

Permesso di costruire: quando un'asseverazione errata rende incompleta l'istanza

Il TAR Puglia chiarisce che un'asseverazione errata sui vincoli paesaggistici non rende l'istanza inconfigurabile, ma può impedirne la completezza ai fini del rilascio del permesso di costruire, anche se la domanda contiene gli elementi previsti dall'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001

di [Redazione tecnica](#) – 13.07.2026

È sufficiente che una domanda di **permesso di costruire** contenga tutti gli elementi previsti dall'**art. 20 del d.P.R. n. 380/2001** perché possa essere favorevolmente esaminata dall'amministrazione? Un'**asseverazione del progettista** che omette un vincolo paesaggistico rende l'istanza inesistente oppure determina una diversa conseguenza sul piano procedimentale?

E fino a che punto il Comune può fare affidamento sulle dichiarazioni rese dal professionista senza essere tenuto a svolgere ulteriori verifiche?

Sono le questioni affrontate dal **TAR Puglia, sez. Bari**, con la **sentenza del 25 maggio 2026, n. 627**, che sviluppa il recente orientamento del **Consiglio di Stato** sulla **configurabilità dell'istanza edilizia** e distingue nettamente il momento in cui una domanda può dirsi giuridicamente configurabile da quello, diverso e successivo, in cui la stessa può considerarsi completa, chiarendo come i due concetti non coincidano e possano condurre a conseguenze differenti sul piano sostanziale.

Permesso di costruire: quando un'istanza è configurabile ma non è completa

La vicenda trae origine dalla richiesta di **permesso di costruire** presentata da una società per realizzare un intervento di demolizione e ricostruzione con incremento volumetrico ai sensi dell'**art. 4 della L.R. Puglia n. 14/2009**.

All'istanza erano stati allegati gli elaborati progettuali e la relazione asseverata del progettista, nella quale veniva attestata la conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica, edilizia e paesaggistica vigente, dichiarando inoltre l'assenza di vincoli ai sensi della Parte III del **d.Lgs. n. 42/2004**.

Nei mesi successivi la documentazione è stata integrata con ulteriori elaborati riguardanti le urbanizzazioni esistenti e la sistemazione dell'area, mentre il procedimento è rimasto sostanzialmente fermo fino a quando il Comune ha evidenziato alcune criticità, tra cui la necessità di ricorrere a un **permesso di costruire convenzionato** e la presenza di ulteriori adempimenti ritenuti necessari.

Nel frattempo, la stessa società ha presentato un'istanza di **accertamento di compatibilità paesaggistica** ai sensi dell'**art. 91 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale**. Dopo il rilascio dell'accertamento favorevole, il Comune ha comunicato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ritenendo che la domanda non potesse considerarsi completa, e ha successivamente confermato il diniego del permesso di costruire.

La società ha quindi impugnato il provvedimento sostenendo, tra l'altro, che l'amministrazione avrebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio e che l'istanza, essendo corredata degli elementi richiesti dall'**art. 20 del d.P.R. n. 380/2001**, dovesse comunque ritenersi ammissibile.

Configurabilità e completezza dell'istanza: due verifiche che non coincidono

Il punto di partenza della decisione è rappresentato dalla distinzione tra **configurabilità** e **completezza dell'istanza edilizia**, due concetti che, pur strettamente collegati, rispondono a finalità diverse e non possono essere sovrapposti.

Il TAR ha richiamato il più recente orientamento del **Consiglio di Stato**, sviluppatosi soprattutto in materia di **silenzio assenso** sul permesso di costruire, secondo cui una domanda può ritenersi **configurabile** quando contiene gli elementi tassativamente previsti dall'**art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001**. Si tratta, in particolare, del titolo che legittima la richiesta, degli elaborati progettuali, degli eventuali documenti richiesti dalla Parte II del **Testo Unico Edilizia** e della dichiarazione asseverata del progettista che attesta la conformità del progetto agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi e alle altre normative di settore che incidono sull'attività edilizia. In assenza di tali elementi, la domanda è **inconfigurabile** e non è neppure idonea a produrre gli effetti procedurali previsti dalla legge.

Pur condividendo integralmente l'impostazione del Consiglio di Stato, il TAR ha specificato che la configurabilità della domanda non esaurisce tutte le verifiche richieste nel caso esaminato, poiché, quando la normativa lo richiede - come avviene nel caso dell'**art. 7 della L.R. Puglia n. 14/2009** - l'istanza non deve soltanto essere presentata entro il termine previsto dalla legge, ma deve anche essere **completa**.

Ne deriva che i due concetti operano su piani differenti. La **configurabilità** riguarda l'esistenza giuridica della domanda e la sua idoneità ad avviare il procedimento amministrativo; la **completezza**, invece, riguarda la possibilità per l'amministrazione di valutare l'intervento nella sua interezza, disponendo sin dall'inizio di tutti gli elementi necessari per pronunciarsi nel merito.

Quando una domanda è configurabile ai sensi dell'art. 20 del Testo Unico Edilizia

Applicando questi criteri al caso concreto, il Collegio ha sottolineato che la domanda presentata dalla società era corredata del titolo di legittimazione, degli elaborati progettuali e della dichiarazione asseverata del progettista. Sotto questo profilo, quindi, l'istanza risultava validamente presentata e doveva ritenersi **configurabile**, poiché conteneva tutti gli elementi minimi richiesti dall'**art. 20 del d.P.R. n. 380/2001**.

L'errore contenuto nell'asseverazione non rendeva infatti la domanda **inconfigurabile**, perché la dichiarazione prevista dall'**art. 20 del d.P.R. n. 380/2001** era comunque presente sotto il profilo formale. L'istanza, dunque, esiste giuridicamente, instaura il procedimento amministrativo e supera la prima verifica richiesta dalla normativa.

Ciò non significa, però, che possa automaticamente essere considerata **completa**.

L'asseverazione del progettista e il suo ruolo nell'istruttoria edilizia

Secondo il giudice amministrativo, la dichiarazione prevista dall'**art. 20 del d.P.R. n. 380/2001** costituisce un vero e proprio **atto di garanzia** attraverso il quale il professionista certifica, sotto la propria responsabilità, che il progetto rispetta l'intero quadro normativo applicabile, comprendendo non soltanto gli strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi, ma anche tutte le **normative di settore** che incidono sulla disciplina dell'attività edilizia.

Sulla base di questa attestazione l'amministrazione organizza la propria istruttoria e indirizza le verifiche di competenza, facendo **legittimo affidamento** sulle dichiarazioni rese dal tecnico incaricato. L'asseverazione, quindi, non rappresenta un semplice allegato della pratica edilizia, ma uno degli elementi fondamentali sui quali si costruisce l'intero procedimento amministrativo.

Da questa impostazione discende la conclusione cui è giunto il TAR. Se l'asseverazione è errata su un presupposto fondamentale, come l'esistenza o l'inesistenza di un **vincolo paesaggistico**, la domanda non perde la propria **configurabilità**, perché la dichiarazione è comunque presente, ma viene meno quella funzione di garanzia che consente all'amministrazione di valutare correttamente il progetto.

Ne deriva che l'istanza, pur restando configurabile, non potesse essere considerata completa ai fini dell'**art. 7 della L.R. Puglia n. 14/2009**.

L'errore sui vincoli paesaggistici rende l'istanza incompleta

Applicando questi principi al caso concreto, il TAR ha osservato che la relazione asseverata allegata alla domanda di **permesso di costruire** dichiarava l'assenza di vincoli paesaggistici ai sensi della Parte III del **d.Lgs. n. 42/2004**, mentre l'area interessata dall'intervento ricadeva, sin dall'origine, in un ambito disciplinato dal **Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR)**.

Lo stesso ricorrente, a distanza di oltre un anno dalla presentazione dell'istanza, aveva successivamente richiesto l'**accertamento di compatibilità paesaggistica** previsto dall'**art. 91 delle Norme Tecniche di Attuazione del PPTR**, riconoscendo così l'esistenza di un vincolo che, secondo il TAR, avrebbe dovuto essere preso in considerazione fin dall'origine nella dichiarazione asseverata del progettista.

Per il Collegio, il problema non risiede nella mancanza materiale dell'asseverazione, che era stata regolarmente allegata alla domanda, bensì nel suo contenuto. Dichiarando l'assenza di un vincolo paesaggistico già esistente al momento della presentazione dell'istanza, il progettista ha infatti sottratto all'amministrazione la conoscenza di un presupposto essenziale per la corretta valutazione del progetto, impedendole di esaminare l'intervento nel suo complesso.

L'errore, quindi, non incide sulla **configurabilità della domanda**, che rimane validamente presentata, ma determina la sua **incompletezza**, perché priva l'amministrazione di uno degli elementi indispensabili per svolgere l'istruttoria richiesta dalla disciplina speciale del **Piano Casa**. Di conseguenza, l'istanza non poteva essere considerata completa nel significato richiesto dall'**art. 7 della L.R. Puglia n. 14/2009**.

La modulistica comunale non può limitare gli obblighi del progettista

Un'ulteriore censura del ricorrente riguardava il modello informatico utilizzato dal Comune, che avrebbe fatto riferimento ai vincoli previsti dalla Parte III del **d.Lgs. n. 42/2004** senza contenere un'apposita sezione dedicata ai vincoli derivanti dal **PPTR**, sostenendo che proprio per questo l'omissione contenuta nell'asseverazione dovesse ritenersi giustificata.

Il TAR ha respinto questa ricostruzione, specificando che il contenuto dell'**obbligo di asseverazione** è stabilito direttamente dall'**art. 20 del d.P.R. n. 380/2001** e non può essere ristretto dalla modulistica predisposta dall'amministrazione. La legge, infatti, richiede al progettista di attestare la conformità dell'intervento a tutte le **normative di settore** che incidono sulla disciplina edilizia, senza distinguere tra fonti statali e regionali né tra le diverse tipologie di vincoli.

Da questa premessa deriva che l'assenza, nel modulo informatico, di uno specifico campo dedicato ai vincoli del **PPTR** non poteva giustificare l'omissione di una dichiarazione dovuta per legge. La modulistica, ha osservato il TAR, svolge esclusivamente una funzione di semplificazione e di organizzazione del procedimento amministrativo, ma non può modificare il contenuto degli obblighi normativi gravanti sul professionista.

Particolarmente significativa è anche la riflessione conclusiva sviluppata dal Collegio, secondo cui la **tecnologia** deve essere considerata uno strumento al servizio dell'attività amministrativa e non può prevalere sulla disciplina sostanziale, in applicazione del principio della **prevalenza della sostanza sulla forma**.

L'inerzia del Comune non sana l'errore dell'asseverazione

La società aveva inoltre contestato il comportamento dell'amministrazione, sostenendo che il Comune fosse rimasto sostanzialmente inattivo per oltre un anno senza formulare richieste di integrazione documentale nei termini previsti dall'**art. 20 del d.P.R. n. 380/2001**.

Il TAR riconosce che tale inerzia si è effettivamente verificata, ma ritiene che essa, da sola, non sia sufficiente a modificare l'esito della controversia. Se un funzionario avesse esaminato la pratica nei sessanta giorni successivi alla sua presentazione, osserva il Collegio, non avrebbe avuto alcuna ragione di attivare la verifica della **compatibilità paesaggistica** prevista dall'**art. 91 delle Norme Tecniche di Attuazione del PPTR**, proprio perché il progettista aveva attestato che l'intervento non era interessato da vincoli paesaggistici.

Da questa ricostruzione deriva un'ulteriore conseguenza. L'**art. 20 del d.P.R. n. 380/2001** è costruito in modo tale da consentire all'amministrazione di fare **legittimo affidamento** sull'asseverazione del professionista, circoscrivendo sulla base di essa l'ambito delle verifiche da svolgere. Per questa ragione, spiega il TAR, non sarebbe ragionevole pretendere che il Comune ripeta integralmente tutte le verifiche che il tecnico ha già certificato sotto la propria responsabilità.

L'inerzia dell'amministrazione, quindi, non ha determinato il vizio della domanda né lo ha aggravato. La carenza riscontrata dal TAR traeva origine esclusivamente dall'erroneità dell'asseverazione e non poteva essere imputata al ritardo con cui il Comune aveva condotto il procedimento amministrativo.

Configurabilità e completezza dell'istanza: i principi affermati dal TAR

Pur pronunciandosi nell'ambito di una controversia riguardante l'applicazione del **Piano Casa pugliese**, il TAR, respingendo il ricorso, ha formulato alcuni principi che contribuiscono a precisare un orientamento giurisprudenziale ancora in fase di consolidamento e che potrebbero trovare applicazione anche in altri procedimenti edilizi.

La sentenza ribadisce, anzitutto, che **configurabilità e completezza dell'istanza** rappresentano due concetti distinti. La prima riguarda la presenza degli elementi minimi richiesti dall'**art. 20 del d.P.R. n. 380/2001** e consente alla domanda di produrre i propri effetti procedurali, mentre la seconda richiede che l'amministrazione disponga di tutti gli elementi necessari per valutare il progetto nel suo complesso e può

assumere un rilievo autonomo quando una disciplina speciale, come quella del **Piano Casa pugliese**, ne faccia una specifica condizione di ammissibilità.

Particolare rilievo assume poi l'**asseverazione del progettista**, che rappresenta uno degli strumenti attraverso i quali si sviluppa l'istruttoria amministrativa, consentendo alla pubblica amministrazione di organizzare e indirizzare le verifiche di competenza sulla base delle dichiarazioni rese dal professionista.

Gli **obblighi dichiarativi**, inoltre, discendono direttamente dalla legge e non possono essere limitati dalla struttura della modulistica predisposta dagli enti, né l'eventuale ritardo dell'amministrazione può trasferire sul Comune le conseguenze derivanti da un'asseverazione originariamente errata. La pronuncia offre quindi un'ulteriore precisazione sul ruolo dell'asseverazione del progettista nel procedimento edilizio e sul diverso significato che assumono, alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa, i concetti di **configurabilità** e **completezza dell'istanza**.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*