

## INTRODUZIONE

Un'analisi accurata della tutela dei terzi nei procedimenti di s.c.i.a. non può che partire da un dato evidente: la garanzia dei terzi costituisce il *discrimen* tra diritto pubblico e diritto comune ed è proprio in materia edilizia che il tema della tutela dei terzi è ora più che mai al centro di dibattito, poiché in questo ambito il contenzioso trova ampio spazio di espressione, essendo caratterizzato più di altri da una dialettica tra opposti interessi.

Del resto, la peculiarità e la portata innovatrice dell'istituto della s.c.i.a., nato come strumento di semplificazione dell'attività amministrativa, atto quantomeno ad attenuare la crisi di efficienza della pubblica amministrazione, risiede nell'effetto prodotto nel panorama dottrinale e giurisprudenziale fin dalla sua entrata in vigore.

Dubbi interpretativi hanno visto affiancarsi eterogenee soluzioni ermeneutiche, spesso tra loro divergenti, ed una successiva altrettanto cospicua legislazione è andata a disciplinare fattispecie particolari correlate alla figura della segnalazione certificata.

Ne deriva che le numerose variazioni prodotte e l'ampio dibattito sull'utilità e l'effettività dell'istituto rendono tutt'altro che agevole la trattazione della tematica della s.c.i.a., che presa nel suo complesso ha rappresentato una sorta di "rivoluzione copernicana"<sup>1</sup> sia nel modo di intendere il rapporto tra privato e pubblica amministrazione sia in relazione ai principi generali governanti la materia.

E' bene sottolineare un aspetto che ritornerà spesso nella trattazione: il quadro strutturato a seguito delle riforme susseguitesesi dal Novanta in poi non elimina affatto il potere della pubblica amministrazione in merito al controllo delle attività private, in quanto dinanzi all'attività liberalizzata e semplificata nei suoi aspetti procedurali residuano pur sempre ben specifici poteri in capo alla p.a., attraverso il controllo *ex post* dei requisiti che, solo se sussistenti, legittimano l'attività privata.

---

<sup>1</sup> Espressione tratta da A. Pajno, *Gli articoli 19 e 20 della legge n. 241 del 1990 prima e dopo la legge 24 dicembre 1993, n. 537. Intrapresa dell'attività privata e silenzio dell'amministrazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1994, fasc. 1, pagg. 22-70.

E proprio al fine di comprendere tale complicato quadro normativo, si affronterà la questione dapprima fornendo un quadro storico dell'evoluzione normativa dell'istituto, per poi entrare nel merito della disciplina e dei dubbi interpretativi generati dalla stessa. Il percorso analitico mantiene, infatti, come filo conduttore la disamina delle principali pronunce della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato, attraverso l'analisi di operatori di sistema di notorio rilievo, per poi trarne soggettive considerazioni.

Come si avrà modo di vedere, per rispondere alla maggior parte degli interrogativi sul tema, preliminare questione da affrontare sarà la qualificazione giuridica dell'istituto: se semplice atto privato -sia oggettivamente che soggettivamente- oppure provvedimento tacito - oggettivamente e soggettivamente amministrativo-; se ne dedurrà dalla risposta tanto l'iscrizione della s.c.i.a. tra gli istituti o di semplificazione dell'attività amministrativa o di liberalizzazione delle attività private quanto il regime di tutela nei confronti del terzo e le azioni da lui esperibili.

Conseguenze applicative avrà anche il confronto tra la s.c.i.a. e l'istituto del silenzio-assenso per comprendere se la prima rappresenti o meno un'altra forma attraverso cui la p.a. esprima tacitamente il suo consenso sull'esercizio di una data attività.

Un'attenzione particolare sarà poi posta alla peculiare analisi fatta dagli autori Dapas e Viola<sup>2</sup>, i quali, appropriandosi di un termine appartenente ad un'area semantica tutt'altro che giuridica, sono riusciti -ad avviso di chi scrive- a definire con chiarezza il profilo più controverso della questione.

Il problema della legittimità costituzionale dell'articolo 19 della legge del 1990, n. 241 -costante punto di riferimento di questa trattazione- e le richieste della stessa Corte costituzionale, affinché il lavoro del legislatore continui in un'ottica di precisazione per colmare i vuoti della disciplina, dimostrano che si è davanti ad un percorso ancora *in itinere*.

Tra le più significative manovre di riforma si annovera senza dubbio la legge del 2015, n. 124 -c.d. riforma Madia-, la quale ha avuto il merito di mettere in luce alcune importanti zone d'ombra della materia, ma -come si apprenderà

---

<sup>2</sup> A. Dapas, L. Viola, *La Serendipity del legislatore: la s.c.i.a. tra questioni di diritto transitorio e nuove problematiche*, in *Urbanistica e appalti*, Altalex, 2017.

presto nel corso dell'analisi- anche questo intervento riformatore, eliminando alcune falle, ne andò ad aprire altre.

Del resto, la recente mole di materiale sull'argomento è dimostrativa tanto dell'attuale interesse suscitato dalla disamina dell'argomento quanto della difficoltà di garantire un'univoca retta direttiva che chiarifichi *semel pro semper* gli innumerevoli interrogativi ancora irrisolti.

Per tutte queste ragioni il tema verrà affrontato prospettando non solo tutte le problematiche emerse, ma anche tutte o -quantomeno- le principali teorie, che hanno tentato in vario modo di districare una normativa spesso frettolosamente confusa e generica, avente sovente come conseguenza quella di non riuscire a pervenire per molti degli interrogativi sollevati ad un'unica soluzione.

## 1. Le radici storiche della tutela

Per comprendere le problematiche del tema della tutela del terzo nell'attuale istituto della s.c.i.a. è necessario affrontare le principali questioni che lo riguardano in ordine cronologico e consequenzialmente connesso.

E' bene, dunque, principiare con una ricostruzione dell'evoluzione del quadro normativo di una vicenda non ancora stabilizzata nel panorama amministrativo, nonostante il susseguirsi incalzante degli interventi del legislatore dagli anni Novanta del secolo scorso per circa un ventennio, volti talvolta a ridefinire semplicemente i contorni dell'istituto, talaltra a stravolgerlo completamente.

La stessa denominazione dell'istituto fu oggetto di numerosi cambiamenti nel corso delle riforme, tanto che sovente accade di trovare nei manuali sulla materia espressioni alternative alla consueta d.i.a.-s.c.i.a. -si pensi alla denominazione <<attività consentite dall'amministrazione previa denuncia del privato>><sup>3</sup>-, che dimostrano la diversa angolazione di analisi di uno stesso complesso fenomeno.

Per questo, prima di procedere con la disamina dell'istituto nei suoi aspetti più innovativi, appare doverosa una premessa storica, atta a identificare le varie tappe normative che progressivamente hanno contribuito a definire l'attuale fattispecie: dalla licenza edilizia di cui alla legge n. 1150 del 1942<sup>4</sup>, alla concessione edilizia di cui alla legge n. 10 del 1977<sup>5</sup>, al permesso di costruire di cui al d.P.R. n. 380 del 2001<sup>6</sup>. Proprio il d.P.R. n. 380 del 2001 risolse almeno in parte il problema della stratificazione normativa. La successiva normazione venne, infatti, fatta confluire come aggiornamento all'interno del Testo Unico, quale principale fonte da esaminare.

---

<sup>3</sup> L. Acquarone, *Attività amministrativa e provvedimenti amministrativi*, ECIG, Genova, 1995.

<sup>4</sup> Legge urbanistica statale 17.08.1942, n. 1150, come modificata ed integrata da: l. 21.12.1955, n. 1354; l. 06.08.1967, n. 765; l. 19.11.1968, n. 1187; l. 01.06.1971, n. 291; l. 22.10.1971, n. 865; l. 28.01.1977, n. 10; d.l. 23.01.1982, n. 9, convertito in l. 25.03.1982, n. 94; l. 28.02.1985, n. 47; d.l. 23.04.1985, n. 146, convertito in l. 21.06.1985, n. 298; l. 24.03.1989, n. 122; l. 17.02.1992, n. 179, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>5</sup> Norme per la edificabilità dei suoli, l. 28.01.1977, n. 10, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>6</sup> *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, d.P.R. 06.06.2001, n. 380, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

Inoltre, il coordinamento della disciplina in esso contenuta con la legge 241 del 1990 è stato per lungo tempo oggetto di ampio dibattito, in quanto proprio il settore dell'edilizia ha rappresentato uno degli ambiti giuridici in maggiore evoluzione, sovraccaricato da una normativa alluvionale che ha creato non pochi problemi in ordine alla corretta e precisa definizione dei diversi campi di applicazione delle due fonti.

Del resto, la codificazione dell'istituto della segnalazione-dichiarazione, avvenuta con la legge del 1990, n. 241, ha provveduto a consolidare una prassi preesistente che rinveniva le sue basi in tutti gli antecedenti storici di oneri di segnalazione e di comunicazione delle iniziative private, comunque sottoposte a controllo amministrativo, e il d.P.R. del 2001, n. 380, si è inserito nel solco scavato dalla sopra citata legge, occupandosi della materia edilizia. Non da ultimo, sarà da tenere in considerazione tanto il nutrito contenzioso tra Stato e Regioni in merito alla ridefinizione dell'ambito di rispettive competenze in tema di s.c.i.a. quanto il contributo che il diritto comunitario ha fornito in materia, con l'ingerenza che ebbe nella legislazione nazionale attraverso lo strumento delle direttive, soprattutto nella fase progettuale della legge del 2015, n. 124<sup>7</sup>.

### **1.1 Gli antecedenti storici della segnalazione certificata**

Come accennato nell'introduzione, oltre che nelle disposizioni di carattere generale, le versioni *ante litteram* della segnalazione certificata si rinvencono in norme a carattere speciale, relative a fattispecie non sempre afferenti alla materia edilizia.

Per questa ragione si passeranno ora in rassegna solo i principali tra gli innumerevoli esempi di precedenti normativi che fino alla legge del 1990, n. 241 si sono susseguiti, al fine di trarre le caratteristiche precipue della vecchia disciplina, tanto a livello statale, quanto a livello regionale.

La prima normativa portata *ad exemplum* si colloca in un contesto lontano dall'ottica di semplificazione della d.i.a.-s.c.i.a.

---

<sup>7</sup> *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, l. 07.08.2015, n. 124.

Il r.d. del 1934, n. 1265<sup>8</sup>, contenente il *T.u. delle leggi sanitarie*, che regolamentava le attività che potessero potenzialmente produrre esalazioni insalubri. Data l'alta rischiosità delle stesse, la normativa imponeva la comunicazione anticipata del loro inizio al podestà -attuale sindaco-, affinché quest'ultimo decidesse se vietare o subordinare tali attività altamente pericolose a cautele determinate<sup>9</sup>. Si trattava, però, di una comunicazione di avvio di un'attività che doveva rientrare nell'elenco di quelle permesse dallo Stato, *ergo*, di un'attività oggetto di un permesso antecedente al suo inizio<sup>10</sup>. Tuttavia, sebbene contesto e *ratio* di questa normativa possano considerarsi molto lontani da quelli della *Legge sul procedimento amministrativo* da questa prima fonte si desume una caratteristica imprescindibile del vecchio regime, venuta meno con l'introduzione della d.i.a.-s.c.i.a.: l'avviso, a cui il soggetto privato era tenuto, precedeva l'inizio dell'attività, la quale era subordinata al riscontro positivo dell'autorità pubblica; *ergo*, difettava quel potere inibitorio, che, in maniera diametralmente opposta al passato, rappresenta punto focale della nuova disciplina.

Il successivo esempio è utile, invece, per porre l'attenzione sulle fonti della normativa in materia. Due sono, infatti, le caratteristiche che si riscontrano costantemente in tema di s.c.i.a.: la proliferazione normativa e la conseguente moltiplicazione dei centri di produzione delle norme a causa dell'articolazione dei sistemi istituzionali in diversi livelli di governo -

---

<sup>8</sup> Regio decreto 27.07.1934, n. 1265, *Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie*, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>9</sup> R.d. del 1934, n. 1265, art. 216 (seconda parte): <<(…) Chiunque intende attivare una fabbrica o manifattura, compresa nel sopra indicato elenco, deve quindici giorni prima darne avviso per iscritto al podestà, il quale, quando lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica, può vietarne l'attivazione o subordinarla a determinate cautele.>>, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>10</sup> R.d. del 1934, n. 1265, art. 216 (prima parte): <<Le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti sono indicate in un elenco diviso in due classi. La prima classe comprende quelle che debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni; la seconda quelle che esigono speciali cautele per l'incolumità del vicinato. Questo elenco, compilato dal Consiglio superiore di sanità, approvato dal Ministro per l'interno, sentito il Ministro per le corporazioni, e serve di norma per l'esecuzione delle presenti disposizioni. Le stesse norme stabilite per la formazione dell'elenco sono seguite per iscriverci ogni altra fabbrica o manifattura che posteriormente sia riconosciuta insalubre. Una industria o manifattura la quale sia iscritta nella prima classe, può essere permessa nell'abitato, quante volte l'industriale che l'esercita provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocimento alla salute del vicinato.>>, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

sovrana nazionale, statale e sub-statale-, ciascuno dotato di potere di regolamentazione<sup>11</sup>.

Il governo del territorio rientra nella categoria delle materie di legislazione concorrente e i diversi titoli abilitativi inerenti agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale e che trascende la materia della concorrenza, giustificando l'affermazione della Corte costituzionale per cui la disciplina della s.c.i.a. edilizia rientra nella potestà legislativa dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni sui diritti civili e sociali<sup>12</sup>, assicurando alla generalità dei cittadini livelli uniformi di godimento di detti diritti; ne consegue che le Regioni possono discostarsi dalla legislazione nazionale solo per prevedere livelli ancora maggiori di tutela e pur sempre rispettando i limiti stabiliti dal legislatore: per questo nel 2016<sup>13</sup> la Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente illegittima la legge regionale della Toscana del 2005, n. 1<sup>14</sup>, che aveva attribuito alla pubblica amministrazione poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi sia oltre il termine di trenta giorni legislativamente previsto che per un numero più ampio di ipotesi.

Tale preambolo sulla legislazione regionale è utile per non cadere nell'errore di pensare che solo il legislatore nazionale si sia occupato della tematica e, proprio a dimostrazione dell'interesse del legislatore regionale, si riporti alla mente l'art. 22 della vecchia legge provinciale di Trento risalente al 1988, n. 45, concernente i *Principi generali per la semplificazione e la democratizzazione dell'azione amministrativa provinciale*, poi abrogata da una successiva legge provinciale<sup>15</sup>, la quale ultima riproducesse quasi pedissequamente il contenuto della precedente.

In questo caso, la norma si riferiva ad atti di carattere autorizzativo sostituiti dalla denuncia dei soggetti interessati, fatto salvo il controllo della p.a. sulla sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto. Da questa seconda normativa

---

<sup>11</sup> F. Bassanini, S. Pararo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid-Rassegna*, 2005, pag. 5.

<sup>12</sup> Vedasi art. 117, co. 2. lett. l) Cost., in *senato.it*.

<sup>13</sup> Corte cost. 9.03.2016, n. 49, in *cortecostituzionale.it*.

<sup>14</sup> L. regionale 03.01. 2005, n. 1, Norme per il governo del territorio, in *raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it*.

<sup>15</sup> Legge abrogata dal combinato disposto dell'art. 43 della l.p. 30.11.1992, n. 23 e dell'art. 61 e allegato D, n. 65 della l.p. 29.12. 2005, n. 20, in *www.normattiva.it*.

si deduce un primo passo in avanti nella regolamentazione della materia ad opera proprio del legislatore regionale, poiché la postergazione del controllo ad un momento successivo alla presentazione della denuncia da parte del privato, avvicina tale vecchio regime regionale alla *ratio* riformante che ha connotato la d.i.a. e poi la s.c.i.a. Del resto, già il Capo I della legge provinciale era rubricato *Semplificazione delle procedure amministrative*, a dimostrazione del progressivo, sebbene ancora lungo, cambiamento di direzione del legislatore in materia.

La legislazione regionale sulla disciplina del procedimento amministrativo e sull'attuazione degli istituti di semplificazione della riforma Madia è stata prolifica ed è bene tenere conto del fatto che quanto sarà oggetto di trattazione d'ora in avanti varrà anche per essa. Infatti, molte volte fu richiesto l'intervento della Corte costituzionale per definire le aree di competenza delle rispettive parti -Stato e Regioni- e, sebbene questo aspetto non sarà trattato con pieno approfondimento in questa sede in quanto non rappresentante la problematica centrale della trattazione, in alcune parti di questa disamina risulterà doveroso soffermarsi proprio sulle pronunce della Corte costituzionale, chiamata a dare risposta alle questioni di legittimità costituzionale sollevate proprio dalle Regioni circa alcune norme statali.

Chiusa questa breve parentesi sui diversi livelli di governo, si torni all'*excursus* storico, riprendendo il discorso a partire da un dato: l'impossibilità prima della legge del 1990, n. 241 -salvo rare eccezioni- di intraprendere per il privato attività regolamentate in assenza di controllo preventivo della pubblica amministrazione era la regola del vecchio regime. Infatti, si coglie agevolmente come in una prima fase normativa il legislatore sia più volte intervenuto per incrementare i controlli pubblicistici invece che per diminuirli.

La stagione della grande espansione edilizia italiana ebbe inizio con la legge 17.08.1942, n. 1150 -prima legge organica nazionale in materia urbanistica-, che ha previsto la necessità della licenza edilizia da parte di «Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art.



7 (...)>><sup>16</sup>. Sull'istanza di rilascio del titolo il podestà doveva esprimersi con propria determinazione, accertando la conformità del progetto rispetto alla normativa edilizia. Infine, egli doveva notificarla al richiedente entro e non oltre sessanta giorni dall'inoltro della richiesta. Tale normativa è la prima a predisporre tutta una serie di strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale, dettando pregnanti disposizioni anche in campo edilizio.

Questo aspetto è da considerarsi con particolare attenzione, poiché la definizione dell'assetto del territorio consiste in due fasi, di cui una prima - urbanistica- ha l'obiettivo della buona amministrazione per ripartire le aree di estensione territoriali, suddividendole in fasce e zone, dotate ognuna di peculiari caratteristiche, tese a soddisfare le esigenze e la necessità dei consociati, e l'altra -successiva-, definita edilizia, consiste nella valutazione delle domande proposte dai cittadini per ottenere i titoli atti a poter iniziare le opere di costruzione che si rendono indispensabili.

Tali due fasi devono essere considerate l'una come complementare all'altra ed ecco perché non avrebbe avuto senso dettare una disciplina urbanistica che non contemplasse anche l'abilitazione ai diretti interessati a costruire in maniera conforme alla sistemazione del territorio ed alla normativa vigente. Fino all'introduzione della legge del 1977, n. 10 - c.d. legge Bucalossi-, tale titolo abilitativo fu utilizzato sia per gli interventi rilevanti, sia per quelli che oggi definiamo minori. Tuttavia, sebbene inizialmente tale regime non riguardasse l'intero territorio comunale, ma il solo centro urbano, con la legge del 1967, n. 765<sup>17</sup> -chiamata legge-ponte- si estese la necessità della licenza edilizia a tutto il territorio comunale.

Occorre a questo punto dell'analisi aprire una parentesi prettamente storica, poiché, altrimenti, potrebbe sembrare che la riforma del procedimento amministrativo del 1990 sia stata "calata dall'alto" senza alcun tentativo pregresso.

Di riforma del procedimento amministrativo in Italia si discuteva, infatti, da molto tempo. Nel 1944 Bonomi<sup>18</sup> creò una Commissione per la riforma

---

<sup>16</sup> Art. 31, co. 1, l. del 1942, n. 1150, in *www.normattiva.it*.

<sup>17</sup> Legge 06.08.1967, n. 765. *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*, in *gazzettaufficiale.it*.

<sup>18</sup> I. Bonomi (1873-1951) è stato un politico italiano, uno dei fondatori del Partito socialista riformista e ricoprì numerose cariche di governo. Figura chiave della Prima Repubblica, fu

dell'amministrazione -c.d. Commissione Forti-, cui lo stesso Presidente del Consiglio demandò esplicitamente, fra l'altro, il compito di elaborare uno schema di riforma del procedimento amministrativo<sup>19</sup>. Nel Parlamento si susseguirono una serie di proposte di legge in materia, che a volte riuscirono ad ottenere l'approvazione di una delle Camere, senza però mai arrivare a concludere l'*iter* parlamentare.

Seguì nel 1977 la legge Bucalossi -così chiamata a cagione del soggetto proponente-, che conteneva norme in materia di edificabilità dei suoli. Essa aveva provveduto ad attuare i parametri di stabilizzazione contenuti nella precedente legge-ponte e ad armonizzare gli strumenti previsti dalla legge fondamentale in materia urbanistica con le rinnovate esigenze di gestione del territorio.

Sostituendo il precedente titolo, essa impose la necessità della concessione edilizia per ogni attività comportante una trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio comunale.

Certamente la licenza edilizia contemplava un diverso regime dell'edificabilità dei suoli rispetto a quello della successiva legge. Infatti, il regime per la licenza era autorizzativo, gratuito e valevole solo a rendere noto al comune un proprio diritto edificatorio. Diversamente, il successivo regime della concessione edilizia sottintendeva il concetto di *ius aedificandi* come pertinenza del diritto di proprietà, subordinato al rilascio di uno specifico provvedimento da parte dell'ente comunale. In aggiunta a ciò, si ricordi che si trattava di un titolo oneroso e che, perciò, le attività di trasformazione del territorio dovevano partecipare agli oneri ad esse relativi, attraverso il pagamento di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione ed al costo di costruzione dell'opera.

Al di là delle differenze tra i due titoli, certa era da parte dello Stato la volontà di ribadire e -anzi- rafforzare il principio della necessaria provenienza della legittimazione del privato a costruire da parte degli organi statali attraverso il

---

designato all'unanimità il 09.06.1944 capo del governo. L'08.05.1948 venne eletto primo Presidente del Senato della Repubblica, carica che mantenne fino alla morte.

<sup>19</sup> D. Resta, *La riforma del procedimento amministrativo presupposto fondamentale per il mutamento del rapporto cittadini / Pubblica Amministrazione*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*», 1990, pag. 1135.

rilascio di un provvedimento, indipendentemente dalla denominazione adottata per lo stesso.

Come si può chiaramente desumere, ancora nel '77 lo Stato riteneva necessaria la sua presenza ogni qualvolta il cittadino volesse porre in essere un'attività privata. Tuttavia, con la successiva legge del 1978 n. 457, all'articolo 48 -poi abrogato dall'art. 136 del d.P.R. n. 380 del 2001- si prevede oltre al precedente titolo uno nuovo, riferito alle sole opere di manutenzione straordinaria.<sup>20</sup> Con tale legge venne compiuto un primo passo in avanti nella legislazione: dal 1978 gli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo di edifici esistenti non richiesero più la concessione, ma l'autorizzazione del sindaco, valevole, come il precedente titolo, pur sempre tre anni. Per tutti gli altri interventi era, invece, richiesto il rispetto del regime residuale della concessione.

Resta da chiedersi, però, in cosa si concretizzasse la svolta avvenuta. Sebbene anche qui si trattasse di una richiesta del privato alla pubblica autorità, c'erano, infatti, delle differenze importanti che in questa sede occorre rimarcare.

Se la validità dei due titoli era la stessa, diversa era la loro natura: mentre la concessione era onerosa per la maggior parte degli interventi -salvo alcune eccezioni-, l'autorizzazione era gratuita.

La concessione era onerosa principalmente per due motivi: per ragioni urbanistiche, in quanto, creando nuovi insediamenti, l'amministrazione pubblica doveva anche realizzare le infrastrutture che soddisfacessero le esigenze delle nuove opere -c.d. oneri di urbanizzazione- e per ragioni fiscali; infatti, veniva posta una tassa non motivata -c.d. oneri di concessione-, calcolata in percentuale rispetto al costo di costruzione. I lavori dovevano

---

<sup>20</sup> L. 05.08.1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*, art. 48. Disciplina degli interventi di manutenzione straordinaria: <<Per gli interventi di manutenzione straordinaria la concessione prevista dalla legge 28.01.1977, n. 10, è sostituita da una autorizzazione del sindaco ad eseguire i lavori.

Per gli interventi di manutenzione straordinaria che non comportano il rilascio dell'immobile da parte del conduttore, l'istanza per l'autorizzazione di cui al comma precedente si intende accolta qualora il sindaco non si pronunci nel termine di novanta giorni. In tal caso il richiedente può dar corso ai lavori dando comunicazione al sindaco del loro inizio.

Per le istanze presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, il termine di cui al precedente comma decorre da tale data.

La disposizione di cui al precedente secondo comma non si applica per gli interventi su edifici soggetti ai vincoli previsti dalle leggi 10.06.1939, n. 1089, e 29.06.1939, n. 1497>>.