

## I titoli abilitativi edilizi

Il quadro normativo che disciplina l'attività di edilizia libera, il permesso di costruire, la segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione inizio lavori asseverata. La guida aggiornata alla luce delle novità stabilite dal Decreto Bollette

### Martedì 10 maggio 2022

Il **dpr n. 380 del 6 giugno 2001**, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Tue) (G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001), contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia.

Il **Titolo II** del Tue contiene le disposizioni sui titoli abilitativi necessari per tutti gli interventi edilizi, che devono comunque **rispettare le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali**, e le altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, in particolare le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004).

Le norme sui titoli abilitativi sono state modificate da numerosi provvedimenti, tra i quali ricordiamo i più recenti:

- **Legge n. 164 dell'11 novembre 2014** Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133, Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive;
- **Legge n. 221 del 28 dicembre 2015** Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali;
- **Decreto legislativo n. 127 del 30 giugno 2016**, Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124;
- **Decreto legislativo n. 222 del 25 novembre 2016**, Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (Scia), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti;
- **Legge n. 124 del 4 agosto 2017**, Legge annuale per il mercato e la concorrenza;
- **Legge n. 34 del 27 aprile 2022**, Conversione del Decreto Legge n. 17 del 1° marzo 2022 Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali.

### I cinque regimi amministrativi degli interventi edilizi previsti dal Tue

Attualmente, il Tue prevede **cinque regimi amministrativi** degli interventi edilizi:

1. Attività edilizia libera;
2. Permesso di costruire;
3. Segnalazione certificata di inizio attività (Scia);
4. Segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire;
5. Comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila).

Le **Regioni** possono disciplinare autonomamente l'attività edilizia ed i titoli abilitativi, nel rispetto dei principi fondamentali e delle indicazioni del Testo Unico. Le regioni ordinarie esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano esercitano la propria potestà esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.

## 1. Attività edilizia libera Art. 6 Tue

Gli [interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo](#) sono:

- a) gli interventi di “**manutenzione ordinaria**“, cioè gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;
- a bis) gli interventi di **installazione delle pompe** di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 kW;
- b) gli interventi volti all’**eliminazione di barriere architettoniche** che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell’edificio;
- c) le opere temporanee per attività di **ricerca nel sottosuolo** che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;
- d) i **movimenti di terra** strettamente pertinenti all’esercizio dell’attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- e) le [serre mobili stagionali](#), sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell’attività agricola;
- e-bis) le opere dirette a soddisfare **obiettive esigenze contingenti e temporanee** e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni, previa comunicazione di avvio lavori all’amministrazione comunale;
- e-ter) 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;
- e-quater) i **pannelli solari**, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;
- e-quinquies) le **aree ludiche** senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

Le **Regioni** possono estendere (in deroga a quanto stabilito dal Titolo II Tue) la disciplina delle attività di edilizia libera “a interventi edilizi ulteriori” rispetto a quelli elencati dai commi 1 e 2 dell’art. 6 (inerenti, rispettivamente, gli interventi “eseguiti senza alcun titolo abilitativo” tout court e quelli soggetti alla sola “previa comunicazione dell’inizio dei lavori, da parte dell’interessato, all’amministrazione comunale”). Tale facoltà è limitata alla possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma coerenti e logicamente assimilabili agli interventi elencati nella norma nazionale.

## 2. Permesso di costruire Art. 10 Tue

Sono subordinati a permesso di costruire gli **interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia** del territorio:

- a) gli interventi di **nuova costruzione**, compresi:
  - 1) la costruzione di **manufatti edilizi fuori terra o interrati**, ovvero l’ampliamento di quelli esistenti all’esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);
  - 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, campers, 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 siano ricompresi in strutture ricettive all’aperto

per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore;

6) gli **interventi pertinenziali** che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;

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;

b) gli interventi di **ristrutturazione urbanistica**, cioè quelli rivolti 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;

c) gli interventi di **ristrutturazione edilizia** che:

portino ad un organismo edilizio **in tutto o in parte diverso dal precedente** e che comportino modifiche della **volumetria** complessiva degli edifici o dei prospetti,

limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della **destinazione d'uso**;

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;

comportino la **demolizione e ricostruzione di edifici ricadenti in aree tutelate** ai sensi dell'art. 142 del medesimo Codice e il **ripristino di edifici, crollati o demoliti, ricadenti nelle medesime aree**, 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.

Cosa comprendono gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio?

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,
- la demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria dell'edificio preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza,
- gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, con modifiche sostanziali di sagome, prospetti e volumetrie

Per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati **anche in aree industriali dismesse**, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione.

Il permesso di costruire

Il permesso di costruire è **rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo** per richiederlo, dal dirigente o responsabile dello sportello unico nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici.

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

Ribadiamo che il permesso di costruire è comunque **subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria** o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.

In caso di **contrasto** dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire **con le previsioni di strumenti urbanistici** adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione.

Il **permesso di costruire in deroga** agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati.

Nel permesso di costruire sono indicati i **termini di inizio e di ultimazione dei lavori**.

Il termine per l'inizio dei lavori **non può essere superiore ad un anno** dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, **non può superare tre anni** dall'inizio dei lavori. 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 e 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.

La realizzazione della parte dell'intervento **non ultimata nel termine** stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività, ai sensi dell'articolo 22. Si procede altresì, ove necessario, al ricalcolo del contributo di costruzione.

Il permesso di costruire decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.

#### Procedimento

Entro 60 giorni dalla presentazione il responsabile del procedimento (designato entro 10 giorni) formula una "**proposta di provvedimento**". Entro lo stesso termine il responsabile può chiedere che la documentazione allegata venga integrata o che il progetto venga modificato. Le integrazioni vanno fatte entro i successivi 15 giorni e, fino al quel momento, il termine per emettere la proposta di provvedimento si sospende.

Il provvedimento finale e definitivo viene emesso e notificato al richiedente entro 30 giorni dall'emissione della "proposta di provvedimento". **L'atto viene anche pubblicato sull'Albo pretorio**, e i suoi estremi devono figurare in un cartello esposto presso il cantiere.

In caso di mancata emissione del provvedimento o di un diniego motivato, la domanda di rilascio del permesso di costruire si intende accolta (principio del silenzio-assenso), e può essere dato il via ai lavori. **Se l'immobile oggetto dell'intervento è sottoposto a vincoli ambientali**, paesaggistici o culturali, i 30 giorni decorrono dal rilascio dell'atto di assenso (in questo caso non è valido il principio del "silenzio-assenso").

Il **rilascio del Permesso comporta il pagamento degli oneri di urbanizzazione** e di un contributo di costruzione, pari ad una frazione del costo di costruzione (o di intervento). Gli oneri di urbanizzazione devono essere pagati dalla persona a cui è intestato il Permesso di costruire, liquidati all'atto del rilascio del permesso e possono essere, su richiesta, rateizzati. Il loro importo varia sia rispetto alla località sia rispetto al tipo di lavori. Il contributo di costruzione invece viene determinato in percentuale (variabile dal 5 al 20%) rispetto ai costi di costruzione o di intervento, maggiorato secondo le classi di edificio.

Se durante i lavori si manifestano delle varianti, che non **incidono sui parametri urbanistici** e sulle volumetrie, non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le prescrizioni dettate dal permesso di costruire, può essere presentata la Scia.

### 3. Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) Art. 22 tue

Sono realizzabili mediante la segnalazione certificata di inizio di attività:

- a) gli interventi di **manutenzione straordinaria**, cioè le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti strutturali degli edifici, compresi gli interventi consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso;

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:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

La destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella **prevalente in termini di superficie utile**.

- b) gli interventi di **restauro e di risanamento conservativo** riguardanti le parti strutturali dell'edificio, cioè gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne 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;
- c) gli interventi di **ristrutturazione edilizia** diversi da quelli che richiedono il permesso di costruire;
- d) le **varianti a permessi di costruire che non incidono** sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo storico-paesaggistico e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini dell'agibilità, tali segnalazioni certificate di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori;
- e) 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. Tale segnalazione certificata d'inizio attività è comunicata a fine lavori con attestazione del professionista.

La realizzazione degli interventi sottoposti a Scia, 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.

Le opere funzionali alla **delimitazione dei confini dei terreni**, quali recinzioni, muri di cinta e cancellate, restano sottoposte al regime della Scia **se non superano in concreto la soglia della trasformazione urbanistico-edilizia**, per essersi tradotte in manufatti di corpo ed altezza modesti, mentre necessitano del permesso di costruire ove detta soglia risulti superata in ragione dell'importanza dimensionale degli interventi posti in essere.

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'avvenuta acquisizione degli atti di assenso.

In caso di presentazione contestuale della segnalazione certificata di inizio attività 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 dell'esito positivo della conferenza di servizi.

A norma dell'art. 19, comma 3, l. n. 241/1990, l'amministrazione comunale ha il potere di **sospendere la prosecuzione dei lavori**: tale sospensione interrompe il termine per il consolidamento della Scia, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure richieste. Decorso il **termine di 30 giorni** previsto per il consolidamento del titolo, l'amministrazione, in presenza di opere assentite con Scia, non può adottare provvedimenti di diffida a non proseguire le opere, di sospensione dei lavori o di demolizione.

#### 4. Segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire Art. 23 Tue

In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante segnalazione certificata di inizio di attività:

- a) gli interventi di **ristrutturazione edilizia** che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli;
- b) gli interventi di **nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica** qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, 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 plano-volumetriche.

Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la segnalazione certificata di inizio attività, almeno **trenta giorni prima** dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo sportello unico la segnalazione, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un **progettista abilitato** e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

La segnalazione, corredata delle **dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni** nonché dei relativi elaborati tecnici, 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.

La segnalazione certificata di inizio attività è corredata dall'indicazione dell'**impresa cui si intende affidare i lavori** ed è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a tre anni. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova segnalazione. L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori.

Il **dirigente o il responsabile** del competente ufficio comunale, se entro il termine di trenta giorni è riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza. È comunque salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio attività, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.

Ultimato l'intervento, il **progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale**, che va presentato allo sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la segnalazione certificata di inizio attività. Contestualmente presenta ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale con seguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento. In assenza di tale documentazione si applica la sanzione pecuniaria di 516 euro.

## 5. Comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila) Art. 6 bis Tue

Gli interventi non riconducibili ad attività edilizia libera, a quelle che richiedono il permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività, sono realizzabili previa comunicazione, **anche per via telematica**, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente.

La comunicazione deve comprendere 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 anche i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

Dalla tabella contenente tutti gli interventi e i rispettivi regimi amministrativi della sezione edilizia, contenuta nell'allegato A del D.Lgs. n. 222/2016 (cd. decreto Scia 2), si ricavano quelli che richiedono la Cila:

- 1) **Manutenzione straordinaria (leggera)**: opere e modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti 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 mutamenti urbanisticamente rilevanti nelle 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; ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio.

Elementi costitutivi della fattispecie previsti dalla legge:

- non alterino la volumetria complessiva degli edifici e
  - non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni di uso
  - non modifichino la sagoma e i prospetti dell'edificio
  - non riguardino le parti strutturali dell'edificio.
- 2) **Restauro e risanamento conservativo (leggero)** Interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne 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.

- 3) **Eliminazione delle barriere architettoniche (pesanti):** gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche, che:
  - comportino la realizzazione di ascensori esterni ovvero,
  - di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio.
- 4) **Attività di ricerca nel sottosuolo** (in aree interne al centro edificato): opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi.
- 5) **Movimenti in terra** non strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali.
- 6) **Serre mobili stagionali** funzionali allo svolgimento dell'attività agricola con strutture in muratura.
- 7) Realizzazione di **pertinenze minori** 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 inferiore al 20% del volume dell'edificio principale.
- 8) **Varianti in corso d'opera** a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini dell'agibilità, tali segnalazioni certificate di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.

#### [Semplificazioni per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili \(artt. 9 e 12 legge n. 34/2022\)](#)

Gli interventi di **modifica non sostanziale** di:

- a) impianti eolici,
- b) impianti fotovoltaici con moduli a terra,
- c) impianti fotovoltaici con moduli su edifici,

che determinino un incremento della potenza installata e la necessità di ulteriori opere connesse senza incremento dell'area occupata, sono soggetti alla **procedura semplificata** (art. 6-bis dlgs. n. 28/2011), non sono sottoposti a valutazioni ambientali e paesaggistiche, né sottoposti all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati, e sono realizzabili a seguito del solo deposito della **Dichiarazione di inizio lavori asseverata**: il proprietario dell'immobile o chi abbia la disponibilità degli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse presenta al Comune, in formato cartaceo o in via telematica, una dichiarazione accompagnata da una relazione sottoscritta da un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che attestino il rispetto delle norme di sicurezza, antisismiche e igienico-sanitarie.

In **deroga agli strumenti urbanistici** comunali e agli indici di copertura esistenti, nelle aree a destinazione industriale è consentita l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici che coprano una superficie non superiore al 60 per cento dell'area industriale di pertinenza.

#### **Semplificazione per impianti rinnovabili in aree idonee**

**Regimi di autorizzazione** per la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici di nuova costruzione e delle opere connesse nonché, senza variazione dell'area interessata, per il potenziamento, il rifacimento e l'integrale ricostruzione degli impianti fotovoltaici esistenti e delle opere connesse:

- a. impianti di potenza fino a 1 MW: **dichiarazione di inizio lavori asseverata** per tutte le opere da realizzare su aree nella disponibilità del proponente;

- b. impianti di potenza superiore a 1 MW e fino a 10 MW: **procedura abilitativa semplificata**;
- c. impianti di potenza superiore a 10 MW: **autorizzazione unica** (art. 5 dlgs n. 28/2011).

### L'abuso edilizio

Le opere edilizie sono considerate abusive quando sono realizzate:

- a. in **assenza e/o difformità** (parziale o totale) dal titolo abilitativo dei lavori;
- b. con **varianti essenziali** rispetto al titolo concessorio.

Devono essere considerati abusivi anche gli **ulteriori interventi relativi a manufatti abusivi** non sanati né condonati, anche se riconducibili alle categorie della manutenzione straordinaria, del restauro e/o risanamento conservativo, della ristrutturazione, che ripetono le caratteristiche di illegittimità dell'opera principale alla quale ineriscono strutturalmente, sicché non può ammettersi la prosecuzione dei lavori abusivi a completamento di opere che, fino al momento di eventuali sanatorie, devono ritenersi comunque abusive, con conseguente obbligo del comune di ordinarne la demolizione.

### Approfondimenti

#### Responsabilità

La responsabilità per le violazioni della normativa urbanistica, nel caso di difformità tra stato di fatto e di progetto di un immobile, coinvolge **il committente, il costruttore e il direttore dei lavori**, che è responsabile per violazioni del titolo edilizio e delle sue modalità esecutive.

Non è esclusa la possibile responsabilità penale del **proprietario** che, pur non essendo committente, costruttore o titolare del permesso di costruire, né direttore dei lavori, ponga in essere qualche **contributo, materiale o anche soltanto morale, all'attività di illecita trasformazione** del territorio posta in essere direttamente da terzi. La prova della responsabilità del proprietario non committente richiede la sussistenza di più indizi e presunzioni che siano gravi, precisi e concordanti.

Il **direttore dei lavori** non è responsabile se ha **contestato** agli altri soggetti la violazione delle prescrizioni del permesso di costruire, con esclusione delle varianti in corso d'opera, fornendo al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale contemporanea e motivata **comunicazione della violazione**. Nei casi di totale difformità o di variazione essenziale rispetto al permesso di costruire, il direttore dei lavori deve contestualmente **rinunciare all'incarico**.

### Vigilanza e sanzioni amministrative

La legislazione urbanistica obbliga il Comune ad intervenire al fine di prevenire e di reprimere gli episodi di abusivismo, mediante l'esercizio di un **potere-dovere privo di margini di discrezionalità**.

La disciplina sanzionatoria relativa agli abusi edilizi è parametrata alla **gravità della violazione** ed è correlata alla consistenza concreta dell'intervento. In ordine **decrescente di gravità**, si distinguono gli interventi edilizi:

- 1) di **nuova costruzione eseguiti in assenza del titolo abilitativo**, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali;
- 2) di **nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia** eseguiti in **parziale difformità** dal titolo abilitativo;
- 3) consistenti in una **ristrutturazione edilizia** ed eseguiti **in assenza, in totale difformità** o con variazioni essenziali dal titolo;
- 4) eseguiti **in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività**;
- 5) eseguiti **in assenza di Cila** o consistenti in interventi di **attività edilizia libera in difformità** dalla disciplina dell'attività edilizia.

Le **sanzioni amministrative** previste dal dpr n. 380/2001 sono determinate in base alla tipologia dell'abuso:

- a) **demolizione** della costruzione irregolare e messa in ripristino dello stato dei luoghi;

- b) **acquisizione al patrimonio comunale** in caso di mancata demolizione, in alternativa alla demolizione, pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria adeguata all'entità dell'abuso o all'incremento del valore venale del bene;
- c) per la mancata segnalazione certificata di inizio attività o difformità alla segnalazione, la **sanzione pecuniaria è pari al doppio dell'aumento del valore** venale dell'immobile derivato alla realizzazione degli interventi e comunque in misura **non inferiore a euro 516**.

L'**ordine di demolizione** dell'opera abusiva si qualifica come sanzione amministrativa; per giurisprudenza costante, l'esercizio dei poteri amministrativi di carattere ripristinatorio in materia di abuso edilizio **non ha alcun termine di decadenza o di prescrizione**.

Per gli **illeciti amministrativi** in materia urbanistico-edilizia puniti con la pena pecuniaria, vale la regola della **prescrizione quinquennale** propria delle sanzioni amministrative.

Nel caso di realizzazione di opere **in assenza o in difformità alla Scia**, l'amministrazione non può ordinare la demolizione ex art. 31 dpr n. 380/2001, bensì è tenuta a irrogare la **sanzione pecuniaria** prevista dall'art. 37 dpr 380/2001. Nel caso di realizzazione di opere necessitanti **permesso di costruire**, la demolizione è possibile, ma, se le stesse risultano formare oggetto di Scia è necessario:

- prima **rimuovere in autotutela la segnalazione**;
- in secondo luogo, è necessaria **l'indicazione esatta delle singole opere da demolire**, non essendo ammessa una considerazione globale di tutti gli interventi se espressamente contemplati dall'amministrazione come sottoposti a titoli edilizi differenti.

#### Sanatoria

Nei casi in cui gli interventi edilizi abusivi siano stati realizzati in assenza o in difformità del permesso di costruire, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il **permesso in sanatoria**, a condizione che l'intervento risulti **conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia** vigente sia al momento della realizzazione del medesimo, sia alla data di presentazione della domanda.

La sanatoria di opere edilizie abusive può essere disposta in sede amministrativa **solo nei casi previsti espressamente dalla legge**:

- a) nei casi di **condono** applicabili solamente a manufatti abusivi realizzati entro una data prefissata dal legislatore e solo in presenza di specifiche e fondate domande degli interessati;
- b) nei casi in cui vi può essere il cd. "**accertamento di conformità**" previsto dall'art. 36 Tue.

Il rilascio in sanatoria del permesso di costruire **estingue i reati contravvenzionali** previsti dalle norme urbanistiche vigenti, ma non di quelli previsti dalla normativa antisismica e sulle opere di conglomerato cementizio.

Finché non siano stati esauriti i procedimenti amministrativi di sanatoria, **l'azione penale** relativa alle violazioni edilizie **rimane sospesa**. Sulla richiesta di sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale deve pronunciarsi **entro sessanta giorni** dalla presentazione della domanda, poiché, decorso tale termine, la domanda si intende rifiutata.

#### Sanzioni penali

L'art. 44 del Dpr n. 380/2001 prevede tre ipotesi di illecito sanzionato penalmente, salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative:

- 1) **inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive** previste dal titolo IV del D.P.R. n. 380/2001, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire. Sanzione prevista: ammenda fino a **10.329 euro**.
- 2) **esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza di permesso di costruire** ovvero prosecuzione dei lavori nonostante vi sia una ordinanza di sospensione, ovvero realizzazione di interventi non eseguiti in difformità totale o in variazione essenziale rispetto al titolo abilitativo nel caso ricorrano violazione delle norme urbanistiche. Sanzione prevista: l'arresto fino a due anni e l'ammenda **da 5.164 euro a 51.645 euro**.

3) **lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio** ovvero interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso. Sanzione prevista: arresto sino a due anni e ammenda **da 15.493 euro a 51.645 euro**.

Il reato di costruzione in assenza del necessario preventivo titolo abilitativo ha **natura permanente**. L'eliminazione dell'opera abusiva, attraverso la sua demolizione o la rimessione in pristino dello stato dei luoghi determina la **cessazione della permanenza dell'illecito** penale.

Nei procedimenti penali riguardanti un abuso edilizio è possibile accedere alla **messa alla prova** degli imputati adulti. L'istituto (legge n. 67 del 28 aprile 2014), consente all'imputato di sottrarsi alla condanna attraverso condotte volte all'**eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose** derivanti dal reato, il risarcimento del danno ove possibile e la prestazione di lavori di pubblica utilità, di attività di volontariato di rilievo sociale e dell'affidamento al servizio sociale. L'esito positivo della messa alla prova determina l'estinzione del reato. Inoltre, l'esito favorevole della messa alla prova incide sull'ordine di demolizione dell'opera edilizia abusiva.

Il reato di abuso edilizio **si prescrive in 4 anni** dall'avvenuta **ultimazione dell'intervento**, quando siano stati terminati i lavori relativi a tutte le parti dell'edificio, o in 5 anni dal compimento dell'illecito in presenza di un atto interruttivo, ad es. il sequestro del cantiere.

#### Norme statali e regolamenti edilizi comunali

I Comuni non possono prevedere nei regolamenti edilizi **categorie d'intervento e definizioni** diverse da quelle stabilite nel Testo unico dell'edilizia e dalle Regioni. Lo ha affermato l'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 2 del 7/04/2008**: "i regolamenti edilizi comunali, in quanto fonte subordinata, non possono dare definizioni degli interventi edilizi diverse da quelle previste dalla legge e, laddove ciò accada, trova applicazione il generale principio sancito nell'art. 3 comma 2 dpr n. 380/2001: **le definizioni prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici** generali e dei regolamenti edilizi.

Quindi, ad esempio, un regolamento edilizio non aggiornato al regolamento-tipo non può prevedere che un intervento **assoggettato dalla legge a mera Scia (o Dia) sia invece assentibile con permesso di costruire**, da cui può derivare, in caso di abuso, l'applicazione della sanzione penale piuttosto che di quella amministrativa. Per la Corte di Cassazione Penale (sentenza n. 9410/2021), **devono essere applicate le categorie degli interventi edilizi definite dalla legge statale**, e non già le (eventualmente diverse) definizioni di cui alle disposizioni comunali o regionali.

E' invece consentito che, in sede di pianificazione generale e/o attuativa, possano essere definite **le modalità quali-quantitative degli interventi** e, quindi, anche limitare la portata di questi ultimi in termini di **impatto sull'esistente impianto urbanistico**, tanto più quando il singolo intervento si inserisce in un piano finalizzato al risanamento di un contesto urbano secondo linee filologiche di recupero dei caratteri storico-architettonici, anche al fine di ripristinare un armonico sviluppo di una più ampia schiera edilizia (Consiglio di Stato n. 5187/2014).

Il Piano Regolatore comunale può quindi **disciplinare e ammettere determinate tipologie di interventi** ammissibili in base agli edifici o zonizzazione territoriale; queste tipologie di fattibilità edilizia vanno ricondotte e correlate alle categorie di intervento della legislazione vigente nazionale e regionale. Per individuare la corretta categoria di intervento da applicare, si deve usare il **principio di assorbimento** nella categoria di livello superiore.