conosciuto come “Decreto Salva Casa 2024”, che contiene importanti misure di semplificazione in materia edilizia.

Le novità contenute nel decreto sono illustrate in maniera articolata nelle Linee Guida al Salva Casa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, pubblicate in data e dirette a fornire linee di indirizzo e criteri interpretativi per supportare amministrazioni e operatori di settore nell’attuazione delle disposizioni del DL Salva Casa sull’intero territorio nazionale.

Nelle richiamate Linee Guida viene, anzitutto, precisato che le disposizioni del decreto-legge sono di per sé auto-applicative e non richiedono ulteriori interventi attuativi da parte dello Stato. Ne deriva l’esigenza di garantire piena e tempestiva attuazione alle disposizioni in esame sull’intero territorio nazionale, fatta salva la possibilità per la legislazione regionale di adottare norme di dettaglio nel rispetto della ratio di ciascuna disposizione novellata dal DL Salva Casa e dei limiti del rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale.

Le Linee Guida Salva Casa sintetizzano le quattro macro-aree di intervento interessate dalle modifiche che il Salva Casa (DL 69/2024 convertito nella Legge 105/2024) ha apportato al Testo unico dell’edilizia:

1. ridefinizione dei titoli che consentono di comprovare lo stato legittimo degli immobili (articolo 9-bis del Testo unico);
2. nuova disciplina relativa ai mutamenti di destinazione d’uso (articolo 10, comma 2, e 23-ter del Testo unico);
3. regime delle tolleranze e semplificazione delle procedure finalizzate a sanare o regolarizzare situazioni di difformità (articoli 34-bis, 34-ter, 36bis e 37 del Testo unico);
4. adeguamento degli standard edilizi alle trasformazioni del contesto sociale ed urbano:

- recupero dei sottotetti (articolo 2-bis del Testo unico);
- edilizia libera (articolo 6 del Testo unico);
- certificato di agibilità (articolo 24 del Testo unico).

Alla luce del quadro normativo sin qui delineato è evidente che la *ratio* sottesa a tali interventi legislativi, intensificatisi nettamente a partire dal 2014, è quella di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico di cittadini e imprese, in attuazione del principio costituzionale di buon andamento dell’amministrazione di cui all’art 97 Cost.

Tuttavia, l’opera di semplificazione impone, in ogni caso, un bilanciamento tra l’interesse pubblico generale e l’interesse particolare allo svolgimento di una determinata attività, soprattutto quando questa va ad incidere su valori protetti.

Il legislatore, pertanto, ha cercato di mitigare gli effetti della semplificazione e liberalizzazione amministrativa nell’ottica di una migliore tutela e salvaguardia dell’ambiente e del consumo di suolo.

Tanto è testimoniato sul piano normativo, per esempio, dalle disposizioni di cui all’art.2 bis e art. 3 c. 2, lett. d del T.U.E., a tutela delle zone “A” e dei centri storici, che rinvengono il loro fondamento nel generale *favor* che il Legislatore riserva a favore degli interventi di riuso e ristrutturazione degli immobili già esistenti.

1.4. Stato legittimo

La legge n. 105/2024 ha apportato modifiche significative all'articolo 9-bis del D.P.R. n. 380/2001 riguardante la disciplina relativa alla documentazione amministrativa inerente lo stato legittimo degli immobili al fine di semplificare la verifica della conformità legale di un immobile, o di una sua parte.

Con la legge n. 105/2024, lo stato legittimo di un immobile o di una singola unità immobiliare può essere dimostrato attraverso:

- eventuali **titoli successivi** che hanno autorizzato interventi parziali *"a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli progressi"*;
- titoli rilasciati a seguito di procedimenti per l'**accertamento di conformità in sanatoria** ai sensi degli articoli 36 e nuovo 36-bis (previo pagamento delle sanzioni/oblazioni);
- il **pagamento della sanzione pecuniaria** dovuta a seguito di annullamento del permesso di costruire (che, come indicato all'articolo 38 comma 2, produce gli stessi effetti del permesso di costruire in sanatoria).

Le modifiche consentono di semplificare il **riconoscimento dello stato legittimo dell'immobile**, soprattutto nei casi in cui si è in presenza di difformità formali, stabilendo che lo stesso possa essere comprovato **alternativamente** in base al titolo originario che ha permesso la sua costruzione ovvero da quello conseguito in seguito ad eventuali interventi costruttivi sul medesimo, in tal modo superando le difficoltà, riscontrate a legislazione vigente, nel comprovare lo stato legittimo degli edifici, soprattutto in riferimento agli immobili di passata realizzazione per i quali i titoli abilitativi risalgono ad epoche risalenti nel tempo.

Per le medesime finalità, si prevede, inoltre, che, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni, siano ricompresi tra i predetti titoli abilitativi anche quelli rilasciati o formati nei casi di accertamento di conformità (articoli 36 e 36-bis del TUE) ovvero i casi di interventi eseguiti in base a permesso annullato (articolo 38 del TUE).

Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo della singola unità immobiliare, non rilevano le difformità e gli abusi presenti sulle parti comuni dell'edificio (che, pertanto, non possono bloccare i lavori di riqualificazione di un appartamento).

Allo stesso modo le irregolarità presenti su un singolo immobile non hanno rilevanza sullo stato legittimo dell'edificio (e pertanto non possono intralciare la ristrutturazione delle parti condivise dell'edificio).

Il nuovo art. 9-bis, comma 1-bis, del Testo Unico Edilizia, come modificato dalla legge n. 105/2024, stabilisce che concorrono allo stato legittimo anche il pagamento delle sanzioni di cui agli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 4, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis.

Si tratta dei casi seguenti:

- la sanzione alternativa alla demolizione nel caso di interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità;
- la sanzione alternativa alla demolizione nel caso di interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire;
- la sanzione prevista per gli interventi realizzati in assenza o difformità dalla SCIA leggera;
- la sanzione prevista per gli interventi di restauro e di risanamento conservativo realizzati in assenza di SCIA su immobili vincolati o non vincolati ma compresi in ZONA A;
- la sanzione prevista in caso di SCIA tardiva;
- la dichiarazione di un tecnico abilitato relativa alle tolleranze costruttive-esecutive.

Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 9, comma 1-bis, secondo cui 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, o 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.

Tali disposizioni si applicano anche nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.

Da ultimo, con riferimento al c.d. stato legittimo dell'immobile, appare doveroso segnalare una recente sentenza del Consiglio di Stato (Sez. VI n. 482 del 22 gennaio 2025) che, in relazione alle opere condonate, considera la sanatoria straordinaria, prevista con il "condono", del tutto eccezionale senza legittimare l'opera condonata. Tale sanatoria opera al solo fine di evitare la demolizione dei manufatti abusivi, consentendone anche la circolazione giuridica (trasferimenti immobiliari altrimenti vietati). Di conseguenza, le opere condonate non costituiscono il presupposto per la realizzazione di ulteriori interventi edilizi che ne ereditano inevitabilmente la natura illegittima. Ne consegue, secondo l'orientamento in esame, che sui beni oggetto di condono edilizio sono ammissibili soltanto gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e di risanamento conservativo.

1.5. I titoli abilitativi nel Testo Unico dell'edilizia

Allo stato attuale, tenuto conto delle successive modifiche ed integrazioni apportate al testo originario del Testo unico dell'edilizia, la disciplina dell'attività edilizia, può essere così ricostruita:

- a) attività edilizia libera;
- b) attività edilizia assoggettata a comunicazione di avvio lavori (cd. C.A.L.);
- c) attività edilizia assoggettata a comunicazione di inizio lavori asseverata (cd. C.I.L.A.);
- d) attività edilizia assoggettata a segnalazione certificata di inizio attività (cd. S.C.I.A.);
- c) attività edilizia assoggettata a segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire (cd. S.C.I.A.P.D.C.);
- d) attività edilizia assoggettata a permesso di costruire.

1.6. Gli interventi edilizi nell'art. 3 del T.U. dell'edilizia

L'art. 3 del D.P.R. 380 del 30 giugno 2001 (Testo unico per l'edilizia) individua e definisce i seguenti interventi edilizi:

- a) **interventi di manutenzione ordinaria:** 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;
- b) **interventi di manutenzione straordinaria:** le opere o le modifiche necessarie per rinnovare o sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso;
- c) **interventi di restauro e di risanamento conservativo:** gli interventi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurare la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;
- d) **interventi di ristrutturazione edilizia:** gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli art. 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria

e) **interventi di nuova costruzione:** quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Tale categoria di interventi edilizi è corredata da un'elencazione esemplificativa, che risolve anche alcune questioni discusse a proposito della necessità della concessione edilizia (oggi permesso di costruire).

Infatti ai sensi dell'art. 3 del T.U., costituiscono **«interventi di nuova costruzione»:**

- 1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto al n. 6;
- 2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;
- 3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;
- 4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;
- 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;
- 6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;
- 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.
- 8)

f) **interventi di ristrutturazione urbanistica:** quelli intesi a sostituire l'esistente tessuto urbanistico edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

Le precedenti definizioni prevalgono su eventuali diverse definizioni dei medesimi interventi contenute nella normativa urbanistico-edilizia locale. È bene sottolineare, però, che i detti interventi sono possibili solo qualora siano consentiti dalla normativa vigente.

2.

**Il permesso
di costruire**

2.1. Interventi assoggettati a permesso di costruire

Il permesso di costruire (art. 10 D.P.R. 380/2001), è un'autorizzazione amministrativa, rilasciata dal comune, che autorizza l'attività di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, in conformità agli strumenti di pianificazione urbanistica.

Ai sensi dell'art. 10, comma 1, del T.U per l'edilizia n. 380/2011 sono subordinati a permesso di costruire (salva, in qualche caso, la possibilità di ricorrere in via alternativa, alla segnalazione certificata di inizio attività):

- a) gli interventi di nuova costruzione;
- b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;
- c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e, inoltre, gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria.

In ogni caso, le Regioni possono stabilire con legge quali mutamenti - connessi o non connessi a trasformazioni fisiche - della destinazione d'uso di immobili o di loro parti sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività; possono, inoltre, 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.

L'art. 3 del T.U per l'edilizia ha risolto espressamente alcune delle questioni già decise dalla giurisprudenza a proposito della necessità della concessione edilizia. Per esempio, è prescritto l'obbligo del permesso di costruire anche per realizzare tralicci per impianti radio o servizi di telecomunicazioni, nonché per le cosiddette case mobili. Riguardo alle opere pertinenziali, possono ancora sorgere varie perplessità, potendo ritenersi, ad esempio, che non necessiterebbero di permesso di costruire tutti i casi in cui il volume non superi il 20 per cento del volume dell'edificio principale.

2.2. Soggetti legittimati a richiedere il permesso

Secondo l'art. 11, 1° comma, del T.U., il permesso di costruire è dato «*al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo*».

In altri termini, legittimato a richiedere il permesso di costruire è principalmente chi abbia un diritto reale sull'immobile oggetto della richiesta: dal proprietario al titolare di un diritto di superficie, di enfiteusi, di usufrutto, di servitù, etc., nei limiti delle diverse facoltà spettanti al titolare. Tuttavia, uno specifico «titolo» potrebbe averlo anche chi non sia titolare di un diritto reale, bensì per effetto di un'altra norma o di un idoneo provvedimento amministrativo, come, ad esempio, il locatario di un immobile (in virtù dell'art. 1577 cod. civ. per le opere urgenti di straordinaria manutenzione), l'affittuario coltivatore diretto (ex art. 14 e 16 legge 11/1971) per miglioramenti dei fabbricati rurali oppure il concessionario di beni demaniali o chi sia stato autorizzato all'occupazione d'urgenza di un immobile per l'esecuzione di determinate opere (e forse anche il promissario di un contratto preliminare di compravendita).

Poi la giurisprudenza ha ritenuto che la concessione edilizia (oggi permesso di costruire) possa essere richiesta da tutti coloro aventi titolo anche in base alle leggi civili, cioè anche in virtù di un rapporto obbligatorio, in modo che le opere in progetto non risultino effettuate contro la volontà del soggetto (di regola il proprietario) legittimato in via primaria a chiedere la concessione.

2.3. Procedimento per il rilascio del permesso di costruire

L'art. 5 del T.U. prevede la costituzione da parte delle amministrazioni comunali di uno «sportello unico per l'edilizia», che dovrebbe essere l'unico interlocutore del cittadino interessato all'esecuzione di un determinato intervento edilizio. A questo ufficio devono essere presentate dai soggetti legittimati le domande di permesso di costruire (oltre le d.i.a., le c.i.l.a., le richieste dei certificati di agibilità, ecc.).

Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire è disciplinato dall'art. 20 del Testo unico.

Ai sensi del primo comma del richiamato art. 20, 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, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla parte II del Testo unico Normativa tecnica per l'edilizia (che disciplina, ad esempio, gli interventi per l'abbattimento delle barriere architettoniche, oppure la realizzazione delle costruzioni in zone sismiche ecc.) La domanda deve essere accompagnata anche «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».

Le norme edilizie locali specificano più dettagliatamente le modalità di presentazione delle domande ed i documenti da produrre a corredo di esse, nonché gli eventuali oneri che dovranno essere assolti presso la cassa del Comune (oltre ai contributi di costruzione, v.infra 2.9).

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.

Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria della pratica 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.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 20 T.U., qualora sia necessario acquisire ulteriori atti di assenso, comunque denominati, da parte di Amministrazioni diverse, si procede ai sensi degli artt. 14 e seguenti della legge 241/90 (ovvero con la conferenza di servizi).

Il responsabile del procedimento, qualora ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare modifiche di modesta entità al progetto originario, può, entro il detto termine di sessanta giorni, richiedere tali modifiche illustrandone le ragioni. Evidentemente deve trattarsi di modifiche richieste dalla necessità di un completo adeguamento del progetto a norme urbanistico-edilizie vigenti. Altrimenti — se si trattasse del potere del tecnico comunale di imporre determinate scelte progettuali — la norma sarebbe illegittima ed incerta.

L'interessato si pronuncia sulla richiesta di modifiche entro il termine fissato e, in caso di adesione, è tenuto ad integrare la documentazione nei successivi quindici giorni. La richiesta di modifiche sospende, fino al relativo esito, il decorso del prescritto termine di sessanta giorni. Questo termine, inoltre, 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.

Il provvedimento finale che lo sportello unico notifica all'interessato deve essere adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio entro il termine di trenta giorni dalla proposta del responsabile del procedimento (oppure entro quaranta giorni qualora il dirigente o il responsabile del procedimento abbia comunicato all'istante i motivi che ostano all'accoglimento della domanda, ai sensi dell'art. 10bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni). Qualora sia indetta la conferenza di servizi di cui al su richiamato terzo comma dell'art. 20, la determinazione motivata di conclusione del procedimento, è ad ogni effetto, titolo per la realizzazione dell'intervento.

Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire notificato all'interessato deve essere 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.

I termini di cui ai commi 3 (60 giorni) e 5 (30 giorni) sono raddoppiati nei soli casi di progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento.

Invece, 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.

Il regime del silenzio assenso non trova applicazione nell'ipotesi in cui sull'area o sull'immobile oggetto di intervento sussistano vincoli ambientali, paesaggistici, culturali o relativi all'assetto idrogeologico. In questi casi si applicano le disposizioni in materia di conferenza dei servizi di cui agli artt. 14 e seguenti della legge 241/90.

Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l'edilizia rilascia anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti.

Il termine per il rilascio del permesso di costruire per gli interventi di cui al comma 7 dell'art. 22 del T.U. (ovvero interventi realizzabili con s.c.i.a. alternativa al permesso di costruire) è di 75 giorni dalla presentazione della domanda. Inoltre, 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.

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.

Il permesso di costruire deve essere rilasciato qualora ovviamente il progetto non sia in contrasto con la normativa vigente alla data del rilascio. L'eventuale provvedimento di diniego non può essere motivato genericamente, ma deve indicare la disposizione incompatibile con la domanda presentata. Parimenti è illegittimo il diniego in vista della futura espropriazione del terreno, quando non sia stato emanato il provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

Per il rilascio di qualsiasi permesso di costruire occorre che la zona sia fornita delle opere di urbanizzazione primaria o che, quanto meno, sia già stata prevista l'attuazione da parte del Comune delle predette opere nel successivo triennio ovvero risulti l'impegno degli interessati ad attuarle contemporaneamente alla costruzione per la quale è richiesto il permesso (art. 12, c. 2, T.U.). Si considerano «opere di urbanizzazione primaria» tutte quelle indispensabili per assicurare le condizioni di vita, cioè tutte le infrastrutture per l'insediamento degli abitanti sotto il profilo sia igienico che della viabilità e della sicurezza. Più precisamente, l'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 846, stabilisce che sono opere di urbanizzazione primaria le strade residenziali, gli spazi di sosta e di parcheggio, le fognature, la rete idrica, la rete di distribuzione di energia elettrica, la pubblica illuminazione e gli spazi di verde attrezzato. La legge finanziaria 2008 (art. 1, c. 288, L. 244/2007) ha stabilito, che — a decorrere dal 2009 — il rilascio del permesso di costruire deve essere subordinato alla certificazione energetica dell'edificio (legge 9 gennaio 1991 n. 10 e s.m.), nonché alla verifica delle caratteristiche strutturali dell'immobile finalizzate al risparmio idrico e al reimpiego delle acque meteoriche. Il provvedimento di permesso di costruire non è assoggettato ad una forma particolare; è necessario che sia dato per iscritto e che esprima in forma esplicita ed in modo non equivoco la volontà di rilasciare il permesso. La giurisprudenza riteneva la comunicazione del parere favorevole della commissione edilizia improduttiva degli effetti concessori, che discendono solo da un provvedimento sindacale (oggi dirigenziale completo di tutti gli elementi formativi della concessione (compresa la determinazione dei relativi contributi). Invece, la comunicazione da parte dell'autorità comunale del parere negativo della Commissione edilizia veniva considerato equivalente al diniego della concessione. Tali orientamenti devono ritenersi validi, allo stato attuale, anche per il permesso di costruire. Contro il provvedimento di diniego l'interessato può ricorrere al Tribunale amministrativo regionale entro sessanta giorni dalla notifica del provvedimento.

2.4. Varianti al permesso di costruire

Rilasciato dall'autorità comunale un permesso di costruire, prima dell'inizio dei lavori o durante il corso degli stessi, il titolare del permesso potrà avere interesse a richiedere delle varianti. La giurisprudenza ritiene che trattasi di "variante" e non di nuovo permesso soltanto se il nuovo progetto di costruzione riguarda uno o più particolari, per i quali involge solo modifiche qualitative o quantitative di limitata consistenza e di scarsissimo valore rispetto al complesso dell'edificio, in modo che la costruzione possa considerarsi ancora regolata dal primo permesso, che conserva intatta la sua efficacia *ex tunc* per quella parte del progetto che non risulta modificata.

Anche la richiesta di variante — tranne i casi minori di varianti soggette a s.c.i.a. — seguirà lo stesso *iter* di un nuovo permesso, in quanto trattasi di un provvedimento confermativo solo per le parti non variate del permesso originario, mentre è innovativo per quelle che si vogliono modificare. L'autorità comunale, all'atto della richiesta di variante, è tenuta ad esaminare la domanda per vedere se sussistono impedimenti normativi e, con la medesima procedura stabilita per il rilascio del permesso, accoglie o respinge la richiesta, sia in parte che per intero. Qualora il progetto già approvato e del quale si chiede il permesso in variante risultasse in contrasto con la normativa sopravvenuta, la variante può essere rilasciata se le relative modifiche del progetto originario non aggravino il contrasto del medesimo con le disposizioni sopravvenute (ad es., se dopo il rilascio del permesso di costruire un edificio di 15 metri di altezza, entra in vigore una norma che limita a 10 metri l'altezza massima degli edifici nella zona, è legittimo il rilascio di una variante, che non comporti alcun aumento dell'altezza dell'edificio, ma che preveda, ad esempio, una diversa distribuzione interna o una modifica planimetrica delle facciate). Al diniego della variante il titolare del permesso o darà inizio ai lavori rispettando il progetto originario (o li ultimerà nel caso di lavori già iniziati) o dovrà rifare il progetto per avere un nuovo permesso (naturalmente uniformandosi alla disciplina vigente).

2.5. Voltura

Come per la licenza o la concessione edilizia, anche il permesso di costruire può essere trasferito da un soggetto ad un altro, continuando ad avere un carattere reale e non personale (art. 11, c. 2, T.U.). Per aversi la voltura, occorre che chi abbia acquistato titolo per ottenere il permesso (ad esempio, avendo ottenuto la proprietà dell'area da edificare) ne faccia domanda al Comune, dimostrando il proprio «titolo». L'autorità comunale ha l'obbligo di pronunciarsi sulla domanda di voltura e deve provvedere al rilascio, dopo aver verificato l'idoneità del titolo presentato dal richiedente (e ove naturalmente il permesso non sia già scaduto). La voltura non comporta, pertanto, un nuovo permesso, ma presuppone un permesso già rilasciato di cui cambi solo l'intestatario (né il Comune può pretendere un ulteriore pagamento di contributi). Non essendo un nuovo permesso, la voltura può essere rilasciata anche se siano sopravvenute norme che non consentirebbero più il rilascio del permesso originario; parimenti la voltura non modifica i termini di decadenza del permesso originario, né sana gli eventuali vizi del medesimo. È controverso, se chi costruisce con permesso intestato ad altri, prima di averne ottenuto la voltura, debba essere equiparato a chi costruisce senza permesso.

2.6. Annullamento del permesso

Secondo l'art. 11, comma 2, T.U., il permesso di costruire è irrevocabile, nel senso che l'autorità comunale non può ritirare il permesso già rilasciato per motivi di merito, cioè riconducibili ai poteri tecnico-discrezionali ad essa spettanti in materia.

Se invece il permesso è stato rilasciato illegittimamente – cioè violando una norma legislativa o amministrativa – può essere annullato anche dallo stesso ufficio che l'ha rilasciato (cosiddetto potere di autotutela spettante alla Pubblica Amministrazione).

Il potere di annullamento, esercitandosi su di un atto invalido, non può trovare limitazioni nell'esistenza di diritti *medio tempore* sorti sulla base dell'atto (perché questo, invalido, non era idoneo a produrne). Per quanto attiene al permesso di costruire, l'annullamento di esso per riconosciuta illegittimità può provenire dall'autorità comunale che l'ha rilasciato, dall'autorità di controllo in materia urbanistica (cioè dal Presidente della Regione o dell'ente delegato e con la procedura di cui all'art. 39 T.U.) o dal giudice amministrativo eventualmente adito da un controinteressato.

La giurisprudenza amministrativa ha sempre ritenuto che, *"ai fini del legittimo esercizio del potere di annullamento in sede di autotutela di un titolo edilizio, il relativo provvedimento, quale atto discrezionale, deve essere adeguatamente motivato in ordine all'esistenza dell'interesse pubblico, specifico e concreto (che giustifica il ricorso all'autotutela) e alla prevalenza del predetto interesse pubblico su quello antagonista del privato. Detti principi generali condizionano il legittimo esercizio del potere di autotutela che richiede quindi la valutazione di elementi ulteriori rispetto alla mera illegittimità dell'atto da annullare"* (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 21 maggio 2010, n. 7786 ; vedi anche tra le tante Consiglio di Stato, sez. V, 1 marzo 2003, n. 1150; 25 giugno 2002, n. 2634; 13 marzo 2000, n. 1311; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 12 luglio 2004, 10091; Salerno, sez. II, 12 aprile 2005, n. 533 T.A.R. Lazio Roma, sez. IIIbis, 7 marzo 2007, n. 2218 e 31 ottobre 2007, n. 10834).

Inoltre, tale motivazione è ritenuta dalla giurisprudenza amministrativa ancor più necessaria nell'ipotesi in cui sia trascorso un notevole lasso di tempo tra l'emanazione dell'atto ed il suo annullamento, dovendosi tener conto della situazione di affidamento ingeneratasi nel privato (tra le tante, Consiglio di Stato, sez. VI, 2 ottobre 2007, n. 5074).

Una simile posizione, già espressa in passato dalla giurisprudenza amministrativa, ha trovato poi conferma nell'art. 21 nonies della Legge 241/90 che, al primo comma, disponeva testualmente *"Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'art. 21 octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole."*

Successivamente, la legge 27 agosto 2015 n. 124 (cd. *riforma Madia*) ha apportato significative modifiche al citato articolo 21 nonies, innovando e disciplinando le modalità e i tempi per l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo illegittimo da parte della medesima amministrazione che ha emanato l'atto o da parte di altra amministrazione a ciò preposta (in Campania, ai sensi dell'art. 49 della legge 16/04, la Regione). In particolare, il legislatore ha previsto che l'annullamento del provvedimento amministrativo che si presume illegittimo debba avvenire nel termine di 18 mesi, poi ridotto a 12 dall'art. 63, primo comma, della legge 108 del 2021, dalla sua adozione. Peraltro, l'amministrazione non è tenuta a rispettare il detto termine laddove il provvedimento amministrativo si fondi su false rappresentazioni dei fatti ovvero su autodichiarazioni non rispondenti al vero, accertate con sentenza penale passata in giudicato.

Va rilevato, peraltro, il mancato coordinamento tra la disposizione di cui all'art. 21 nonies, che fissa in 12 mesi il termine massimo per l'annullamento del provvedimento amministrativo ritenuto illegittimo, e il richiamato art. 39 del T.U. che consente l'annullamento del permesso di costruire da parte dell'ente regionale (o dell'ente delegato) entro il termine di 10 anni dal rilascio.

L'annullamento, trovando la sua causa nell'illegittimità dell'atto, non può essere legittimamente disposto quando il permesso non risulti in contrasto con una disposizione vigente al momento del rilascio. Così, ad esempio, sarebbe illegittimo un provvedimento di annullamento di un permesso, quando fosse denunciato il contrasto non già con la normativa vigente, ma con norme urbanistiche non ancora operanti (ad esempio, piano regolatore non ancora approvato) o sopravvenute.

In virtù del principio che *utile per inutile non vitiatur*, il permesso di costruire può ritenersi suscettibile di un annullamento soltanto parziale, che colpisce, cioè, quella sola parte che risulti invalida per contrasto con le norme vigenti. Peraltro, anche in tale ipotesi l'invalidità deve essere considerata globale, quando il permesso, privato della parte invalida, non presenti più alcun interesse.

L'annullamento di un permesso di costruire – previo assolvimento delle incombenze di cui alla legge n. 241/1990, cioè previo avviso dell'avvio del procedimento – deve seguire la procedura occorrente per il rilascio (compreso l'eventuale parere della Commissione edilizia comunale) e deve essere notificato al titolare del permesso con invito a sospendere le opere eventualmente in corso.

La costruzione per la quale sia stata annullato il permesso e che sia iniziata o proseguita dopo la notificazione del provvedimento di annullamento deve considerarsi a tutti gli effetti priva di permesso. Alle opere realizzate sulla base di permesso annullato si applicano determinate le sanzioni amministrative previste dall'art. 38 del T.U. (demolizione o sanzione pecuniaria).

2.7. Decadenza

Come la licenza edilizia, anche il permesso di costruire non può avere validità superiore ad un anno, nel senso che se entro tale termine i lavori non abbiano avuto inizio, il permesso cesserà di esistere (art. 15 T.U.). Si tratta in effetti di un termine massimo di efficacia che può essere eventualmente ristretto, ma non ampliato dal regolamento edilizio locale. La decorrenza del termine è sospesa qualora cause di forza maggiore determinino una situazione di impossibilità oggettiva per eseguire dei lavori (ad esempio, ordine di sospensione da parte di una autorità amministrativa od una pubblica calamità).

Peraltro, secondo l'art. 50 della legge 203/1982, sui contratti agrari, la decorrenza dei termini fissati nella concessione edilizia (oggi permesso di costruire) rimane sospesa qualora il terreno da edificare sia in possesso dell'affittuario, colono o mezzadro, e si sia iniziata la procedura di rilascio forzoso, fino all'effettivo rilascio.

La decadenza del permesso avviene *ipso jure* per la decorrenza dei termini e, quindi, l'atto con cui l'autorità comunale ne riconosce la decadenza ha funzione dichiarativa con esclusione di qualsiasi apprezzamento discrezionale. Peraltro la giurisprudenza più recente ha avuto modo di affermare che *"la decadenza del permesso di costruire costituisce un effetto che discende dall'inutile decorso del termine di inizio e/o completamento dei lavori autorizzati; condizione indispensabile perché detto effetto diventi operativo è l'adozione di un provvedimento formale da parte del competente organo comunale, ancorché meramente dichiarativo e con efficacia ex tunc, qualunque sia l'epoca in cui è stato adottato e quindi anche se intervenuto molto tempo dopo che i termini in questione siano inutilmente decorsi, e ancorché i suoi effetti retroagiscano al momento dell'evento estintivo, da adottarsi previa apposita istruttoria; la ragione, che giustifica l'obbligo per l'ente locale di adottare un atto che formalmente dichiara l'intervenuta decadenza del permesso di costruire, è stata individuata nella necessità di assicurare il contraddittorio con il privato in ordine all'esistenza dei presupposti di fatto e di diritto che giustificano la pronuncia stessa"* (TAR Campania, Salerno, Sez. II, 13 novembre 2023, n. 2544; v. anche Cons. Stato, Sez. IV, 16 marzo 2023, n. 2757; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 13 dicembre 2024, n. 7033). Trascorso il detto periodo di validità del permesso, ove non risulti provato l'inizio dei lavori, il permesso non può essere ulteriormente utilizzato. Per l'inizio dei lavori deve intendersi non già l'effettiva costruzione del fabbricato, ma il compimento di opere o anche di semplici attività preliminari (sbancamento, picchettamento, scavo di fosse di fondazione, etc.) che dimostrino la effettiva e seria volontà di edificare (non opere fittizie, ma lavori oggettivamente occorrenti per l'esecuzione della costruzione approvata e non del tutto marginali come, ad esempio, la rimozione di infissi e controsoffitti in un caso di demolizione e ricostruzione di un fabbricato).

Per quanto riguarda il termine di ultimazione dei lavori l'art. 15 del T.U. stabilisce che il termine triennale per ultimare i lavori decorre dall'inizio dei medesimi e che entro questo termine finale *"l'opera deve essere completata"* (riferendosi, presumibilmente, ad un completamento al rustico delle opere autorizzate).

Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga. La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari. La proroga dei termini per l'inizio o l'ultimazione dei lavori è comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate.

Qualora i lavori non siano ultimati nel termine stabilito, il concessionario deve presentare istanza diretta ad ottenere un nuovo permesso; in tal caso questo concerne la parte non ultimata, salvo che le relative opere siano realizzabili mediante s.c.i.a. ai sensi dell'art. 22 T.U.

Infine, secondo l'art. 15, c. 4, del testo unico dell'edilizia il permesso di costruire decade, qualora risulti incompatibile con disposizioni urbanistiche sopravvenute, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che non sono necessari ai fini della dichiarazione di decadenza della concessione edilizia, né il parere della Commissione edilizia comunale, né il previo contraddittorio con l'interessato.

2.8. Diritti dei terzi

L'art. 11, c. 3, del testo unico prevede che il rilascio del permesso di costruire non comporta limitazione dei diritti dei terzi.

Tale permesso non crea un nuovo diritto. La Pubblica Amministrazione che lo rilascia deve verificare che non vi siano violazioni delle norme di legge, di piano o di regolamento attinenti alla disciplina urbanistica. Il provvedimento, perciò, non pregiudica affatto la possibilità che un terzo, titolare di un diritto derivante da patti privati, si opponga alla realizzazione dell'opera autorizzata.

Pertanto — a parte l'eventuale ricorso al giudice amministrativo avverso i permessi edilizi illegittimi — il privato che si ritiene leso in un proprio diritto, potrà opporre azioni dinanzi alla magistratura ordinaria per la tutela del diritto soggettivo leso dalla costruzione intrapresa dal terzo e pretendere sia la demolizione (quando la legge lo preveda come possibile), sia il risarcimento del danno. Ai sensi dell'art. 872 del codice civile il privato danneggiato da una costruzione contrastante con una qualsiasi norma vigente ha diritto (anche se l'opera sia stata autorizzata dall'autorità amministrativa competente) ad ottenere il risarcimento dei danni e la stessa demolizione dell'opera nel caso e per la parte in cui risultino violate determinate norme che stabiliscono una distanza minima tra le costruzioni od un distacco minimo dal confine di proprietà (indipendentemente dall'esistenza di una costruzione frontistante).

In altri termini, il soggetto danneggiato da una costruzione contrastante con una determinata disposizione urbanistico-edilizia vigente ha diritto di ottenere dal giudice civile la condanna del trasgressore alla demolizione dell'opera (o della parte di essa) illegittima (qualora risulti violata una norma sulle distanze tra le costruzioni o dal confine) ovvero al risarcimento del danno, ove sia stata violata una qualsiasi altra prescrizione (anche recante il divieto assoluto di costruire o limiti di altezza, di volume, ecc.). Pertanto, si ha diritto alla demolizione dell'opera abusiva, anche se di fatto il danno subito dalla violazione di una norma sulle distanze legali risulti assai inferiore a quello derivante dalla violazione di una norma diversa.

2.9. Contributi per il rilascio del permesso di costruire

Il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di due contributi, commisurati l'uno all'incidenza degli oneri di urbanizzazione e l'altro al costo di costruzione (art. 16 T.U.).

L'ammontare del primo contributo è stabilito con deliberazione del Consiglio comunale, sulla base di tabelle parametriche definite dalla Regione per classi di Comuni in relazione: all'ampiezza ed all'andamento demografico dei Comuni; alle caratteristiche geografiche dei Comuni; alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti; ai limiti e rapporti minimi inderogabili di cui agli standard urbanistici; alla differenziazione tra gli interventi al fine di incentivare, soprattutto nelle aree a maggiore densità del costruito, quelli di ristrutturazione edilizia rispetto a quelli di nuova costruzione; alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso.

Ai fini, dunque, del rilascio del singolo permesso di costruire, il Comune dovrà determinare – applicando le tabelle approvate – l'importo del contributo da pagare all'atto del rilascio del permesso (tale contributo deve essere pagato indipendentemente dall'esistenza delle opere di urbanizzazione al momento di presentazione della domanda di permesso; in ogni caso dovrà essere pagato il contributo dovuto alla data di rilascio del permesso e, su richiesta dell'interessato, può essere rateizzato).

A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune e conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del Comune.

Ogni cinque anni i Comuni dovrebbero provvedere ad aggiornare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, in conformità alle relative disposizioni regionali, in relazione ai prevedibili costi delle opere di urbanizzazione.

Il pagamento del contributo per oneri di urbanizzazione non è dovuto nel caso di demolizione e ricostruzione senza aumento di volume e con la stessa destinazione d'uso dell'edificio preesistente.

Il secondo contributo è commisurato al costo di costruzione per i nuovi edifici ed è determinato periodicamente dalle Regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata, definiti dalle stesse Regioni (ai sensi dell'art. 4, c. 1, lett. g), legge n. 457/1978).

Con lo stesso provvedimento sono identificate classi di edifici con caratteristiche tipologiche superiori a quelle considerate dalla citata legge per le quali sono determinate maggiorazioni del detto costo di costruzione in misura non superiore al 50%.

Il contributo per ottenere il permesso di costruire comprende una quota di detto costo, variabile dal 5% al 20%, quota che viene determinata dalla Regione in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione e ubicazione.

Inoltre, per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato, nonché per gli interventi di manutenzione straordinaria, qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile (art. 17, comma 4, T.U.).

Nel caso, poi, di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi così come individuati dal Comune in base ai progetti presentati per ottenere il permesso (ovviamente nessun contributo è dovuto per gli interventi gratuiti, di cui al numero seguente). La legge n. 164 del 2014 ha stabilito, altresì, che – al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente – per gli interventi di ristrutturazione edilizia i comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni.

Il costo di costruzione, non è dovuto, altresì, per le costruzioni destinate ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi (per le quali, però, si deve tener conto anche dell'incidenza delle opere necessarie al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi) da stabilire con delibera del Consiglio comunale (art. 19, comma 1, T.U.). Nel caso di costruzioni destinate ad attività turistiche, commerciali e direzionali o allo svolgimento di servizi, invece, il contributo di costruzione è pari ad una quota non superiore al 10% del costo documentato di costruzione, da stabilirsi, in relazione ai diversi tipi di attività, con deliberazione del Consiglio comunale (art. 19, comma 2, T.U.).

Qualora le suindicate destinazioni d'uso vengano modificate nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori, il contributo di costruzione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione (art. 19, comma 3, T.U.).

L'ammontare di questo secondo contributo è determinato all'atto del rilascio del permesso ed è corrisposto in corso di opera con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla ultimazione delle opere.

Inoltre, al fine di agevolare gli interventi di densificazione edilizia, per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore al 20% rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni nei casi non interessati da varianti urbanistiche, deroghe o cambi di destinazione d'uso comportanti maggior valore rispetto alla destinazione originaria. I Comuni devono stabilire i criteri e le modalità applicative per l'applicazione della relativa riduzione.

Le somme pagate al Comune a titolo di contributo per il rilascio del permesso sono ripetibili se il permesso non è stato utilizzato (compresi tutti i casi di decadenza o di annullamento del permesso).

Può essere chiesta la restituzione anche della parte di contributo pagata in più del dovuto.

Gli obblighi di pagamento dei contributi si trasmettono agli eredi del debitore, cioè del titolare del permesso, e non agli acquirenti a titolo particolare dell'immobile.

D'altra parte, l'erronea determinazione del contributo (che il proprietario del fondo vicino non è legittimato ad impugnare davanti al giudice amministrativo) non determina l'illegittimità del permesso cui il contributo stesso si riferisce.

Pur nel silenzio del Testo Unico, i proventi del contributo di costruzione dovrebbero essere versati dai Comuni in un conto corrente vincolato presso la tesoreria comunale e sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali, nonché a spese di manutenzione del patrimonio comunale (art. 49, comma 7, legge 27 dicembre 1997, n. 449).

Infine, nel rilasciare il permesso di costruire, il Comune esonera il richiedente dal pagamento del contributo di costruzione nei seguenti casi (art. 17, comma 3, T.U.):

- a) Opere da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153. Per definire l'imprenditore agricolo bisogna riferirsi all'articolo 2135 c.c., in cui è considerato imprenditore agricolo colui che esercita una attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse. Questo articolo va messo in relazione con l'art. 2082 c.c. che qualifica imprenditore colui che esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o di servizi, onde è imprenditore agricolo ogni soggetto di diritto che esercita in nome proprio, professionalmente, cioè abitualmente, una attività agricola organizzata, o gestisce a mezzo di dipendenti il fondo proprio, o lo concede a mezzadri o a coloni. Sono anche imprenditori agricoli l'enfiteuta e l'affittuario del fondo altrui. L'attività agraria può essere esercitata oltre che da una persona fisica, da più persone fisiche (impresa collettiva) o da una persona giuridica privata (società). La legge attribuisce un significato più ampio all'espressione agricoltura tale da comprendere due tipi di attività; ossia l'attività essenzialmente agraria (quali sono la coltivazione del fondo, la silvicoltura e l'allevamento del bestiame) e le attività agrarie dirette alla trasformazione e alienazione dei prodotti del fondo (queste ultime contenute entro certi limiti, altrimenti sono soggette a permesso oneroso). Per una classificazione degli immobili che possono usufruire dell'agevolazione, ci si potrebbe riferire al numero limitato dei vani e all'esistenza di una sola cucina. Gli interventi sono subordinati alle prescrizioni di legge e degli strumenti urbanistici. Interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari. Non è stato precisato se il 20% si riferisca al volume o alla superficie utile, anche se quest'ultima ipotesi appare preferibile.
- b) Interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari. Non è stato precisato se il 20% si riferisca al volume o alla superficie utile, anche se quest'ultima ipotesi appare preferibile.

-
- c) Gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti, nonché le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici, compresi i parcheggi obbligatori.
- d) Le opere da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità. Si può fare riferimento anche ad opere costruite da privati, opere di edilizia abitativa non pubblica o installazioni industriali, artigianali, previste dalle norme o provvedimenti richiamati dalla legge. Questo principio di gratuità del permesso è stato confermato per tutte le opere eseguite in dipendenza del terremoto del novembre 1980 (art. 56, c. 6, legge 219 del 1981).
- e) Interventi relativi alle fonti rinnovabili di energia ed al risparmio di energia, nel rispetto delle norme urbanistiche e di tutela dei beni culturali e ambientali (art. 17, c. 3, lett. e, T.U.).

2.10. Permesso di costruire in sanatoria

Ai sensi dell'art. 36 T.U. il responsabile dell'abuso (o l'attuale proprietario dell'immobile) può ottenere il permesso in sanatoria quando l'opera eseguita risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente *non solo al momento di presentazione della domanda di sanatoria, bensì anche al momento della realizzazione dell'opera*. In altri termini, la sanatoria sarebbe oggi possibile solo per chi costruisca senza permesso, ma in conformità alla normativa urbanistico-edilizia. Sulla domanda di permesso in sanatoria si forma il silenzio-rifiuto dopo 60 giorni dalla presentazione, (art. 36, c. 3, T.U.). Contro questo silenzio-rifiuto l'interessato può ricorrere al giudice amministrativo ed ottenerne l'annullamento — per violazione dell'obbligo di indicare specificamente le norme che ostano al rilascio del permesso di costruire — con il conseguente dovere dell'autorità comunale di provvedere esplicitamente sulla domanda di permesso in sanatoria «con adeguata motivazione».

In Campania, la legge regionale 22 dicembre 2004 n. 16 (art. 43) prevede che (dopo la scadenza del detto termine di 60 giorni) il presidente della Giunta regionale - previa diffida al Comune di pronunciarsi con provvedimento espresso sulla domanda di sanatoria - richiama l'intervento sostitutivo della Provincia.

In ogni caso, l'Amministrazione comunale non può procedere all'applicazione delle misure repressive per un'opera abusiva prima di essersi pronunciata sulla eventuale domanda di permesso in sanatoria.

Nel caso di permesso in sanatoria - a titolo di oblazione - si paga il contributo in misura doppia (e quindi in misura intera nel caso di permesso gratuito).

Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso. Il rilascio in sanatoria non estingue i reati previsti dalle norme in materia di tutela del paesaggio. Il permesso in sanatoria può essere richiesto comunque fino alla materiale esecuzione delle sanzioni amministrative. Nelle zone soggette a vincolo paesistico è esclusa la possibilità della sanatoria, qualora i lavori abusivi abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi o aumenti di quelli legittimamente realizzati.

2.11. Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali

L'art. 36 bis del D.P.R 380/2001, introdotto dalla legge 105 del 2024 (cd. Decreto Salva casa) prevede, invece la possibilità di una sanatoria, che potremmo definire "*semplificata*", nelle seguenti ipotesi:

- a.- interventi eseguiti in parziale difformità o con variazioni essenziali dal permesso di costruire o dalla SCIA alternativa al pdc;
- b.- interventi eseguiti in assenza o difformità dalla SCIA semplice.

In questi casi, infatti, la norma richiamata prevede che il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso di costruire, o presentare la SCIA in sanatoria allo sportello unico, se l'intervento risulti al contempo conforme:

- alla disciplina urbanistica vigente al momento di presentazione dell'istanza; - alla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento.

Si tratta, pertanto, di una sorta di doppia conformità semplificata, poiché non è richiesto che l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso sia al momento della presentazione della domanda, come invece previsto dall'art. 36 del D.P.R. 380/2001, che resta ora confinato alla sanatoria di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, in totale difformità.

La norma non chiarisce cosa debba intendersi per *disciplina urbanistica* e per *disciplina edilizia*.

Tuttavia, si ritiene che la *"disciplina urbanistica"* sia costituita dalla normativa dettata dagli strumenti urbanistici, comunque denominati e dal decreto ministeriale n. 1444/68; mentre la *"disciplina edilizia"* è costituita dalle norme dei regolamenti edilizi ed igienico-sanitari, dalla normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti, nonché dalla normativa in materia di superamento delle barriere architettoniche.

Ai sensi del comma 2, dell'art. 36bis cit., *in sede di esame delle richieste*, lo sportello unico può condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione - entro un termine assegnato - di interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, al superamento delle barriere architettoniche e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate.

In tal caso il titolo sarà rilasciato subordinatamente all'attuazione, entro il termine assegnato dallo sportello unico, di tali interventi.

Per le SCIA, gli interventi da realizzare si inquadrano tra le misure che - ai sensi del comma 3, dell'art. 19 della legge 241/90 - possono essere prescritte dall'amministrazione per conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente.

La richiesta del permesso di costruire o la SCIA in sanatoria devono essere accompagnate da una dichiarazione del professionista abilitato che attesti le necessarie conformità (come detto, conformità alla disciplina urbanistica vigente al momento di presentazione dell'istanza e alla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento).

L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione che attesta lo stato legittimo, così come previsto dall'art. 9 del D.P.R. 380/2001, oppure, nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento, mediante dichiarazione, e sotto la propria responsabilità, del tecnico incaricato.

In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del D.P.R. 445/2000.

Per le opere realizzate su immobili in zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, il tecnico attesta altresì che gli interventi rispettano le norme per le opere strutturali e/o in zone sismiche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento.

L'attestazione - corredata della documentazione minima indicata dall'art. 93 del D.P.R. 380/2001, comma 3 (progetto esecutivo delle strutture) - è trasmessa al competente ufficio regionale per il conseguimento dell'autorizzazione sismica o per gli eventuali controlli regionali riferiti agli interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza (art. 94bis, comma 5).

Il tecnico abilitato allega alla dichiarazione di cui sopra l'autorizzazione sismica oppure l'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento (30 giorni, ai sensi del richiamato art. 94, commi 2 e 2bis), oppure ulteriore dichiarazione circa il decorso del termine del procedimento per i controlli regionali in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di esito negativo dei controlli stessi.

Inoltre, ai sensi del comma 4 dell'art. 36bis, qualora le opere oggetto della domanda di accertamento conformità, siano state eseguite in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, si intende formato il silenzio-assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente.

Tali disposizioni si applicano anche nei casi in cui gli interventi oggetto della richiesta risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione.

Il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo:

a) pari al doppio del contributo di costruzione ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'articolo 16, incrementato del 20 per cento in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire, nelle ipotesi di cui all'art. 34, e in caso di variazioni essenziali ai sensi dell'art. 32.

Non si applica l'incremento del 20 per cento nei casi in cui l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda; b) pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, in una misura, determinata dal responsabile del procedimento, non inferiore a 1.032 euro e non superiore a 10.328 euro ove l'intervento sia eseguito in assenza della segnalazione certificata di inizio attività o in difformità da essa, nei casi di cui all'art. 37, e in misura non inferiore a 516 euro e non superiore a 5.164 euro ove l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

Nelle ipotesi di cui al comma 4, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una sanzione determinata previa perizia di stima ed equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione; in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui all'art. 167, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta. Alle segnalazioni di inizio attività presentate ai sensi del comma 1 si applica il termine di cui all'art. 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nelle ipotesi di cui al comma 4, i termini di cui al primo e secondo periodo del presente comma sono sospesi fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica.

Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci. Il termine è interrotto qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori.

Nei casi di cui al presente comma, l'amministrazione è tenuta a rilasciare, in via telematica, su richiesta del privato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e dell'intervenuta formazione dei titoli abilitativi. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'istante può esercitare l'azione prevista dall'art. 31 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. In caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per la sanatoria, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica le sanzioni previste dal presente testo unico.

La presentazione della richiesta di permesso di costruire o della SCIA in sanatoria ai sensi dell'art. 36-bis del D.P.R. 380/2001, non dà diritto alla restituzione delle somme versate a titolo di oblazione o per il pagamento di sanzioni già irrogate dall'amministrazione comunale o da altra amministrazione sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del Decreto Salva casa (30/05/2024) (art. 3 del D.L.69/2024 comma 4); inoltre, può avvenire fino alla scadenza del termine per procedere alla demolizione fissato con apposita ordinanza ai sensi dell'art. 34, comma 1, del Testo Unico e, comunque, fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative.

3.

**Attività edilizia libera,
Attività edilizia
subordinata a c.i.l.a.,
Attività edilizia
subordinata a s.c.i.a.**

3.1. Attività edilizia libera

L'art. 6, comma 1, del testo unico prevede che possono essere liberamente realizzati:

- a. interventi di manutenzione ordinaria;
- b. interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 kw;
- c. interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- d. gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette **VEPA**, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio, di logge rientranti all'interno dell'edificio o di porticati, a eccezione dei porticati gravati, in tutto o in parte, da diritti di uso pubblico o collocati nei fronti esterni dell'edificio prospicienti aree pubbliche, purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile. Tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche;
- e. le **opere di protezione dal sole e dagli agenti atmosferici** la cui struttura principale sia costituita da tende, tende da sole, tende da esterno, tende a pergola, anche bioclimatiche, con telo retrattile anche impermeabile, ovvero con elementi di protezione solare mobili o regolabili, e che sia addossata o annessa agli immobili o alle unità immobiliari, anche con strutture fisse necessarie al sostegno e all'estensione dell'opera. In ogni caso, le opere di cui alla presente lettera non possono determinare la creazione di uno spazio stabilmente chiuso, con conseguente variazione di volumi e di superfici, devono avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e devono armonizzarsi alle preesistenti linee architettoniche;
- f. opere temporanee, per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione dell'attività di ricerca di idrocarburi e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;
- g. i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- h. l'installazione di serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;
- i. le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale;
- j. le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;

k. pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici come definiti alla voce 32 dell'allegato A al regolamento edilizio-tipo, adottato con intesa sancita in sede di Conferenza unificata 20 ottobre 2016, n. 125/CU, ai sensi dell'articolo 4, comma 1-sexies, del presente testo unico, o degli impianti di cui all'art. 87 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n.259, posti su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici o collocati a terra in adiacenza, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

l. aree ludiche senza fini di lucro e elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici;

m. le vasche di raccolta di acque meteoriche per uso agricolo fino a un volume massimo di 50 metri cubi di acqua per ogni ettaro di terreno coltivato, realizzabili anche mediante un unico bacino. Per tutti tali interventi non è necessario inoltrare alcuna comunicazione al Comune da parte degli interessati.

Invece, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e-bis, possono essere eseguite - previa **comunicazione dell'avvio dei lavori (cd. c.a.l.)** - opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, non oltre novanta giorni. Queste opere non vanno confuse con quelle stagionali: mentre le prime sono destinate fin dall'origine a soddisfare esigenze specifiche e temporanee (stand espositivi o installazioni di vario genere per un evento) le seconde sono realizzate in previsione di un utilizzo ricorrente. Le regioni a statuto ordinario possono prevedere ulteriori interventi di attività edilizia libera, ad esclusione degli interventi di cui all'art. 10, comma 1, del T.U. soggetti a permesso di costruire e degli interventi di cui all'art. 23 del medesimo T.U., soggetti a segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire.

La Regione Campania, con la legge n. 13/2022, ha integrato le fattispecie di attività edilizia libera inserendo tra gli interventi edilizi liberamente attuabili in Campania anche:

- le recinzioni in legno o metallo e i cancelli di ingresso;

- l'installazione, con qualunque modalità, di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici, anche nelle zone A degli strumenti urbanistici comunali, o su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici, nel rispetto dell'articolo 7 bis, comma 5 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28

3.2. Attività edilizia soggetta a comunicazione di inizio lavori asseverata (C.I.L.A.)

Ai sensi del primo comma dell'art. 6-bis del testo unico, sono realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori, (cd. c.i.l.a.), gli interventi edilizi non riconducibili all'elenco di cui agli artt. 6 (attività edilizia libera), 10 (interventi assoggettati a permesso di costruire) e 22 (s.c.i.a.) del medesimo testo unico, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico - edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio igienico-sanitarie, efficienza energetica, rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D.Lgs 42/2004.

Pertanto, devono ritenersi assoggettati a c.i.l.a.:

- a) interventi di manutenzione straordinaria, compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino parti strutturali dell'edificio;
 - b) gli interventi di restauro e risanamento conservativo che non riguardino parti strutturali dell'edificio;
- L'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; la comunicazione contiene, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

La realizzazione degli interventi assoggettati a c.i.l.a. che riguardino immobili sottoposti a tutela storico artistica, paesaggistico ambientale o dell'assetto idrogeologico, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 23bis del T.U., prima della presentazione della comunicazione l'interessato può richiedere allo sportello unico di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, o presentare istanza di acquisizione dei medesimi atti di assenso contestualmente alla segnalazione. Lo sportello unico comunica tempestivamente all'interessato l'acquisizione degli atti di assenso. Se tali atti non vengono acquisiti entro il termine di sessanta giorni, ovvero se è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate, il responsabile dello sportello unico indice una conferenza di servizi, che si esprime con le modalità e nei termini di cui al comma 5-bis dell'art. 20 del T.U. In caso di presentazione contestuale della segnalazione di inizio lavori e dell'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, l'interessato può dare inizio ai lavori solo dopo la comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso o all'esito positivo della conferenza di servizi.

Le Regioni a statuto ordinario possono, con proprie leggi, estendere la disciplina di cui all'art. 6 T.U. ad ulteriori interventi edilizi, nonché possono disciplinare le modalità per l'effettuazione dei controlli.

Ai sensi della legge regionale della Campania n. 13/2022, gli ulteriori interventi edilizi eseguiti previa CILA, rispetto a quelli previsti dal comma 1 dell'articolo 6 bis del dpr 380/2001, sono:

- a) le opere di manutenzione straordinaria, le opere di restauro e risanamento conservativo qualora non riguardino le parti strutturali dell'edificio, siano prive di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici, non rechino comunque pregiudizio alla statica dell'edificio e non modifichino i prospetti;
- b) le opere pertinenziali non classificabili come nuova costruzione, qualora non riguardino le parti strutturali dell'edificio o siano prive di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e non rechino comunque pregiudizio alla statica dell'edificio;
- c) i muri di cinta;
- d) i movimenti di terra attraverso sbancamenti e predisposizione di terrazzamenti, anche con muri a secco, ovvero secondo le tecniche di ingegneria naturalistica;
- e) le serre, le serre agro voltaiche e in genere impianti agro voltaici stabilmente infissi al suolo, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;
- g) il rifacimento parziale di tramezzi interni, anche con una diversa tipologia di materiali e senza variare la disposizione interna, qualora non riguardi le parti strutturali dell'edificio, non comporti aumento del numero delle unità immobiliari e non implichi incremento dei parametri urbanistici.

La mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.

3.3. Attività edilizia soggetta segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.)

Ai sensi del primo comma dell'art. 22 del testo unico, sono realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività (cd. *s.c.i.a.*), in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico edilizia vigente, i seguenti interventi:

- a) interventi di manutenzione straordinaria che riguardano parti strutturali dell'edificio o i prospetti; rientrano tra questi interventi anche il frazionamento di quella che nel progetto approvato era un'unica unità in due o più distinte unità (con l'esecuzione di opere minime, esclusivamente "interne", per ottenere la fisica separazione delle unità); nonché l'accorpamento di quelle che in progetto approvato erano due o più unità in un'unica unità (con l'esecuzione di opere minime, esclusivamente "interne", per ottenere la fusione fra le unità);
 - b) interventi di restauro e risanamento conservativo che riguardano parti strutturali dell'edificio;
 - c) interventi di ristrutturazione edilizia diversi da quelli indicati nell'art. 10, comma 1, lett. c, del medesimo D.P.R.
- La *s.c.i.a.* è consentita anche per le varianti a permessi di costruire, che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modifichino la destinazione d'uso, la categoria edilizia e, per gli immobili sottoposti a vincolo ai sensi del D. Lgs 42/2004, la sagoma, nel rispetto delle eventuali prescrizioni del permesso di costruire. Ai fini della attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini dell'agibilità, tali segnalazioni costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruire e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione lavori.

Inoltre, possono essere realizzate con *s.c.i.a.* e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore.

Inoltre, la *s.c.i.a.* può essere utilizzata per la realizzazione dei parcheggi pertinenziali in deroga, previsti dall'art. 9 della legge 122 del 1989 (art. 137 T.U., c. 3).

L'art. 15, c. 3, del T.U., consente l'utilizzo della *s.c.i.a.* anche per l'ultimazione di opere oggetto di un permesso di costruire dopo la scadenza del termine di validità del medesimo qualora le opere ancora da ultimare «rientrano tra quelle realizzabili mediante *s.c.i.a.*». In questo caso si procede, se necessario, al ricalcolo del contributo di costruzione.

La segnalazione certificata di inizio attività, ai sensi dell'art. 19 della legge 241/1990, può essere presentata a mezzo posta con raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

La segnalazione deve essere corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati. Tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. 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, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

L'art. 19 bis della legge 241/90 stabilisce che, nel caso in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello unico, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. L'amministrazione che riceve la SCIA, ai sensi del comma 2 del citato art. 19bis, la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di 30 giorni, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 23bis del T.U., prima della presentazione della segnalazione l'interessato può richiedere allo sportello unico di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, o presentare istanza di acquisizione dei medesimi atti di assenso contestualmente alla segnalazione. Lo sportello unico comunica tempestivamente all'interessato l'acquisizione degli atti di assenso. Se tali atti non vengono acquisiti entro il termine di sessanta giorni, ovvero se è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate, il responsabile dello sportello unico indice una conferenza di servizi, che si esprime con le modalità e nei termini di cui al comma 5-bis dell'art. 20 del T.U. In caso di presentazione contestuale della segnalazione di inizio lavori e dell'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, l'interessato può dare inizio ai lavori solo dopo la comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso o all'esito positivo della conferenza di servizi.

In particolare, la realizzazione degli interventi assoggettati a s.c.i.a che riguardino immobili sottoposti a tutela storico artistica, paesaggistico ambientale o dell'assetto idrogeologico, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative.

L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata, anche nei casi di cui all'articolo 19bis, comma 2, della citata legge 241/90, dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per l'esercizio dell'attività edilizia oggetto della segnalazione, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della stessa, adotta, ai sensi dei commi 3 e 6bis dell'art. 19, legge cit., motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa. L'atto motivato interrompe il suddetto termine di trenta giorni, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.

Fatta salva l'applicazione dell'art. 19, legge 241/90 cit., nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'art. 2, commi 2 e 3 della medesima legge, il provvedimento di diniego.

Tali termini decorrono dalla data di ricevimento della domanda del privato. Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento, fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso, l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi del presente articolo. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Peraltro, decorso il termine di trenta giorni, l'amministrazione competente può sempre adottare i provvedimenti di cui al citato comma 3 dell'art. 19, in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies. In altri termini, l'amministrazione comunale potrà esercitare i propri poteri inibitori, conformativi o repressivi oltre il termine di 30 giorni sempreché:

- a.- il provvedimento venga assunto *"entro un termine ragionevole"* e, comunque, non oltre 12 mesi;
- b.- il provvedimento indichi le *"ragioni di interesse pubblico"* ad esso sotteso, non potendosi invocare semplicemente la necessità del ripristino della legalità violata;
- c.- il provvedimento dia conto del giudizio di bilanciamento tra l'interesse pubblico e gli *"interessi dei destinatari e dei controinteressati"*, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti per l'esercizio dell'attività oggetto della s.c.i.a. è punito con la reclusione da uno a tre anni. 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.

La segnalazione certificata di inizio attività non costituisce provvedimento tacito direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'articolo 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

E' fatta salva, in ogni caso, la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire per la realizzazione degli interventi assoggettati a s.c.i.a., senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione.

3.4. Attività edilizia soggetta a s.c.i.a. alternativa al permesso di costruire

In alternativa al permesso di costruire, il primo comma dell'art. 23 del testo unico, prevede che possono essere realizzati mediante *segnalazione certificata di inizio attività*:

- a.- gli interventi di ristrutturazione che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e, inoltre, gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria.
- b.- gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi, comunque denominati, che contengano precise disposizioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti;
- c.- gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni planovolumetriche.

A questi interventi si aggiungono tutti quelli per i quali le varie leggi regionali prevedono la possibilità di ricorrere alla s.c.i.a. in alternativa al permesso di costruire.

Tutti i suddetti interventi sono soggetti al contributo di costruzione di cui all'art. 16 del Testo unico.

Secondo l'art. 23 T.U. la s.c.i.a. deve essere presentata dall'interessato allo sportello unico del Comune, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato, con gli eventuali opportuni elaborati progettuali. In tale relazione il progettista deve asseverare la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici adottati o approvati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza ed igienico-sanitarie.

Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di altri enti, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, questi possono essere sostituiti da autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge o dagli strumenti urbanistici (approvati o adottati) e dai regolamenti edilizi (fatte salve, ovviamente, le verifiche successive da parte degli organi e delle amministrazioni competenti). Tale norma, ai sensi del comma 1bis dell'art. 23 T.U., non si applica nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, idrogeologici, paesaggistici o culturali, nonché per gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, alla immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia e delle finanze, oltre quelli previsti dalla normativa antisismica e imposti dalla normativa comunitaria.

La segnalazione certificata di inizio attività, corredata dalle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dai relativi elaborati tecnici e dell'indicazione dell'impresa a cui s'intende affidare i lavori, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica. In tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione. I lavori indicati possono essere iniziati soltanto trenta giorni dopo la presentazione della s.c.i.a., con gli allegati prescritti.

Qualora l'immobile sia soggetto ad uno dei vincoli di cui al richiamato comma1bis dell'art. 23 T.U. e la cui tutela compete all'amministrazione comunale (anche per effetto di delega), il detto termine di trenta giorni decorre dal rilascio del relativo atto di assenso e, nel caso questo non sia favorevole, la segnalazione è priva di effetto. Invece, nel caso in cui la tutela del detto vincolo compete a soggetto diverso dall'amministrazione comunale, alla s.c.i.a. deve essere allegato il relativo parere favorevole; in mancanza l'amministrazione comunale deve indire una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14 della legge 241/90 e il termine di trenta giorni decorre dall'esito della conferenza (in caso di esito non favorevole la segnalazione è priva di effetti).

Il detto termine di trenta giorni dovrebbe consentire agli uffici comunali di verificare l'esistenza di tutte le condizioni per utilizzare la procedura della s.c.i.a., nonché la conformità dell'intervento edilizio alla normativa urbanistico edilizia vigente e, in mancanza, di vietare l'esecuzione dei lavori (fermo restando, come rilevato già nel paragrafo precedente, il potere-dovere del Comune di intervenire anche dopo la scadenza del detto termine, purchè in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies).

Spesso, invece, alcuni uffici comunali utilizzano il detto termine per formulare richieste dilatorie di chiarimenti o di documenti o per negare, comunque, la possibilità della s.c.i.a.

Nel caso in cui l'amministrazione riscontri l'assenza di una o più delle condizioni per eseguire l'intervento deve notificare all'interessato un motivato provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa.

La s.c.i.a. ha validità per tre anni e l'interessato ha l'obbligo di comunicare al Comune la data di ultimazione dei lavori. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova segnalazione.

La sussistenza del titolo è provata con la copia della segnalazione certificata di inizio attività da cui risulti la data di ricevimento della segnalazione, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari

Nei casi in cui alla s.c.i.a. segua l'esecuzione dei lavori, il progettista od un tecnico abilitato deve emettere un certificato di collaudo finale, che attesti la conformità dell'opera al progetto presentato.

Il testo unico (art. 29, c. 3) si riferisce anche alle responsabilità del tecnico che renda dichiarazioni non veritiere, richiamando gli artt. 359 e 481 del codice penale sulle responsabilità dei professionisti, che esercitano un servizio di pubblica necessità. Inoltre, nel caso di dichiarazioni non veritiere è prevista anche l'irrogazione delle sanzioni disciplinari da parte del competente ordine professionale.

Infine, l'art. 31 T.U., al comma 9bis, stabilisce che agli interventi edilizi di cui al comma 1 dell'art. 23, realizzati in assenza di s.c.i.a. o in totale difformità dalla stessa, si applicano le medesime sanzioni amministrative previste per gli interventi realizzati in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire.

3.5. Il mutamento della destinazione d'uso tra normativa statale e la legislazione della Regione Campania

L'art. 23 ter del D.P.R. 380 del 2001 ha ad oggetto la disciplina del mutamento della destinazione d'uso. Anche tale norma è stata modificata dal decreto Salva Casa, nell'ottica di introdurre misure di semplificazione della materia.

In particolare, si è inteso agevolare i cambi di destinazione d'uso, con o senza opere edilizie, sia all'interno della stessa categoria funzionale (cd. mutamento di destinazione d'uso *orizzontale*), sia tra categorie funzionali diverse (cd. mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante o *verticale*).

Ai sensi del primo comma del richiamato art. 23 ter, il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili alla attività edilizia libera di cui all'art. 6 del medesimo T.U.E.

Il secondo periodo del medesimo comma stabilisce, inoltre che - salva diversa previsione da parte delle leggi regionali - costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate, ovvero: a) residenziale; a bis) turistico ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

Ai sensi del successivo comma 1bis, il mutamento della destinazione d'uso **della singola unità immobiliare** all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni; è, altresì, sempre consentito (comma 1 ter) il mutamento di destinazione d'uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'art. 2 del D.M. 1444/68, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni. In relazione a quest'ultima fattispecie, la norma precisa che, per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso è sempre consentito qualora finalizzato alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile.

Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il successivo comma 1 quinquies del medesimo articolo, stabilisce che il mutamento di destinazione d'uso è soggetto al rilascio dei seguenti titoli:

1. all'interno della medesima categoria funzionale e senza opere (o con opere di edilizia libera): scia (art. 23 ter D.P.R. 380/2001);
con opere: titolo previsto per la tipologia di intervento che si intende effettuare (art. 23 ter D.P.R. 380/2001), fermo restando che per le opere riconducibili all'art. 6 bis si procede con la scia e non con la cila.
2. tra categorie funzionali diverse, differenti dalla rurale, per singole unità immobiliari ubicate in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui al D.M. 1444/68) e senza opere (o con opere di edilizia libera): scia (art. 23 ter D.P.R. 380/2001);
con opere titolo previsto per la tipologia di intervento che si intende effettuare (art. 23 ter D.P.R. 380/2001), fermo restando che per le opere riconducibili all'art. 6 bis si procede con la scia e non con la cila.

Infine, il comma 3, del richiamato art. 23 ter, stabilisce che *“Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale è consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinquies”*.

In Regione Campania la materia dei mutamenti di destinazione d'uso trova una sua disciplina, oltre che nel D.P.R. 380/2001, nelle leggi regionali n. 19/01, 13/2022 e 31/2021. Inoltre, la Direzione regionale Governo del Territorio della Regione Campania ha emanato, in data 28/01/2025, la Circolare n. CI/2025/3 diretta alle Pubbliche Amministrazioni ed agli operatori del settore per fornire, in linea generale, chiarimenti interpretativi su alcuni aspetti relativi all'applicazione del c.d. Salva Casa e, in particolare, sui mutamenti di destinazione d'uso.

In applicazione della normativa sopra richiamata la disciplina del mutamento di destinazione d'uso delle singole unità immobiliari e degli immobili nella Regione Campania, può essere sintetizzata come descritto nei seguenti paragrafi.

MUTAMENTO DESTINAZIONE D'USO DELLA SINGOLA UNITA' IMMOBILIARE

All'interno della medesima categoria funzionale (è sempre consentito):

- senza opere (o con opere di edilizia libera): scia (art. 23 ter D.P.R. 380/2001);
- con opere: titolo previsto per la tipologia di intervento che si intende effettuare (art. 23 ter D.P.R. 380/2001), fermo restando che per le opere riconducibili all'art. 6 bis si procede con la scia e non con la cila.

Tra categorie funzionali diverse, differenti dalla rurale (è sempre consentito) per singole unità immobiliari ubicate in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui al D.M. 1444/68):

- senza opere (o con opere di edilizia libera): scia (art. 23 ter D.P.R. 380/2001);
- con opere: titolo previsto per la tipologia di intervento che si intende effettuare (art. 23 ter D.P.R. 380/2001), fermo restando che per le opere riconducibili all'art. 6 bis si procede con la scia e non con la cila.

Inoltre, ai sensi, dell'art. 2, comma 5, della L.R. 19/2001, *“Il mutamento di destinazione d'uso senza opere, nell'ambito di categorie compatibili alle singole zone territoriali omogenee, è libero.”* Ne consegue che, trattandosi di un intervento di *“attività edilizia libera”* lo stesso è assoggettato a scia.

MUTAMENTO DESTINAZIONE D'USO DI UN INTERO IMMOBILE:

Secondo la Circolare regionale richiamata il mutamento di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è assoggettato:

- con o senza opere: scia alternativa al permesso di costruire (art. 2 comma 6 L.R. 13/2022) o permesso di costruire per le ipotesi di cui ai commi 5,6,7 e 8 dell'art. 2 della L.R. 19/01.

Tuttavia, l'art. 2 comma 6 della L.R. n. 13/2022, non contiene alcun riferimento a questa ipotesi. Pertanto, è necessario far riferimento alla previsione dell'art. 23 ter, commi 3 e 1 quinquies e, quindi, per i mutamenti di destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale:

- senza opere (o con opere di edilizia libera): scia (art. 23 ter D.P.R. 380/2001);
- con opere: titolo previsto per la tipologia di intervento che si intende effettuare (art. 23 ter D.P.R. 380/2001), fermo restando che per le opere riconducibili all'art. 6 bis si procede con la scia e non con la cila.

Mutamento di destinazione d'uso, con o senza opere, tra categorie funzionali diverse che genera incremento del fabbisogno degli standard urbanistici:

- scia alternativa al permesso di costruire (art. 2 comma 6 L.R. n. 13/2022) o permesso di costruire per le ipotesi di cui ai commi 5,6,7 e 8 dell'art. 2 della L.R. 19/01.

Infine, va evidenziato che la citata legge regionale n. 13/22 al comma 4 dell'art. 2, afferma che il mutamento di destinazione d'uso, con o senza opere, anche tra categorie funzionali diverse, ma che non genera incremento del fabbisogno degli standard urbanistici non è urbanisticamente rilevante (art. 2 comma 4 L.R. n. 13/2022).

Pertanto, tale ultima ipotesi è assoggettata alla medesima disciplina prevista per i mutamenti destinazione d'uso dell'immobile nell'ambito della stessa categoria funzionale.

Di seguito due tabelle riepilogative delle Linee di indirizzo e dei criteri interpretativi sull'attuazione del DL. Salva Casa emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e della Circolare n. CI/2025/3 della Regione Campania.

Tabella relativa alle linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)

Quale intervento sto realizzando?	Quale titolo è necessario per il mutamento di destinazione d'uso?
1 Assenza di interventi (<i>ndr opere</i>)	SCIA
2 Edilizia libera (ex articolo 6 TUE)	SCIA
3 Interventi soggetti a CILA (ex articolo 6-bis TUE)	SCIA
4 Interventi soggetti a SCIA (ex articolo 22 TUE)	SCIA
5 Interventi soggetti a SCIA alternativa a permesso di costruire (ex articolo 23 TUE)	SCIA alternativa a PERMESSO DI COSTRUIRE
6 Interventi soggetti a PERMESSO DI COSTRUIRE (ex articolo 10 TUE)	PERMESSO DI COSTRUIRE

Tabella sviluppata in base a quanto definito dalla Circolare regionale applicativa (CI/2025/3 del 28.01.2025)

Quale intervento sto realizzando?	Ai sensi del Salva Casa e in base a quanto definito dalla Circolare della Campania quale titolo è necessario per il mutamento di destinazione d'uso?
1 Mutamento di destinazione d'uso <u>delle singole unità immobiliari all'interno della medesima categoria funzionale senza opere o con opere di edilizia libera</u> (articolo 23 ter co. 1 quinquies TUE)	SCIA (cfr. articolo 19 l. n. 241/1990)
2 Mutamento di destinazione d'uso <u>delle singole unità immobiliari all'interno della medesima categoria funzionale con opere</u> (articolo 23 ter co. 1 quinquies TUE)	Titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso. Fermo restando che, per le opere riconducibili all'articolo 6 bis TUE (Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata), si procede, in ogni caso, con SCIA anziché con CILA
3 Mutamento di destinazione d'uso <u>delle singole unità immobiliari tra le diverse categorie funzionali senza opere o con opere di attività edilizia libera</u> (riferimento all'articolo 23 ter co. 1 lettere a), a-bis), b) e c) TUE)	SCIA (si applica il comma 1 quinquies dell'articolo 23 ter TUE)
4 Mutamento di destinazione d'uso <u>delle singole unità immobiliari tra le diverse categorie funzionali con opere</u> (riferimento all'articolo 23 ter co. 1 lettere a), a-bis), b) e c) TUE)	Titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso. Fermo restando che, per le opere riconducibili all'articolo 6 bis TUE (Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata), si procede, in ogni caso, con SCIA anziché con CILA
5 Mutamento di destinazione d'uso <u>senza opere nell'ambito di categorie compatibili alle singole zone territoriali omogene</u>	SCIA
6 Mutamento di destinazione d'uso <u>di intero immobile all'interno della medesima categoria funzionale senza opere o con opere di attività edilizia libera</u>	SCIA
7 Mutamento di destinazione d'uso <u>di intero immobile all'interno della medesima categoria funzionale con opere</u>	Titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso. Fermo restando che, per le opere riconducibili all'articolo 6 bis TUE (Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata), si procede, in ogni caso, con SCIA anziché con CILA
8 Mutamento di destinazione d'uso <u>di intero immobile fra diverse categorie funzionali che determina un incremento del fabbisogno degli standards urbanistici</u>	SCIA alternativa al permesso di costruire Ovvero Permesso di costruire
9 Mutamento di destinazione d'uso <u>con o senza opere anche fra diverse categorie funzionali che non genera incremento del fabbisogno degli standards urbanistici</u>	Titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso. Fermo restando che, per le opere riconducibili all'articolo 6 bis TUE (Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata), si procede, in ogni caso, con SCIA anziché con CILA
10 Mutamento di destinazione d'uso tra <u>diverse categorie funzionali per gli immobili di categoria rurale.</u>	PERMESSO DI COSTRUIRE

La presente pubblicazione fa parte di una più ampia produzione – una vera e propria "collana" – di monografie multidisciplinari relativa all'edilizia, realizzata dall'Acen per il Progetto Edil-Lab, che rappresenta, nell'insieme, un utile strumento di aggiornamento professionale per gli operatori attivi nel settore delle costruzioni.

