

Centro Studi
Consiglio Nazionale Ingegneri

La segnalazione certificata di inizio di attività



(c.r. 303)

Roma, marzo 2011



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

Ing. Giovanni Rolando	Presidente
Ing. Pietro Ernesto De Felice	Vice Presidente
Ing. Alessandro Biddau	Consigliere Segretario
Ing. Carlo De Vuono	Tesoriere
Ing. Giovanni Bosi	Consigliere
Ing. Roberto Brandi	Consigliere
Ing. Ugo Gaia	Consigliere
Ing. Romeo La Pietra	Consigliere
Ing. Giovanni Montresor	Consigliere
Ing.civ.amb.iun. Antonio Picardi	Consigliere
Ing. Sergio Polese	Consigliere
Ing. Alberto Speroni	Consigliere
Ing. Paolo Stefanelli	Consigliere
Ing. Silvio Stricchi	Consigliere
Ing. Giuseppe Zia	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoingegnere.it



CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

CONSIGLIO DIRETTIVO

Ing. Romeo La Pietra	Presidente
Ing. Giuseppe Zia	Vice Presidente
Ing. Ugo Gaia	Consigliere
Ing. Guido Monteforte Specchi	Consigliere
Ing. Alberto Speroni	Consigliere
Dott. Massimiliano Pittau	Direttore

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800

www.centrostudicni.it

Il presente documento è stato redatto dall'avv. Lorenzo Passeri Mencucci e da Massimiliano Pittau.

Indice

Premessa e sintesi <i>di Romeo La Pietra</i>	<i>Pag.</i>	<i>1</i>
1. La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)	“	4
2. L'estensione della SCIA all'edilizia ed i limiti alla modifica del Dpr 380/2001	“	10
3. Il rapporto fra la disciplina statale in tema di SCIA e leggi regionali sull'edilizia	“	13
4. La nuova configurazione dei titoli edilizi	“	16

Premessa e sintesi

L'art. 49, commi 4 *bis* e *ter*, del D.L. 31/05/2010 n. 78, convertito dalla Legge n. 122/10 del 30 luglio 2010 (pubblicata sul Supplemento Ordinario della G.U. n. 176 del 30 luglio 2010) ha introdotto nel nostro ordinamento lo strumento della *Segnalazione Certificata di Inizio Attività* (SCIA), destinata a sostituire la *Denuncia di Inizio Attività* (DIA).

Tale innovazione si accompagna alla rivisitazione della disciplina dello *Sportello Unico delle Attività Produttive* (SUAP), operata dal DPR del 7 settembre 2010, n. 160¹ e dal DPR del 7 settembre 2010 n. 159.

Con tale provvedimento il legislatore riscrive l'art. 19 della L. n. 241/90 (recante, come noto, la disciplina in materia di DIA), introducendo alcune novità formali anche di un certo rilievo che, però, non sembrano apportare significativi miglioramenti, in termini di semplificazione, alle procedure di autorizzazione nel campo dell'edilizia.

Non sono, poi, poche le questioni di natura giuridica ed applicativa legate all'entrata in vigore del nuovo istituto, che in qualche misura discendono dal flebile confronto parlamentare che ne ha contraddistinto l'entrata in vigore.

Una prima questione riguarda la portata oggettiva della SCIA ed in particolare se essa sia o meno applicabile anche al settore dell'edilizia. Il dettato normativo è, sul punto, privo di incertezze: il comma 4^{ter} dell'art. 49 della L. n. 122/2010 dispone che le espressioni "*SCIA e Segnalazione Certificata di Inizio Attività*"

¹ In G.U. n. 229 del 30 settembre 2010 - *Suppl. Ord.* n. 227 - in vigore dal 15 ottobre 2010 - *Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.*

sostituiscono quelle di “DIA e Dichiarazione di Inizio Attività”² “**ovunque** ricorrano, anche come parte di un’espressione più ampia”. La SCIA si applica, dunque, anche alla materia edilizia sostituendo le norme di cui al DPR 380/2001, in tutte le parti in cui ricorre il termine di DIA (compreso, come si vedrà, anche le disposizioni che attengono a quella che generalmente viene definita come “*super Dia*”).

Una seconda questione riguarda l’obbligo per le Regioni di adottare l’innovazione in questione. Anche in questo caso, la risposta è affermativa. Se valutato in un’ottica costituzionale, infatti, l’intervento (esclusivo) del legislatore statale che ha determinato l’introduzione della SCIA, ed il venir meno della DIA, è legittimo nei limiti del perseguimento del valore essenziale ed unitario della “semplificazione”. Non può negarsi, però, alle Regioni di fare applicazione dell’art. 22, 4° comma del DPR 380/2001 che consente loro di ampliare o ridurre l’ambito applicativo di tale disposizione nel comparto dell’edilizia e del “*governo del territorio*”. In altre parole, Le Regioni restano libere con propri provvedimenti di ampliare o ridurre l’ambito di operatività della SCIA.

Se la novità principale della SCIA è quella di consentire l’immediato avvio dell’intervento oggetto di autorizzazione, il suo impatto sostanziale è notevolmente depotenziato dalla possibilità per l’Amministrazione di procedere ad una istruttoria “postuma” sulla segnalazione presentata entro il termine di **sessanta giorni**.

Anche nella DIA, i margini di incertezza non erano esclusi, tuttavia essi erano “calmierati” da una istruttoria (da espletare nel termine di **trenta giorni**) prodromica all’avvio dell’attività, nell’ambito della quale era possibile un confronto fra Amministrazione e privato, di assoluta importanza per l’individuazione e la soluzione degli ostacoli frapposti alla realizzazione dell’intervento o allo svolgimento dell’attività.

Per questo sarebbe stato, forse, più opportuno lasciare

² Dello stesso parere anche la Circolare del Ministro per la Semplificazione Normativa del 16/09/2010.



invariata la previsione temporale utilizzata per la DIA prevedendo, almeno per gli interventi di minore impatto, una *perentorietà* del termine per lo svolgimento dell'attività istruttoria da parte dell'Amministrazione.

In questo senso si muove un disegno di legge sottoposto dal Ministro per la semplificazione normativa all'attenzione del Consiglio dei Ministri nella seduta dell'8/02/2011³. Il disegno presentato prevede, in particolare, la riduzione da 60 a 30 giorni del termine per l'accertamento e la verifica, da parte dell'Amministrazione, della conformità del progetto alle vigenti prescrizioni urbanistiche. L'intervento è volto a superare proprio le obiezioni di quanti riscontrano un aggravio della posizione del privato nell'allungamento del termine di cui sopra. Difatti, pur premessa la possibilità, con la SCIA, di avviare con immediatezza i lavori progettati, le incertezze connesse al successivo accertamento di conformità da parte dell'Amministrazione, hanno orientato fin da subito i privati, cautelativamente, ad attenderne l'esito.

In sostanza, dunque, per quanto la SCIA consenta al privato di avviare immediatamente i lavori, per avere certezza della conformità della sua *segnalazione* alle norme vigenti, egli è portato ad attendere il termine del periodo concesso all'Amministrazione per l'espletamento della suddetta istruttoria, che però è raddoppiato rispetto a quanto previsto per la DIA (sessanta anziché trenta giorni).

Romeo La Pietra

³ Si veda www.edilportale.com.

1. La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)

Con la SCIA il privato “segnalante” ha la possibilità di avviare l’attività immediatamente dopo il deposito della segnalazione (e non più, dunque, decorsi trenta giorni da detto deposito come avveniva con la DIA)⁴ mentre, nei successivi sessanta giorni, l’Amministrazione procedente ha l’obbligo di svolgere gli incombeni istruttori volti a verificare la regolarità e correttezza della domanda e del progetto (ove richiesto) sottoposto.

Con la SCIA il privato “segnalante” ha la possibilità di avviare l’attività immediatamente dopo il deposito della segnalazione (e non più, dunque, decorsi trenta giorni da detto deposito come avveniva con la DIA)⁵ mentre, nei successivi sessanta giorni, l’Amministrazione

⁴ Si tratta, peraltro, dell’estensione generalizzata di una forma di semplificazione procedimentale già presente nel quadro normativo. Difatti già la L. 18/06/2009, n. 69 ha previsto l’immediato avvio dell’attività in tutti i casi di prestazione di servizi contemplati dalla Direttiva 2006/123/CE. In questo senso, peraltro, depone anche il D.Lgs. n. 59 del 26/03/2010, di recepimento della Direttiva, che rinvia all’art. 19, 2° comma della L. n. 241/90. In particolare l’art. 17 del Citato D.Lgs. n. 59/2010 dispone che: *“Ai fini del rilascio del titolo autorizzatorio riguardante l’accesso e l’esercizio delle attività di servizi di cui al presente decreto si segue il procedimento di cui all’articolo 19, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero, se così previsto, di cui all’articolo 20 della medesima legge n. 241 del 1990. 2. Qualora sussista un motivo imperativo di interesse generale, può essere imposto che il procedimento si concluda con l’adozione di un provvedimento espresso. 3. Il termine per la conclusione del procedimento decorre dal momento in cui il prestatore ha presentato tutta la documentazione necessaria ai fini dell’accesso all’attività e al suo esercizio. 4. Le autorità competenti assicurano che per ogni domanda di autorizzazione sia rilasciata una ricevuta. La ricevuta deve contenere le informazioni seguenti: a) il termine previsto per la conclusione del procedimento e i casi in cui la sua decorrenza subisca un differimento o una sospensione; b) i mezzi di ricorso previsti; c) fatti salvi i casi in cui il procedimento si conclude con l’adozione di un provvedimento espresso, la menzione che, in mancanza di risposta entro il termine previsto, l’autorizzazione è considerata come rilasciata. 5. Quando la domanda è presentata per via telematica la ricevuta è inviata tramite posta elettronica”*.

⁵ Si tratta, peraltro, dell’estensione generalizzata di una forma di semplificazione procedimentale già presente nel quadro normativo. Difatti già la L. 18/06/2009, n. 69 ha previsto l’immediato avvio dell’attività in tutti i casi di prestazione di servizi contemplati dalla Direttiva 2006/123/CE. In questo senso, peraltro, depone anche il D.Lgs. n. 59 del 26/03/2010, di recepimento della Direttiva, che rinvia all’art. 19, 2° comma della L. n. 241/90. In particolare l’art. 17 del Citato D.Lgs. n. 59/2010 dispone che: *“Ai fini del rilascio del titolo autorizzatorio riguardante l’accesso e l’esercizio delle attività di servizi di cui al presente*

precedente ha l'obbligo di svolgere gli incombeni istruttori volti a verificare la regolarità e correttezza della domanda e del progetto (ove richiesto) sottoposto.

Nel caso in cui l'Amministrazione accerti carenze o incongruenze nella segnalazione, ha il potere di vietare la prosecuzione (ove in corso) dell'attività e anche di rimuoverne gli effetti (ove essa sia già stata svolta, in tutto o in parte).

Il privato potrà e dovrà allegare alla segnalazione:

- 1) *le dichiarazioni sostitutive* di certificazioni e/o di atto di notorietà attestanti gli stati ed i fatti richiesti dalla legge e/o dagli atti amministrativi generali e necessari ai fini dell'esercizio dell'attività ivi inclusi quelli oggetto di pareri, nulla osta e verifiche preventive rimesse ad amministrazione diverse da quella precedente chiamate ad intervenire nel procedimento autorizzatorio (fatto salvo, chiaramente, il potere di verifica da parte di queste ultime);
- 2) *l'asseverazione di tecnici abilitati* ovvero le dichiarazioni dell'Agenzia delle imprese⁶ attestanti la sussistenza dei

decreto si segue il procedimento di cui all'articolo 19, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero, se così previsto, di cui all'articolo 20 della medesima legge n. 241 del 1990. 2. Qualora sussista un motivo imperativo di interesse generale, può essere imposto che il procedimento si concluda con l'adozione di un provvedimento espresso. 3. Il termine per la conclusione del procedimento decorre dal momento in cui il prestatore ha presentato tutta la documentazione necessaria ai fini dell'accesso all'attività e al suo esercizio. 4. Le autorità competenti assicurano che per ogni domanda di autorizzazione sia rilasciata una ricevuta. La ricevuta deve contenere le informazioni seguenti: a) il termine previsto per la conclusione del procedimento e i casi in cui la sua decorrenza subisca un differimento o una sospensione; b) i mezzi di ricorso previsti; c) fatti salvi i casi in cui il procedimento si conclude con l'adozione di un provvedimento espresso, la menzione che, in mancanza di risposta entro il termine previsto, l'autorizzazione è considerata come rilasciata. 5. Quando la domanda è presentata per via telematica la ricevuta è inviata tramite posta elettronica".

⁶ Ai sensi dell'art. 38, 4° comma del DL n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008 è statuito che: "Con uno o più regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, e previo parere della Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono stabiliti i requisiti e le modalità di accreditamento dei soggetti privati di cui al comma 3, lettera c), e le forme di

requisiti richiesti dalla legge e/o dagli atti amministrativi generali per l'esercizio dell'attività segnalata;

- 3) *gli elaborati tecnici* necessari per consentire le verifiche da parte dell'Amministrazione procedente in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti per l'esercizio di una determinata attività.

Tale ultima previsione, come si vedrà, è stata "vista" come la conferma della implicita estensione dell'ambito oggettivo di operatività della SCIA anche a settori, qual è quello dell'edilizia, nei quali è più frequentemente necessaria la cd "asseverazione tecnica".

La SCIA non opera per (1° comma, art. 19):

- 1) gli interventi nei quali siano presenti vincoli ambientali, paesaggistici o culturali (fig. 1);
- 2) gli interventi nei quali siano presenti interessi relativi alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;
- 3) gli interventi nei quali siano presenti limiti imposti dalla normativa comunitaria;
- 4) le attività economiche a prevalente carattere finanziario ivi comprese quelle regolate dal T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al D.Lgs. n. n. 385/1993 e dal Testo Unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al D.Lgs. n. 58/1998⁷.

La portata delle limitazioni, tuttavia, va rettamente intesa nel senso di escludere l'applicazione della SCIA nei soli casi in cui con

vigilanza sui soggetti stessi, eventualmente anche demandando tali funzioni al sistema camerale, nonché le modalità per la divulgazione, anche informatica, delle tipologie di autorizzazione per le quali è sufficiente l'attestazione dei soggetti privati accreditati, secondo criteri omogenei sul territorio nazionale e tenendo conto delle diverse discipline regionali".

⁷ Quest'ultima preclusione è stabilita dal comma 5 dell'art. 19 L. n. 241/90.

essa si intenda sostituire direttamente l'autorizzazione volta a rimuovere il vincolo "speciale" (ad es. l'autorizzazione paesaggistica), ma non anche nei casi in cui riguardi altri interessi, seppur connessi e/o collegati a quelli vietati. Ad esempio, nel caso in cui un determinato intervento edilizio sia soggetto ad un vincolo paesaggistico, il privato potrebbe comunque fare ricorso alla SCIA ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio, ma solo una volta ottenuto il titolo assentivo sotto il profilo paesaggistico che andrà allegato alla *Segnalazione* (fig. 2).

Non è possibile riconoscere natura perentoria al termine di 60 giorni assegnato all'Amministrazione procedente per l'accertamento delle eventuali carenze dei requisiti e dei presupposti per l'avvio dell'attività "segnalata", così come, d'altra parte, non è perentorio il termine di 30 giorni riconosciuto per l'istruttoria nella DIA; anche qualora tale periodo sia integralmente decorso, resta ferma la possibilità per l'Amministrazione di adottare provvedimenti di annullamento e rimozione degli effetti (fig. 3).

In particolare, l'Amministrazione può operare in "autotutela" e dunque previa ponderazione motivata dell'interesse pubblico, disponendo la *revoca* (ex art. 21 *quinques* della L. n. 241/90) ovvero l'*annullamento d'ufficio* (ex art. 21-*nonies* L. n. 241/90) degli effetti autorizzatori prodottisi all'esito del deposito della SCIA. L'esercizio del potere di autotutela, per sua natura, non è vincolato a scadenze temporali ed è, pertanto, esercitabile in ogni tempo. Il potere inibitorio è, altresì, esercitabile in ogni tempo, qualora il privato si sia reso responsabile di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà *false o mendaci*⁸. Tale potere inibitorio dell'Amministrazione si può ritenere esercitabile senza limiti di tempo anche in conseguenza di dichiarazioni mendaci rese dal professionista in sede di asseverazione tecnica.

È altresì consentito all'Amministrazione di adottare i

⁸ In questi termini dispone il 3° comma dell'art. 19 della l. n. 241/90.

provvedimenti inibitori di cui sopra, anche oltre il termine di 60 giorni, qualora l'intervento concreti un *pericolo* (e non dunque la certezza) di un danno per il patrimonio artistico, culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale.

Il potere ripristinatorio dell'Amministrazione, sebbene così ampio, incontra, tuttavia, un limite generale nella previsione di un **obbligo** (e non di una facoltà) a carico della stessa Amministrazione procedente, di consentire al privato di conformare l'intervento illegittimo alle vigenti prescrizioni di legge entro un termine (fissato dalla stessa Amministrazione) **non inferiore a trenta giorni**.

Il vero elemento di novità della SCIA appare, dunque, la previsione di cui al 3° comma dell'art. 19 L. n. 241/90 che impone all'Amministrazione di concedere *almeno* trenta giorni di tempo al privato per conformare l'attività avviata e svolta alla normativa vigente. Tale disposizione reintroduce nel procedimento della SCIA quel "confronto costruttivo" tra Amministrazione e privato che nella DIA era temporalmente ubicato nella fase istruttoria della procedura.

La posizione del professionista non risente in modo particolare della nuova disciplina normativa. Restano invariati i poteri di asseverazione, ma di contro emerge una certa severità nell'impianto sanzionatorio (soprattutto in quello di natura penale) quasi a rimarcarne la centralità.

Il "nuovo" art. 19 della L. n. 241/90 introduce, infatti, una fattispecie sanzionatoria speciale (6° comma) che dispone la reclusione da uno a tre anni per chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni che corredano la SCIA, dichiari o attesti falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti. Si prevede, altresì, l'operatività delle sanzioni (penali) di cui al Capo VI del DPR 445/2000⁹ che dispone ulteriori fattispecie sanzionatorie, alcune

⁹ Che riguarda, per l'appunto, le "Sanzioni".

delle quali relative anche al privato dichiarante (art. 76)¹⁰.

Resta da verificare se la fattispecie penale di cui al nuovo 6° comma dell'art. 19, assorba o meno quelle di cui al Capo VI del DPR 445/2000. L'incertezza scaturisce dal fatto che il 6° comma dell'art. 19 si riferisce alle fattispecie penali "lievi" (*"Ove il fatto non costituisca più grave reato..."*); il DPR 445/2000 applica invece le sanzioni previste dal Codice penale e dalle *"leggi speciali in materia"*. È dunque possibile affermare che, indicativamente, per le sanzioni si applichi generalmente quanto disposto dal novellato art. 19, 6° comma della L. n. 241/90, fatti salvi i casi più gravi per i quali dovrebbero applicarsi le sanzioni disposte dal Codice civile e dalle *"leggi speciali in materia"*.

¹⁰ Dispone in particolare l'art. 76 del DPR 445/2000 che: *"1. Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia. 2. L'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso. 3. Le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 e le dichiarazioni rese per conto delle persone indicate nell'articolo 4, comma 2, sono considerate come fatte a pubblico ufficiale. 4. Se i reati indicati nei commi 1, 2 e 3 sono commessi per ottenere la nomina ad un pubblico ufficio o l'autorizzazione all'esercizio di una professione o arte, il giudice, nei casi più gravi, può applicare l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione e arte"*.

2. L'estensione della SCIA all'edilizia ed i limiti alla modifica del Dpr 380/2001

Altra questione complessa è la portata oggettiva della SCIA ed in particolare se essa sia o meno applicabile anche al settore dell'edilizia.

Il dettato normativo è, sul punto, privo di incertezze: il comma 4^{ter} dell'art. 49 della L. n. 122/2010 dispone che le espressioni "SCIA e Segnalazione Certificata di Inizio Attività" sostituiscono quelle di "DIA e Dichiarazione di Inizio Attività"¹¹ "ovunque ricorrano, anche come parte di un'espressione più ampia".

La SCIA si applica, dunque, anche alla materia edilizia sostituendo le norme di cui al DPR 380/2001, in tutte le parti in cui ricorre il termine di DIA (comprendendo, come si vedrà, anche le disposizioni che attengono a quella che generalmente viene definita come "super Dia").

Gli ulteriori argomenti addotti a sostegno dell'applicazione della SCIA all'edilizia (il carattere abrogativo della nuova norma; la previsione della possibilità per i tecnici di presentare asseverazioni; la circostanza che si tratti di materia riconducibile nell'ambito dei livelli essenziali di prestazione di cui all'art. 117 della Costituzione) non hanno la stessa persuasività.

L'applicazione della SCIA al settore dell'edilizia non esclude, ovviamente, l'insorgere di problemi di "adattamento" per le amministrazioni pubbliche che si trovano a dover affrontare il frettoloso tramonto di un istituto sostanzialmente consolidato quale quello della DIA; tali problemi vanno comunque tenuti distinti dalla questione giuridica dell'ambito di operatività del nuovo istituto che non può essere messa in dubbio. D'altra parte, nell'ottica di una riforma generale del procedimento ispirata ai principi di

¹¹ Dello stesso parere anche la Circolare del Ministro per la Semplificazione Normativa del 16/09/2010.

semplificazione procedimentale ed in quanto tale strumentale alla soddisfazione dei valori costituzionali della tutela della concorrenza e dei livelli essenziali di tutela, la “specialità” (da intendersi come eccezionalità della materia dell’edilizia) avrebbe dovuto essere espressamente delineata dal legislatore, sì come avveniva nella “vecchia” formulazione dell’art. 19 della L. n. 241/90.

Sarà opportuno chiarire come l’introduzione della SCIA e della sua disciplina procedimentale incida sulla regolamentazione degli interventi edilizi.

Un’altra questione che ha accompagnato l’introduzione della SCIA è se essa sostituisca o meno anche la “*super DIA*”, alternativa al *permesso a costruire*, di cui all’art. 22, 3° comma del DPR 380/2001. Come è noto, il Ministero (nella citata circolare del 2010) propende per la coesistenza di *super DIA* e SCIA, ritenendo che la prima rivesta una natura giuridica diversa rispetto alla DIA “semplice” come confermerebbero gli artt. 38, comma 2 *bis* 39, comma 5 *bis* del DPR 380/2001.

Tale interpretazione, alla luce del dettato normativo, appare non sostenibile.

L’interpretazione proposta dal Ministero, infatti, non tiene conto del fatto che la “*super DIA*” condivide natura, struttura procedimentale e funzione semplificatoria della DIA e che solo per pura convenzione essa assume una diversa denominazione. Non si mette in dubbio il suo diverso ambito di operatività rispetto alla DIA “semplice”, ma esso non determina una formale distinzione tra le due procedure quanto piuttosto l’introduzione di alcune condizioni di legge necessarie affinché la DIA possa applicarsi anche agli interventi edilizi di maggiore consistenza (nuove costruzioni e ristrutturazioni).

L’identità sostanziale dei due istituti impone, per ragioni prima ancora logiche che giuridiche, che vi sia per entrambe una identica soluzione; pertanto, se si ritiene che la SCIA sostituisca la DIA (semplice) dei primi due commi dell’art. 22 del DPR 380/2001, con altrettanta nettezza occorre affermare che essa sostituisce anche la

DIA (super) di cui al terzo comma del citato art. 22.

D'altronde, la lettura dell'art. 49, comma 4 – *ter*, non lascia dubbi; in esso si afferma che le espressioni SCIA e Segnalazione Certificata di Inizio Attività sostituiscono quella di Dichiarazione di Inizio Attività e DIA **“ovunque ricorrono”**, anche nel caso in cui esse siano *“parte di una espressione più ampia”*, inclusa la disciplina in tema di DIA *“recata da ogni normativa statale e regionale”*.

La norma non distingue in alcun modo i diversi ambiti di operatività della DIA, disponendone (con una modalità operativa atipica, quanto meno sotto il profilo formale, ma sostanzialmente abrogativa) la sostituzione con la SCIA, **ovunque esso si trovi** e dunque anche nel caso di cui all'art. 22, 3° comma del DPR 380/2001.

Certo, non vi è dubbio che la questione avrebbe meritato maggiore approfondimento da parte del legislatore, non fosse altro per il fatto che tale innovazione va ad incidere su di un settore vitale per l'economia italiana e, soprattutto, per il fatto che l'applicazione della DIA (e della “super DIA”) era oramai connotata da regole consolidate anche nella prassi delle amministrazioni pubbliche. Senza considerare che il coacervo delle complesse questioni sollevate dall'applicazione della SCIA non sembrerebbe (il condizionale è d'obbligo) aver determinato alcun sostanziale beneficio sia per i privati che per le pubbliche amministrazioni. E' evidente, anche, che la nuova Segnalazione è stata pensata e strutturata per operare in settori diversi da quelli dell'edilizia e comunque con strumenti operativi diversi rispetto a quelli attuali (si veda il D.Lgs. n. 160/2010 in tema di riforma del SUAP).

In ogni caso, tali considerazioni non legittimano la forzatura ed il ribaltamento di un dettato normativo che, forse anche per la sua sinteticità, appare fin troppo chiaro nelle sue implicazioni.

3. Il rapporto fra la disciplina statale in tema di SCIA e leggi regionali sull'edilizia

I profili problematici relativi al rapporto tra le novità introdotte dal legislatore statale con l'istituto della SCIA e la legislazione regionale sono sostanzialmente due: il rispetto delle prerogative normative costituzionalmente garantite (art. 117, 3° comma della Costituzione) in tema di *“governo del territorio”* ed il rapporto con l'art. 22, 4° comma all'art. 22, 4° comma del DPR 380/2001 secondo cui: *“Le regioni a statuto ordinario con legge possono **ampliare o ridurre** l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44”*.

Con riferimento al primo profilo, l'art. 49 del D.L. 31/05/2010 n. 78, al comma 4 *ter* (introdotto dalla legge di conversione n. 122/2010) dispone la sostituzione della citata disciplina, formale e sostanziale, a *“...quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale”*. La norma, quindi, non si limita a prevedere una modifica di carattere solo formale delle normative regionali, ma incide potenzialmente anche sui loro contenuti sostanziali in quanto prevede espressamente che la **disciplina** di cui al comma 4 *bis* **sostituisca** direttamente **quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa regionale**.

Una volta estesa l'applicazione della SCIA all'edilizia, non vi è dubbio che essa si correli con la materia del *“Governo del territorio”* di cui al 3° comma dell'art. 117 della Costituzione, rimessa alla potestà legislativa concorrente Stato – Regioni e nella quale (di recente, si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 240/2009) lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, mentre alle Regioni compete di dettare la normativa di dettaglio. In concreto ciò comporta che alle Regioni compete anche la disciplina, quanto meno procedimentale, per il rilascio dei titoli edilizi; disciplina che, con l'introduzione della SCIA, viene rivoluzionata dal legislatore statale, *“esautorando”* di fatto il legislatore regionale.

Occorre allora verificare se la SCIA possa essere ricondotta nell'alveo dei livelli essenziali di tutela di cui all'art. 117 della Costituzione (in questo senso si era già espressa la Corte Costituzionale con la Sentenza n. 265/2006¹² e quali margini di intervento residuino alle Regioni in materia edilizia soprattutto con riferimento alla disciplina attuativa (quella di principio resterebbe allo Stato) relativa alla materia "governo del territorio".

L'introduzione della SCIA è strettamente connessa alla semplificazione che incide sui "livelli essenziali di tutela", i quali ultimi devono essere garantiti unitariamente in tutto il territorio nazionale, senza che possano prevalere particolarismi di sorta. Certamente la SCIA interferisce con materie che non sono di competenza esclusiva statale, ma in questo caso la potestà legislativa regionale è tenuta ad arrestarsi ove la norma statale sia strumentale alla tutela dei predetti valori supremi.

In buona sostanza, se valutato in un'ottica costituzionale, l'intervento (esclusivo) del legislatore statale con l'introduzione della SCIA sembra legittimo nei limiti del perseguimento del valore essenziale ed unitario della "semplificazione".

Non potrà negarsi, però, alle Regioni di fare applicazione dell'art. 22, 4° comma del DPR 380/2001 che consente loro di ampliare o ridurre l'ambito applicativo di tale disposizione nel comparto dell'edilizia e del "governo del territorio"¹³.

In particolare la norma citata consente alle Regioni di ampliare ovvero ridurre l'ambito di operatività della DIA (oggi SCIA), estendendo le misure di semplificazione anche ad interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla normativa statale, ferme restando le sanzioni penali. Tale prescrizione è parallela a quella di

¹² Intervenuta nel sindacare la legittimità costituzionale dell'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 in tema di DIA per la realizzazione degli impianti di telecomunicazione.

¹³ Dispone in particolare il 4° comma dell'art. 22 del DPR 380/2001 che: "Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44".

cui all'art. 10 del medesimo DPR 380/2001¹⁴ che consente alle Regioni di estendere ad interventi “*ulteriori*” rispetto a quelli citati, l'ambito di applicazione del *permesso a costruire* (riducendo, dunque, la portata della semplificazione) fatte salve, anche in questo caso, le sanzioni penali di cui all'art. 44 del DPR 380/2001¹⁵.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 10, 1° co, DPR 380/2001: “*Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire: 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 e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso*”.

¹⁵ In particolare il 3° comma dell'art. 10 DPR 380/2001 dispone che: “*Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44*”.

4. La nuova configurazione dei titoli edilizi

Considerando, dunque, a tutti gli effetti vigente il DPR 380/2001 e premessa l'incidenza (solo procedimentale) dell'art. 49, comma 4 *bis* del D.L. 78/2010 relativo alla introduzione della SCIA, è possibile delineare il seguente quadro dei titoli necessari allo svolgimento delle attività edilizie, fatte salve le peculiarità derivanti dalle vigenti discipline regionali (fig. 4).

Attività edilizia libera (art. 6, 1° comma, lettere *a*, *b* e *c* del DPR 380/2001)¹⁶. In particolare non è necessario alcun titolo e/o procedimento di comunicazione/autorizzazione per i seguenti interventi:

- a) gli interventi di manutenzione ordinaria;
- b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o 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.

¹⁶ Ai sensi del 1° comma dell'art. 6 del DPR 380/2001 l'attività edilizia libera è ammessa: "Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, 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, di quelle relative all'efficienza energetica nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#)".

Comunicazione di inizio lavori “semplice” (art. 6, comma 2, lett. b), da inviare anche per via telematica:

- 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;
- 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;
- i pannelli solari, fotovoltaici e termici, senza serbatoio di accumulo esterno, 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;
- le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

Comunicazione di inizio lavori “complessa”, integrata da relazione tecnica ed asseverazione da parte di tecnico abilitato (art. 6, comma 2, lett. a). Si tratta degli interventi riconducibili alla categoria della manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *b* del DPR 380/2001, ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici per i quali accanto alla comunicazione di inizio lavori, il 4° comma del citato art. 6 prevede anche l'obbligo di trasmettere all'amministrazione comunale una relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico abilitato, il quale dichiara preliminarmente di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente e che asseveri, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai

regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo. Restano ferme, anche in questo caso, le prerogative regionali¹⁷.

Segnalazione Certificata di Inizio Attività di cui all'art. 22, 1° e 2° comma del DPR 380/2001. Si tratta dello stesso ambito di operatività della DIA "semplice" che riguarda gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 e all'articolo 6, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, nonché 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 e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità, le Segnalazioni certificate (come in precedenza la DIA) costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.

Segnalazione Certificata di Inizio Attività "complessa" (in sostituzione della cd "super" Dia) di cui all'art. 22, 3° comma del DPR 380/2001. Gli interventi soggetti alla SCIA sono gli stessi soggetti al permesso di costruire di cui all'art. 10 ed in particolare:

- a) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone

¹⁷ A quest'ultimo proposito il 6° comma dell'art. 6 prevede che: *"Le regioni a statuto ordinario: a) possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2; b) possono individuare ulteriori interventi edilizi, tra quelli indicati nel comma 2, per i quali è fatto obbligo all'interessato di trasmettere la relazione tecnica di cui al comma 4; c) possono stabilire ulteriori contenuti per la relazione tecnica di cui al comma 4, nel rispetto di quello minimo fissato dal medesimo comma"*.

omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso (art. 10, comma 1, lett. c);

- 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; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della [legge 21 dicembre 2001, n. 443](#), il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;
- c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Permesso di costruire (art. 10 DPR 380/2001). Si tratta degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio quali:

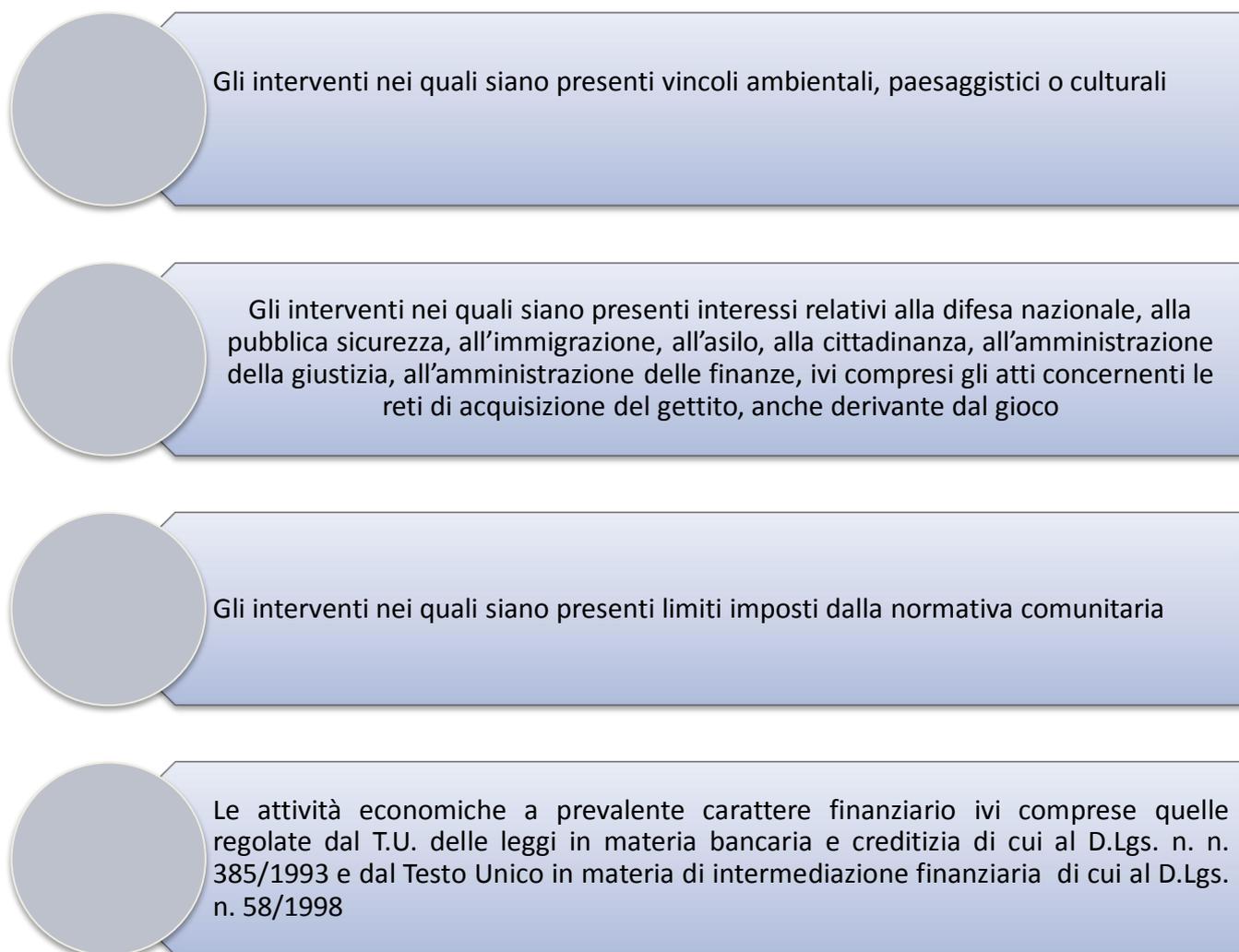
- a) gli interventi di nuova costruzione;
- b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;
- c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma,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

Restano, anche in questo caso, salve le prerogative delle Regioni che possono individuare i mutamenti, connessi o non



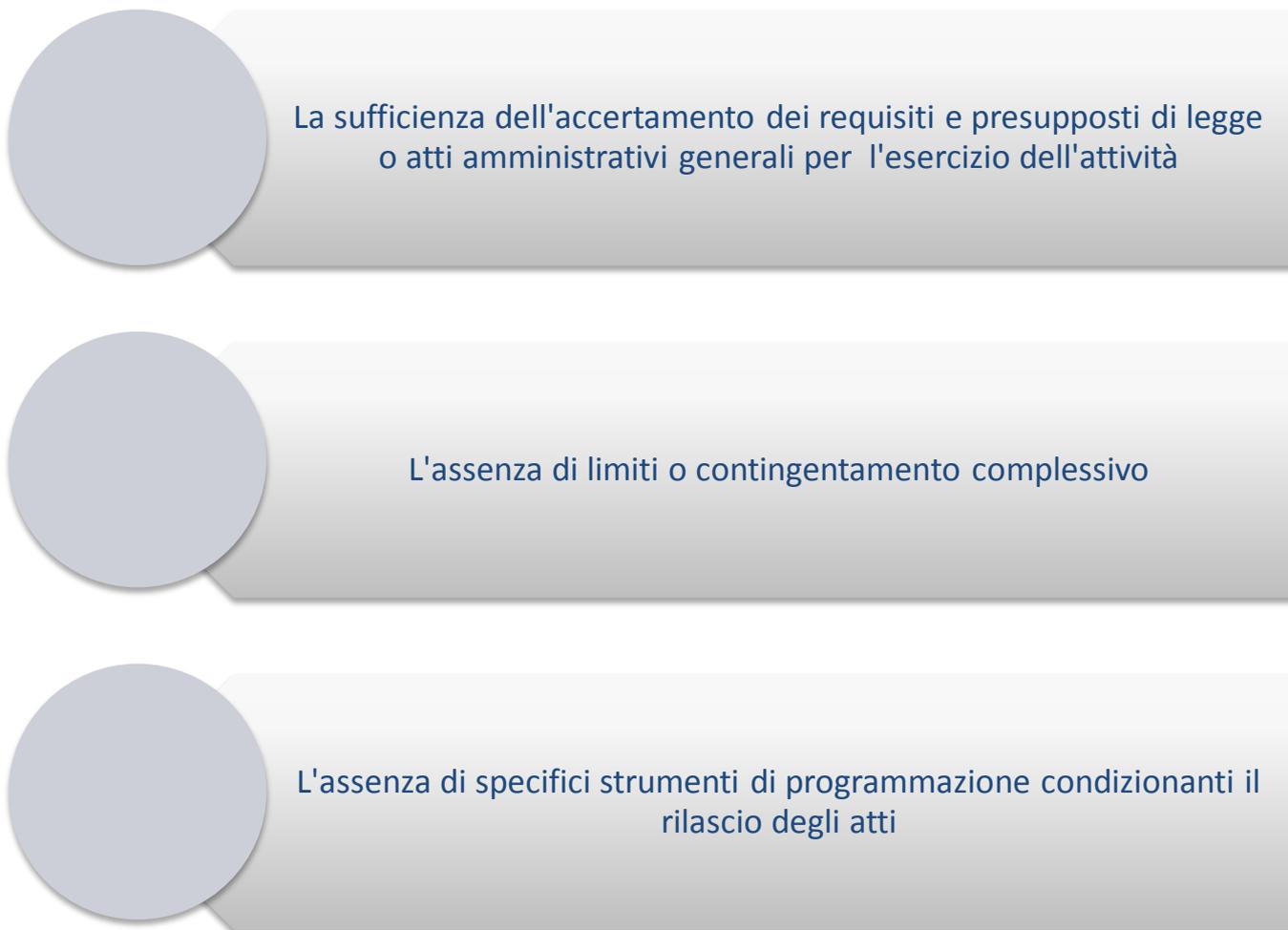
connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, che devono essere subordinati a *Permesso di costruire* ovvero a *Segnalazione certificata di inizio attività* (art. 10, 2° comma) nonché individuare gli interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del *Permesso di costruire* (art. 10, 3° comma).

Fig. 1 - Ambiti esclusi dall'operatività della SCIA



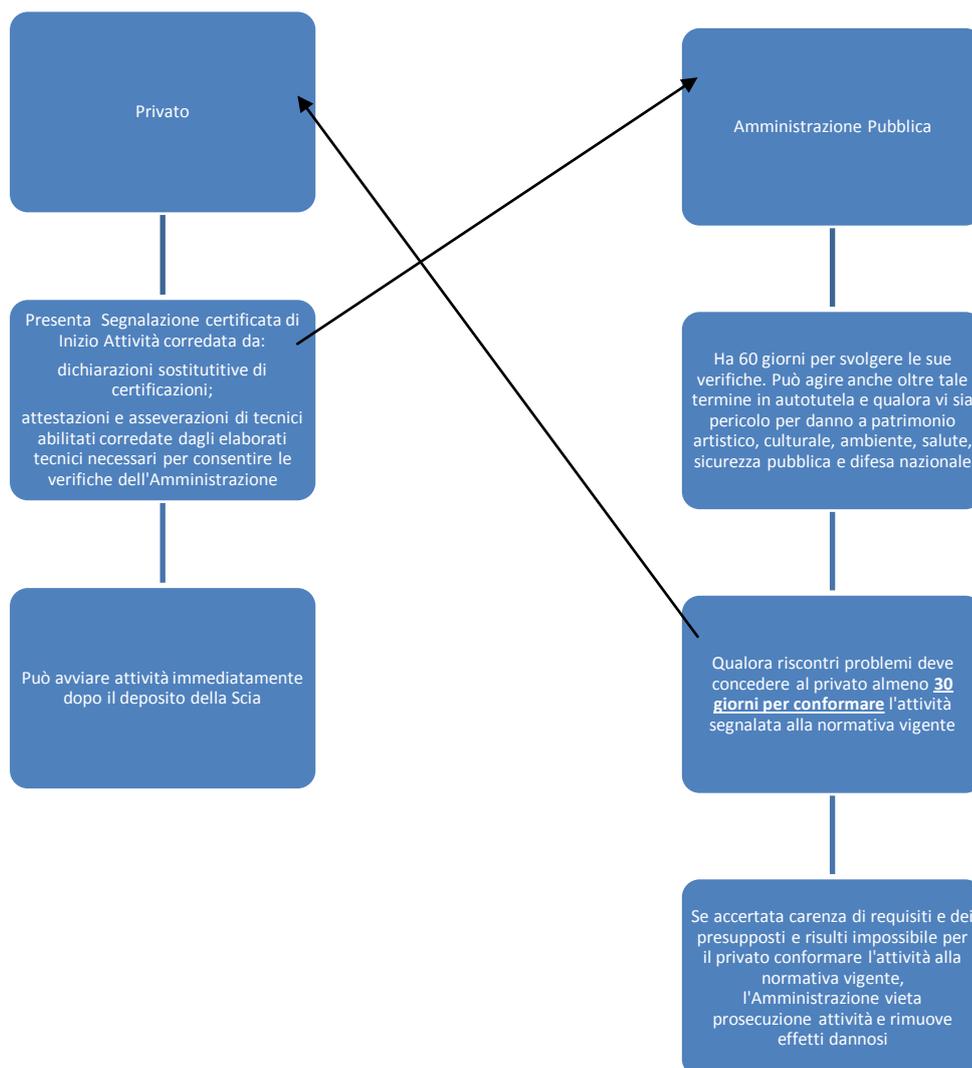
Fonte: Centro Studi Cni, 2011

Fig. 2 – Le condizioni necessarie per ricorrere alla SCIA



Fonte: Centro Studi Cni, 2011

Fig. 3– La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)



Fonte: Centro Studi Cni, 2011

Fig. 4- I titoli per lo svolgimento dell'attività edilizia secondo il DPR 380/2001 come modificato dalla Legge n. 122/2010 di conversione del D.L. n. 78/2010

Attività edilizia libera (art. 6, 1° comma, lettere a, b e c, DPR 380/2001)	Comunicazione di inizio lavori "semplice" (art. 6, comma 2, lett. b, DPR 380/2001)	Comunicazione di inizio lavori "complessa", integrata da relazione tecnica ed asseverazione da parte di tecnico abilitato (art. 6, comma 2, lett. a, DPR 380/2001).	Segnalazione Certificata di Inizio Attività (art. 22, 1° e 2° comma del DPR 380/2001)	Segnalazione Certificata di Inizio Attività "complessa" (art. 22, 3° comma del DPR 380/2001)	Permesso di costruire (art. 10 DPR 380/2001).
<ul style="list-style-type: none"> • Interventi di manutenzione ordinaria • Interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio • 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 • Movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari • Serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • 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 • Pannelli solari, fotovoltaici e termici, senza serbatoio di accumulo esterno, 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 • Aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici 	<ul style="list-style-type: none"> • Interventi riconducibili alla categoria della <i>manutenzione straordinaria</i> di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b del DPR 380/2001, (le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso) inclusa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici. 	<ul style="list-style-type: none"> • Interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 (sottoposti a Permesso di costruire) e all'articolo 6 (attività libere), che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, nonché 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 e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gli interventi di cui all'art. 10 DPR 380/2001 ed in particolare: • gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso • 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 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 • gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni planovolumetriche 	<ul style="list-style-type: none"> • Si tratta degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio quali • 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 e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.