



VADEMECUM PER I PROFESSIONISTI



SCIA

Segnalazione Certificata Inizio Attività

Il **30 luglio 2010** in Gazzetta Ufficiale (G.U. del 30 luglio 2010, n. 176) è stato pubblicato il testo definitivo della manovra fiscale, interamente riscritto con il maxi emendamento in Senato e sul quale la Camera ha espresso l'effettivo accordo, pur precisandone meglio alcuni punti. Inizialmente la **SCIA** doveva essere utilizzata solo da chi intendeva iniziare un'attività imprenditoriale o commerciale. Nel corso della discussione in Parlamento, il Governo ha però ritenuto applicabile la **SCIA** anche all'edilizia e ciò al fine di semplificare ulteriormente l'iter procedurale per determinati interventi in edilizia e favorire così anche il rilancio dell'economia in un settore che stenta a ripartire come quello dell'**EDILIZIA**.

IL MINISTERO CHIARISCE



La **norma edilizia** così come in principio formulata presentava punti oscuri e incomprensibili. In un primo tempo infatti è sembrato che non ci fossero semplificazioni, ma intralci e complicazioni.

Dopo i vari dubbi interpretativi suscitati dall' **art.49, comma 4-bis del D.L. 31 maggio 2010, n.78** convertito poi, con modificazioni, dalla **L.n.122 del 30 luglio 2010**, che ha introdotto il regime della **Segnalazione Certificata di Inizio Attività**, e le successive innumerevoli richieste di chiarimenti, tra cui quella del CNAPPC, che con una nota del 30 Novembre scorso propose al Governo l'aggiunta di uno specifico emendamento, relativo ai lavori di manutenzione straordinaria, che prevedesse l'obbligo di affidamento della direzione dei lavori ad un professionista abilitato iscritto all'albo che asseverasse la correttezza normativa degli interventi in essere, allegando la relazione e/o gli elaborati prodotti alla comunicazione di inizio lavori e prevedendo che, al termine degli stessi, certificasse la effettiva rispondenza dei lavori effettuati alle norme cui essi devono assoggettarsi, l'**Ufficio Legislativo del Ministero per la Semplificazione**, d'intesa con i Ministeri delle infrastrutture e della Pubblica Amministrazione, ha dato una prima risposta con un documento esplicativo, evidenziando che *"la disciplina della Scia si applica alla materia edilizia mantenendo l'identico campo applicativo di quella della Dia, senza quindi interferire con l'ambito applicativo degli altri titoli abilitativi"*.

Un importante passo avanti in tal senso è stato compiuto dalla **Nota del Ministero della Semplificazione normativa prot. n. 1342 del 16 settembre u.s.** (allegata al presente opuscolo): questa ha precisato che, a parere dell'Ufficio Legislativo che l'ha redatta, la SCIA si applica senz'altro all'edilizia, ma non sostituisce né il permesso di costruire, né la DIA rilasciata in sostituzione del permesso di costruire, ai sensi dell'art. 22, commi 3 e 4 del D.P.R. n. 380/2001; questi ultimi titoli abilitativi, infatti, continuerebbero ad essere disciplinati dalle specifiche regole per essi rispettivamente indicate dal Testo Unico dell'Edilizia e dalle normative, anche regionali, che li contemplano.

Il Ministro per la Semplificazione – si è così espresso :

"Al riguardo, è avviso dello scrivente Ufficio che la disciplina della Scia non si applichi alla Dia alternativa al permesso di costruire e che le leggi regionali previgenti con le quali è stata esercitata la facoltà prevista dall'articolo 22, comma 4, del D.P.R. n. 380 del 2001 non siano state incise dall'entrata in vigore dell'articolo 49 della legge n. 122 del 2010. ... Con particolare riguardo alle leggi regionali recanti ulteriori casi di Dia alternativa al permesso di costruire, la predetta conclusione appare peraltro conforme sia ad una lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 49 della legge n. 122 del 2010, che salvaguardi la potestà legislativa regionale di estendere, oltre i confini dell'intervento statale ed in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del testo unico edilizia, l'istituto della Dia edilizia, sia alla previsione dell'articolo 29, comma 2-quater della legge n. 241 del 1990, la quale riconosce alle Regioni, nella disciplina dei procedimenti amministrativi di propria competenza, la facoltà di prevedere livelli ulteriori di tutela rispetto a quelli garantiti dalle disposizioni statali".

E' stato quindi accertato, che la **SCIA** è applicabile anche ai lavori in edilizia e che quindi è diventato possibile iniziare i lavori il giorno stesso del deposito presso l'Ufficio Tecnico Comunale della Segnalazione Certificata di Inizio Attività (senza attendere i 30 giorni previsti dalla precedente disciplina); si ribadisce che la cosiddetta Denuncia di Inizio d'Attività, non è stata ancora completamente soppressa.

C'è da evidenziare infatti, che il **18 settembre 2010** è stato pubblicato, sulla **Gazzetta Ufficiale n. 219**, il **decreto** del Ministero dello Sviluppo Economico inerente le "**Linee Guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili**", e si è appreso - che sono ancora esplicitati, nei principi generali di cui all'art.11, vari "**Interventi soggetti a denuncia di inizio attività (DIA)**".

Oltre alla nota elaborata congiuntamente tra il Ministero per la Semplificazione ed i Ministeri della Pubblica amministrazione, dell'Economia e delle Infrastrutture e Trasporti in risposta ai quesiti posti dall'Assessore Territorio e Urbanistica della Regione Lombardia, va segnalato l'intervento dell' **Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci)**, sezione Toscana, che ha illustrato il proprio orientamento in una circolare del **17 settembre**, con successiva postilla del **27 settembre 2010**. Il documento allegato al presente vademecum, illustra dove la Scia non dovrebbe trovare applicazione al settore dell'edilizia. Tra le principali motivazioni addotte dall'Anci Toscana si segnala in particolare l'insussistenza di indicazioni sulla disciplina sostanziale degli interventi.

Si legge nel documento *«Nessuna indicazione è difatti offerta dal Ministero della semplificazione sul regime delle varianti alla Scia, della Scia in sanatoria, sui tempi di corresponsione degli oneri per gli interventi soggetti a segnalazione e - soprattutto - sulle sanzioni applicabili per interventi eseguiti in assenza di Scia ovvero in ipotesi di segnalazione carente dei presupposti. La lacuna, non colmata neppure in via interpretativa, sull'esercizio dei poteri repressivi spettanti all'Ente a seguito del decorso dei sessanta giorni dalla proposizione della segnalazione comprova l'esigenza di una disciplina espressa sulla Scia in campo edilizio.»* Inoltre, prosegue il documento, *«l'apparato sanzionatorio che la legge sul procedimento introduce per l'ipotesi di carenza dei presupposti della segnalazione appare del tutto inidoneo a regolare la repressione degli interventi abusivi: i canoni dell'ordinamento edilizio, risalenti alla legge 47/85 ed oggi codificati dall'art. 27 del Testo unico statale - che impongono in ogni caso*

la demolizione ed il ripristino dei luoghi in caso di contrasto tra l'opera e le previsioni urbanistiche - divergono sostanzialmente dalla disciplina sanzionatoria del terzo comma dell'art. 19.».

LA NORMA

Di seguito riportiamo il testo definitivo **dell'articolo 49 / 4 bis** che riscrive integralmente **l'articolo 19 della legge 241/1990** relativo alla denuncia d'inizio attività (DIA) sostituendo la stessa con la SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività) e ciò al fine di comprendere più in dettaglio lo spirito della legge **4-bis**.



L'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è sostituito dal seguente:

"Art. 19. Segnalazione certificata di inizio attività – Scia"

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte 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, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli **articoli 46 e 47 del testo unico di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445**, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui **all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133**, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non

inferiore a trenta giorni. E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli **articoli 21-quinquies e 21-nonies**. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.

4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

5. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. Ogni controversia relativa all'applicazione del presente articolo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20.

6. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni".

4-ter. Il comma 4-bis attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma. Le espressioni "segnalazione certificata di inizio di attività" e "Scia" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio di attività" e "Dia", ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio di attività recata da ogni normativa statale e regionale.

4-quater. Al fine di promuovere lo sviluppo del sistema produttivo e la competitività delle imprese, anche sulla base delle attività di misurazione degli oneri amministrativi di cui all'articolo 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per la semplificazione normativa e dello sviluppo economico, sentiti i Ministri interessati e le associazioni imprenditoriali, volti a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese, in base ai seguenti principi e criteri direttivi, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 20, 20-bis e 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni:

- a) proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, nonché alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti;
- b) eliminazione di autorizzazioni, licenze, permessi, ovvero di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessarie rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione alla dimensione dell'impresa ovvero alle attività esercitate;
- c) estensione dell'utilizzo dell'autocertificazione, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui [all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133](#);
- d) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale;
- e) soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente, per le attività oggetto di tale certificazione;
- f) coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità degli stessi in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

4-quinquies. I regolamenti di cui al comma 4-quater sono emanati entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla data della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Con effetto dalla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei relativi procedimenti. Tali interventi confluiscono nel processo di riassetto di cui [all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59](#).

DIFFERENZE TRA DIA e SCIA : APPLICABILITA'



Inizio dei lavori immediato

La novità importante è che, con la SCIA i lavori possono essere iniziati subito senza attendere i 30 gg richiesti della DIA.

Autocertificazioni al posto di pareri

I pareri di organi o enti appositi sono sostituiti da autocertificazioni, attestazioni o asseverazioni, salve le verifiche successive degli stessi enti o da parte dell'amministrazione Comunale.

È stato maggiormente **responsabilizzato il ruolo del professionista** che rischia pene più severe in caso di affermazioni false, mendaci e dolose.

Verifica da parte delle Amm/ni Comunali o degli Enti preposti



Entro i **successivi 60 giorni** dall'inizio dei lavori l'amministrazione dovrà verificare che la richiesta sia legittima e completa dei requisiti

richiesti. In caso contrario, adotterà gli opportuni provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti dannosi prodotti, salvo che l'interessato non si conformi entro un termine fissato dall'amministrazione stessa, che comunque non sia inferiore a 30 giorni.



Responsabilità

Se da una parte si è snellito l'iter procedurale per l'inizio dei lavori dall'altro si sono intensificate le responsabilità dei tecnici, infatti la norma prevede: "in caso di dichiarazioni false o mendaci il **divieto**

di prosecuzione dei lavori da parte delle amministrazioni Comunali oltre all'applicazione di sanzioni penali da uno a tre anni di reclusione o quelle previste dal capo VI del Dpr 445/2000"

Revoca del provvedimento



Anche se fossero decorsi i sessanta giorni senza che Amministrazione sia intervenuta, essa lo potrà comunque fare ma solo in presenza di pericolo di danno grave e irreparabile per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

E' fatto comunque salvo il potere dell'Amministrazione Comunale di assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi degli **articoli 21 quinquies (revoca)** e **21 nonies (annullamento d'ufficio)**. Le due norme richiamate prevedono, rispettivamente, la possibilità da parte dell'Amministrazione di revocare il provvedimento per sopravvenuti motivi di interesse pubblico ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico, o di annullare lo stesso entro un termine ragionevole in presenza di vizi di legittimità originari, sussistendone le ragioni di interesse pubblico e tenendo conto dell'interesse privato.

LA Scia non sostituisce la Super-Dia prevista dall'articolo 22 comma 3 del Dpr 380/2001, Testo Unico dell'edilizia



La previsione in base alla quale **la segnalazione certificata di inizio attività** è corredata non solo dalle certificazioni ed attestazioni, ma anche dalle "asseverazioni" dei **tecnici abilitati** appare in linea con la Dia disciplinata dal Dpr 380/2001, Testo Unico dell'edilizia.

La sostituzione però non è sempre automatica.

È stato infatti, chiarito che la sostituzione della Scia non opera nei casi previsti dall'articolo 22 comma 3 del Dpr

380/2001, che indica gli interventi edilizi soggetti a permesso di costruire che possono essere realizzati in alternativa con Dia (la cosiddetta "Super-Dia), ovvero:

- 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 (centri storici), comportino mutamenti della destinazione
- nuova costruzione o ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi con disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive dichiarata dal Comune in sede di approvazione di detti piani attuativi;
- nuova costruzione in esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Poiché lo stesso articolo, al **comma 4**, riconosce alle Regioni la possibilità di decidere se assoggettare questa categoria di interventi a permesso di costruire o a Super Dia, la circolare ha spiegato che la sostituzione non vale neanche per le leggi regionali entrate in vigore prima della manovra estiva.

La SCIA quando si applica?

La Scia si applica a:

*** Interventi di manutenzione straordinaria diversi da quelli previsti dall'art.6, co.2, lett.a) del Testo Unico

*** interventi di restauro e risanamento conservativo come consolidamento, ripristino, rinnovo degli elementi costitutivi, inserimento degli elementi accessori e degli impianti necessari per l'utilizzo dell'immobile;

*** Interventi di ristrutturazione edilizia (diversi da quelli previsti dall'art.10, co.1, lett.c) del Testo Unico, nella quale rientrano anche le demolizioni e ricostruzioni con stessa volumetria e sagoma;

*** varianti al permesso di costruire per opere che non incidono su parametri urbanistici e volumetrie, non modificano destinazione d'uso e categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le prescrizioni del permesso di costruire.

SCIA e Vincoli

In caso di intervento **edilizio in zona sottoposta a vincoli ambientali e paesaggistico**, permane l'onere di acquisizione ed allegazione alla segnalazione certificata dello specifico atto di assenso dell'ente preposto alla tutela del vincolo stesso; tale atto, in virtù della espressa previsione dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (*"con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali"*), non può essere sostituito dalla Scia.



Sono esclusi anche i casi in cui sussistano **vincoli culturali**, così come non è ammesso alcun tipo di contrasto con gli atti imposti dalla normativa comunitaria e con quelli rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, alle reti di acquisizione del gettito.

Tempistica del parere sui vincoli

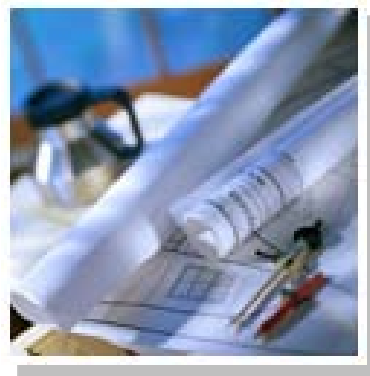


Vista l'esigenza di garantire tempi certi per l'emanazione dei provvedimenti, le verifiche, l'istruttoria tecnica dei pareri, **potranno**

essere affidate, senza gara, ad altre amministrazioni e anche alle Università.

Infine, è introdotto il principio del **silenzio-assenso** (anziché di quello del silenzio-rifiuto) per le autorizzazioni paesaggistiche rilasciate su parere vincolante di Regioni e Sovrintendenza.

Per le Dia edilizie presentate prima dell'entrata in vigore dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, anche nell'eventualità in cui alla data di entrata in vigore non fosse ancora decorso il termine per l'esercizio del potere inibitorio da parte dell'amministrazione, la disciplina applicabile non può che essere quella vigente al momento della presentazione della Dia, salva la possibilità per il privato di avvalersi degli effetti della novella presentando, per il medesimo intervento, una Scia.



LE VALUTAZIONI PELIMINARI DEL PROGETTISTA

Come primo passo il progettista deve accertarsi che l'intervento non rientri nei casi di:

Attività edilizia libera (art. 6 T.U. come modificato dalla Legge 73/2010):

- 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 o siano eseguite in aree esterne al centro edificato;
- i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;

Interventi soggetti a comunicazione di inizio lavori (art. 6 T.U. come modificato dalla Legge 73/2010):

- interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), 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;
- 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;

- 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.

Interventi soggetti a permesso di costruire (Art. 10 Testo Unico):

- gli interventi di nuova costruzione
- gli interventi di ristrutturazione urbanistica;
- 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.

CONFERENZA DI SERVIZI



La manovra prevede lo snellimento delle procedure legate alla **conferenza di servizi**, anche nei casi in cui è stata richiesta l'autorizzazione paesaggistica, tutela ambientale, della salute e della pubblica incolumità per la quale vale il silenzio assenso anche quando è stato acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non si sia espresso in modo definitivo, fatta esclusione per i provvedimenti in **materia paesaggistico-territoriale**, di **Via, Vas** e **Aia**. Inoltre, in caso di dissenso delle amministrazioni di tutela, il Consiglio dei Ministri si esprime entro 60 giorni, previo accordo delle Regioni o degli enti locali da raggiungere in 30 giorni. In assenza di accordo il Governo procede comunque con delibera del C d M.



TABELLA CON QUADRO RIASSUNTIVO TITOLI EDILIZI

<p>edilizia libera</p>	<p>manutenzioni ordinarie, eliminazione di barriere architettoniche senza alterare la sagoma degli edifici, opere temporanee per ricerca nel sottosuolo, movimenti di terra per l'esercizio dell'attività agricola, serre mobili;</p>	<p>non occorre comunicare l'inizio lavori al Comune.</p>
<p>interventi soggetti a comunicazione ai sensi della legge 22.5.2010 n.73, art.5</p>	<p>manutenzioni straordinarie su parti non strutturali degli edifici, pavimentazione di spazi esterni, installazione di pannelli solari, realizzazione di aree ludiche e arredo di aree pertinenziali;</p>	<p>inizio lavori con i dati identificativi dell'impresa, relazione tecnica ed elaborati progettuali a firma di un tecnico abilitato, dichiarazione asseverata del tecnico che attesti la conformità dei lavori 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.</p>

<p>interventi soggetti a permesso di costruire</p>	<p>nuove costruzioni, ristrutturazioni edilizie e urbanistiche</p>	
<p>Interventi soggetti a SUPER DIA LA Scia non sostituisce la Super-Dia, prevista dall'articolo 22 comma 3 del Dpr 380/2001, Testo Unico dell'edilizia. Fanno capo a questa disciplina gli interventi urbanistici in cui è possibile usare la Dia in alternativa al permesso di costruire:</p>	<p>nuova costruzione o ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi con disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive dichiarata dal Comune in sede di approvazione di detti piani attuativi;</p> <p>ristrutturazione che porti a un edificio diverso dal precedente, con aumento delle unità immobiliari, mutamenti di volume, sagoma, prospetti o, limitatamente ai centri storici, della destinazione d'uso; nuova costruzione in esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.</p>	
<p>SCIA</p>	<p>restauro e risanamento conservativo come consolidamento, ripristino, rinnovo degli elementi costitutivi, inserimento degli elementi accessori e degli impianti necessari per l'utilizzo dell'immobile;</p> <p>ristrutturazione edilizia nella quale rientrano anche le demolizioni e ricostruzioni con stessa volumetria e sagoma;</p> <p>varianti al permesso di costruire per opere che non incidono su parametri urbanistici e volumetrie, non modificano destinazione d'uso e categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le prescrizioni del permesso di costruire</p>	<p>La scia deve essere corredata dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione, che ha 60 giorni di tempo per fermare i lavori in presenza di carenza dei requisiti. Il limite di tempo si allunga in caso di rischio di danni gravi e irreparabili per il patrimonio artistico e culturale, l'ambiente, la salute e la sicurezza pubblica.</p> <p>I lavori possono essere iniziati subito senza attendere i 30 gg della DIA</p> <p>I pareri degli organi o degli enti apposti sono sostituiti dalle autocertificazioni.</p> <p>In presenza di dichiarazioni false o mendaci l'Amministrazione può vietare la prosecuzione dei lavori, applicare sanzioni penali da uno a tre anni di reclusione o quelle previste dal capo VI del Dpr 445/2000.</p> <p>In presenza di vincolo ambientale, paesaggistico o culturale gravante sull'immobile su cui si intende intervenire, occorre allegare il parere positivo della Ente preposto</p>

Pubblichiamo, di seguito, la circolare esplicativa del Ministero per la Semplificazione Normativa del 16 settembre 2010, l'intervento dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (Anci), sezione Toscana, nella circolare del 17 settembre, con successiva postilla del 27 settembre



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministro per la Semplificazione Normativa
Ufficio legislativo

Al dott. Daniele Belotti
Assessore Territorio e Urbanistica
Regione Lombardia
Via Sasseti 32
20124 – Milano

p.c.

Ministero dell'economia e delle finanze
Ufficio Legislativo Economia

Ministero per la pubblica amministrazione e
innovazione
Ufficio Legislativo

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
Ufficio Legislativo

Oggetto: Segnalazione certificata di inizio attività. Articolo 49 commi 4 –bis e seguenti, legge n. 122 del 2010

In riscontro alla richiesta di chiarimenti inoltrata a questo Ufficio circa l'ambito di applicazione alla materia edilizia delle disposizioni indicate in oggetto (prot. 1259 del 30.08.2010), acquisito l'avviso degli Uffici legislativi dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti (prot. 37109 del 14.09.2010) e per la pubblica amministrazione e l'innovazione (prot. 564 del 10.09.2010), si rappresenta quanto segue.

1- Com'è noto, l'articolo 49, comma 4 – bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, disciplina la segnalazione certificata di inizio attività (Scia), sostituendo integralmente la disciplina della dichiarazione di inizio attività contenuta nel previgente articolo 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Tale riforma risponde ad una logica di riduzione degli oneri amministrativi fortemente innovativa e migliorativa per il privato, consentendogli di intraprendere un'attività economica sin dalla data di presentazione di una mera segnalazione all'amministrazione pubblica competente.

La Scia, infatti, consente di iniziare l'attività immediatamente e senza necessità di attendere la scadenza di alcun termine, ciò traducendosi in una sostanziale accelerazione e semplificazione rispetto alla precedente disciplina contenuta nell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, che prevedeva il decorso del termine di trenta giorni prima di poter avviare l'attività oggetto della Dia e legittimava l'esercizio di poteri inibitori da parte dell'amministrazione entro l'ulteriore termine di trenta giorni dalla comunicazione di avvio della medesima attività.

Il legislatore nazionale si era già mosso in tale direzione con il decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59, di recepimento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 n. 123 (c.d. "*Direttiva Servizi*"), che, modificando l'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, ha introdotto la Dia "*ad effetto immediato*", rispetto alla quale la nuova disciplina della Scia si pone in linea di assoluta continuità.

Ai sensi dell'articolo 19, comma 1, nel testo novellato, la Scia tiene luogo di "*ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi*" ed è corredata dalla documentazione specificamente richiesta dalla normativa di settore.

In particolare, la norma richiede espressamente che alla segnalazione certificata di inizio attività siano allegate, tra l'altro, le "*attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati*", con gli elaborati progettuali necessari per consentire le verifiche successive di competenza dell'amministrazione.

2- Tanto rilevato, è avviso dello scrivente Ufficio che il quesito in ordine all'applicabilità della disciplina della segnalazione certificata di inizio attività alla materia edilizia non può che trovare risposta positiva, sulla base dei seguenti argomenti.

In primo luogo, assume rilievo l'argomento letterale, giacché, ai sensi del comma 4 – *ter* dell'articolo 49 della legge n. 122 del 2010, le espressioni "*segnalazione certificata di inizio attività*" e "*Scia*" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "*dichiarazione di inizio attività*" e "*Dia*", "*ovunque ricorrano anche come parte di un'espressione più ampia*", sia nelle normative statali che in quelle regionali. Il medesimo comma stabilisce, altresì, che la disciplina della Scia contenuta nel novellato articolo 19 della legge n. 241 del 1990 "*sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale*".

In secondo luogo, nel confronto con la previgente formulazione dell'articolo 19, deve evidenziarsi come il legislatore abbia ommesso di indicare la Dia edilizia tra quelle oggetto di espressa esclusione dall'ambito applicativo della disposizione (commi 1 e 5, primo periodo). Invero, nella previgente formulazione il legislatore aveva escluso dall'ambito applicativo della dichiarazione di inizio attività quella in materia edilizia, laddove aveva disposto che *“Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti”* (articolo 19, comma 4). Analoga clausola di salvezza non compare nel vigente articolo 19.

In terzo luogo, la già evidenziata previsione secondo cui la segnalazione certificata di inizio attività è corredata non solo dalle certificazioni ed attestazioni ma anche dalle *“asseverazioni”* di tecnici abilitati - riferimento non presente nel previgente articolo 19 - appare in linea con quanto stabilito dalla disciplina della Dia edilizia contenuta nell'articolo 23 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, la quale richiede, preliminarmente all'avvio dell'attività edilizia, la presentazione di 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”*. Lo specifico, nuovo riferimento alle *“asseverazioni”*, tipiche della DIA edilizia, induce a ritenere che il legislatore abbia inteso riferirsi anche alle certificazioni ed attestazioni concernenti la suddetta fattispecie.

In quarto luogo, che la disciplina della Scia sia destinata a sostituire integralmente, con i limiti di seguito enunciati, quella della Dia edilizia appare, altresì, confermato dai lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 78 del 2010 (AS 2228) .

In particolare, il dossier di documentazione predisposto dal Servizio Studi del Senato suggerisce la seguente lettura della disposizione: *“La norma ha anche un profilo abrogativo della normativa statale difforme, per cui si deve intendere che ad essa va ricondotta anche la denuncia di inizio di attività edilizia, disciplinata dagli articoli 22 e 23 del d.P.R. n. 380 del 2001”*.

Ulteriore, rilevante argomento a sostegno della tesi esposta si desume dalla previsione dell'articolo 49, comma 4-ter, primo periodo, della legge n. 122 del 2010, secondo cui la disciplina della Scia, tra l'altro, *“costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m)”* dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. In virtù delle modifiche introdotte dalla legge n. 69 del 2009, già l'articolo 29, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990 stabiliva l'attinenza ai livelli essenziali delle prestazioni di cui alla stessa lett. m) delle disposizioni concernenti la dichiarazione di inizio attività. La riproduzione del principio all'interno

della disciplina della Scia conferma l'intenzione del legislatore statale di assicurare massima portata applicativa alla disposizione, con salvezza delle sole materie espressamente escluse.

Per le stesse ragioni qui esposte, va precisato che la disciplina della Scia si applica alla materia edilizia mantenendo l'identico campo applicativo di quella della Dia, senza quindi interferire con l'ambito applicativo degli altri titoli abilitativi (es. permesso di costruire, caratterizzato da una disciplina puntuale e compiuta contenuta nel testo unico edilizia, alla quale non appare riferibile né sul piano letterale, né su quello funzionale, quella della nuova Scia).

L'estensione della disciplina della Scia anche al permesso di costruire, ovvero alla Dia alternativa al permesso di costruire, determinerebbe, nella sostanza, l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 oltre i confini sopra delineati. Peraltro, all'estensione sembra di ostacolo la disciplina speciale della Dia di cui all'articolo 22, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, la quale è dal legislatore forgiata sulla falsariga di quella del permesso di costruire. In tal senso depongono le univoche previsioni dell'articolo 38, comma 2-bis, che fa riferimento alla "*formazione del titolo*", e dell'articolo 39, comma 5-bis, secondo cui le disposizioni in materia di annullamento da parte della Regione del permesso di costruire si applicano anche alla Dia alternativa al permesso di costruire.

3- L'accertata applicabilità della disciplina della Scia alla Dia edilizia pone l'ulteriore nodo interpretativo dei rapporti con le discipline statali e regionali previgenti incompatibili, non abrogate espressamente dall'articolo 49 della legge n. 122 del 2010.

Come si è detto, l'articolo 49, comma 4-ter, introduce, a far data dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 78 del 2010, un meccanismo di sostituzione automatica della disciplina della Scia a quella della Dia, anche edilizia.

La conclusione che precede impone un ulteriore chiarimento ermeneutico, con riferimento agli interventi edilizi realizzabili con Dia alternativa rispetto al permesso di costruire.

L'articolo 22, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 determina i casi in cui interventi edilizi soggetti a permesso di costruire possono essere realizzati alternativamente con Dia, e il successivo comma 4 riconosce alle Regioni a statuto ordinario la facoltà di ampliare o ridurre l'ambito applicativo del precedente comma. Di qui il problema del rapporto tra la disciplina della Scia e quella della Dia alternativa al permesso di costruire, e segnatamente del rapporto tra la disciplina della Scia e quella contenuta nelle leggi regionali che, in attuazione della previsione dell'articolo 22, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, hanno introdotto ulteriori casi di alternatività tra Dia e permesso di costruire.

Al riguardo, è avviso dello scrivente Ufficio che la disciplina della Scia non si applichi alla Dia alternativa al permesso di costruire e che le leggi regionali previgenti con le quali è stata

esercitata la facoltà prevista dall'articolo 22, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 non siano state incise dall'entrata in vigore dell'articolo 49 della legge n. 122 del 2010.

A tale conclusione conduce quanto già evidenziato con riferimento ai titoli edilizi diversi dalla Dia, ed in particolare con riferimento al permesso di costruire, al quale non risulta applicabile la disciplina della Scia. Con particolare riguardo alle leggi regionali recanti ulteriori casi di Dia alternativa al permesso di costruire, la predetta conclusione appare peraltro conforme sia ad una lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 49 della legge n. 122 del 2010, che salvaguardi la potestà legislativa regionale di estendere, oltre i confini dell'intervento statale ed in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del testo unico edilizia, l'istituto della Dia edilizia, sia alla previsione dell'articolo 29, comma 2-*quater* della legge n. 241 del 1990, la quale riconosce alle Regioni, nella disciplina dei procedimenti amministrativi di propria competenza, la facoltà di prevedere livelli ulteriori di tutela rispetto a quelli garantiti dalle disposizioni statali attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai precedenti commi 2-*bis* e 2-*ter*.

4- Delineato nei termini sopra enunciati l'ambito applicativo del novellato articolo 19 della legge n. 241 del 1990 con riferimento alla materia edilizia, occorre chiarire i seguenti ulteriori aspetti di rilievo:

- in caso di intervento edilizio in zona sottoposta a vincolo, permane l'onere di acquisizione ed allegazione alla segnalazione certificata dello specifico atto di assenso dell'ente preposto alla tutela del vincolo stesso; tale atto, in virtù della espressa previsione dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (*“con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali”*), non può essere sostituito dalla Scia;
- per le Dia edilizie presentate prima dell'entrata in vigore della novella dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, anche nell'eventualità in cui alla data di entrata in vigore non fosse ancora decorso il termine per l'esercizio del potere inibitorio da parte dell'amministrazione, la disciplina applicabile non può che essere quella vigente al momento della presentazione della Dia, salva la possibilità per il privato di avvalersi degli effetti della novella presentando, per il medesimo intervento, una Scia.

Il Capo dell'Ufficio Legislativo
(Cons. Giuseppe Chinè)



OGGETTO: Prime indicazioni sulle conseguenze della modifica dell'art. 19, legge 7 agosto 1990, n. 241, disposta con legge 30 luglio 2010, n. 122, nell'ordinamento edilizio.

1. [Il quadro: la babele procedimentale] ANCI Toscana ritiene opportuno offrire agli Uffici comunali, anche sulla base di una consultazione dei propri legali, il proprio contributo in ordine alla portata della riforma dell'art. 19 della legge sul procedimento, come novellato dalla l. n. 122/10, con riferimento alla operatività - o meno - della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) nell'ordinamento edilizio.

All'entrata in vigore della SCIA è difatti conseguita grande incertezza tra gli operatori: l'assenza di un esplicito richiamo – tra le norme innovate – al testo unico statale del 2001, la carenza di una disciplina transitoria atta a consentire la ponderata transizione verso il nuovo regime e la sussistenza di previgenti leggi regionali incentrate sulla dicotomia DIA/permesso di costruire hanno ingenerato (e tutt'ora comportano) consistenti dubbi sulla disciplina applicabile agli interventi edilizi già soggetti a denuncia di inizio attività.

In attesa dei doverosi chiarimenti legislativi, e nelle more di precedenti giurisprudenziali, a ciascun Ente locale è allo stato demandata la non agevole scelta tra le diverse opzioni ermeneutiche: l'attuale quadro vede, pertanto, Comuni che ritengono non più proponibili le DIA, Uffici che invece non reputano operanti in materia edilizia le segnalazioni certificate, Amministrazioni che - nell'incertezza - recepiscono entrambi i regimi.

Per inciso, i Comuni che assumono, a seguito dell'entrata in vigore della l. 122/10, immediatamente operante in campo edilizio la SCIA versano in stato di grande incertezza circa il regime - soprattutto sanzionatorio - connesso al nuovo istituto, in conseguenza del difficile "innesto" della disciplina novellata sui previgenti canoni in tema di repressione delle opere poste in essere in assenza di denuncia o con DIA carente dei presupposti.

Per offrire una prima risposta a tale situazione, che dà luogo ad una vera e propria babele procedimentale ed è foriera di diseconomie, ANCI Toscana ritiene doveroso, nell'attesa degli auspicati interventi di interpretazione autentica e coordinamento legislativo, assumere esplicita posizione a favore della permanenza in vigore, nel campo edilizio, della previgente disciplina.

2. [I lavori preparatori: il vizio d'origine] *In primis* pare opportuno - anche al fine di ricostruire l'intenzione del legislatore - il riferimento ai lavori preparatori¹.

Dall'esame degli atti dell'iter parlamentare di conversione del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 è agevolmente desumibile l'incertezza tra i relatori sulla applicabilità della SCIA alla materia edilizia: nella seduta del 26 luglio 2010 – a titolo di esempio – un intervento di minoranza ha

¹ A. Pizzorusso, *Fonti (sistema costituzionale delle)* in Dig. disc. pubbl., Vol VI, 2008, 420.



mostrato consistenti perplessità sulla effettiva innovazione delle regole sul testo unico statale (“Possiamo essere certi che la SCIA trovi applicazione anche nel campo dell’edilizia?”)².

Tale incertezza assume particolare rilevanza ove si osservi che il Dossier del Servizio studi della Camera del 18 luglio 2010 (n. 373/2) aveva già espressamente invitato il legislatore a chiarire l’eventuale abrogazione, *in parte qua*, del DPR 380: “Poiché la norma [l’art. 49 del disegno di legge 2238, di introduzione della SCIA] prevede l’abrogazione della normativa statale difforme, andrebbe chiarito se ciò valga anche per le «discipline speciali» quale quella relativa alla denuncia di inizio attività edilizia, disciplinata dagli articoli 22 e 23 del DPR 380 del 2001”.

A fronte dell’inequivoca indicazione del Servizio studi, l’omesso richiamo al testo unico statale induce a non ritenere desumibile, dai lavori preparatori, alcun argomento univoco a sostegno dell’intervenuta abrogazione della previgente disciplina edilizia.

3. [La specialità della DIA edilizia] Il regime della denuncia di inizio attività in ambito edilizio costituisce difatti un *corpus* organico caratterizzato da regole proprie, derogatorie (ossia in rapporto di *species a genus*) della disciplina generale posta dalla legge 241/90.

La puntuale normativa del testo unico del 2001 sui presupposti legittimanti (art. 22), sull’iter procedimentale e i doveri di verifica (art. 23), ed in specie sui provvedimenti repressivi (art. 37) concretizza norma speciale dell’ordinamento edilizio: l’autonomia del Decreto presidenziale è tale, *in parte qua*, da imporre all’interprete di prescindere, nell’individuazione del precetto in campo edilizio, dalla disciplina generale sulla dichiarazione di inizio attività contenuta nella legge sul procedimento (la quale si limita a costituire un termine di riferimento per l’esegesi sistematica della DIA edilizia³).

D’altro canto, sin dall’introduzione nell’ordinamento statale la DIA edilizia ha concretizzato disciplina di settore, del tutto autonoma dal più generale istituto della legge 241/90: l’art. 4, comma 7 - 17, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 398 conteneva già un’esaustiva regolazione della denuncia in materia edilizia allorché l’art. 19 della legge sul procedimento si limitava a demandare a fonti regolamentari l’individuazione delle ipotesi eccezionali soggette a dichiarazione⁴: l’introduzione della DIA in materia edilizia è, quindi, avvenuta con diverso e autonomo intervento legislativo.

4. [La modifica della legge generale non innova la previgente disciplina speciale] Il Servizio studi della Camera ha dunque ricordato che - secondo consolidati canoni, costituenti diritto vivente - la sopravvenienza di una disciplina generale innovativa non ha effetti abrogativi, salva diversa espressa disposizione, sulle previgenti discipline speciali.

² Intervento dell’On. Froner.

³ Ad esempio, per la ricostruzione sistematica dell’istituto, in ordine alla natura di atto privato o provvedimento implicito della dia, con i conseguenti corollari in tema di tutela del terzo, doveri dell’Ente ed azione innanzi al giudice.

⁴ Anzi, la “generalizzazione” dell’istituto in seno all’art. 19 della l. 241 è avvenuta successivamente (con l. 24 dicembre 1993, n. 537) rispetto alla dia edilizia



In questo senso la giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che la modifica del canone generale non innova, in assenza di espressa indicazione, la disciplina di settore già in vigore, la quale mantiene inalterata la propria efficacia (da ultimo, Cons. St., Sez. VI, 4 agosto 2008, n. 388).

Nei manuali di diritto costituzionale si insegna, difatti, che *“la regola dell’abrogazione [tacita] non si applica quando la legge anteriore sia speciale od eccezionale a quella successiva, invece generale (legi specialis per generalem non derogatur)”*⁵.

L’enfatica formula recepita dall’art. 49, comma 4-ter, della legge 122/10 secondo cui *“la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce [...] quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale”* niente esplicita in ordine alla sorte delle discipline di settore: l’effetto novativo, secondo la lettera della legge, concerne *“ogni normativa”*, statale e regionale, sull’istituto. Dalla omissione di espresso riferimento alle declinazioni particolari, quali quella del testo unico dell’edilizia, deve desumersi che l’effetto sia limitato alla normativa generale: per conseguire il diverso risultato sarebbe stato necessario - quanto meno - un richiamo alle leggi speciali, o derogatorie, se non il preciso riferimento al testo derogato (come suggerito di esplicitare - ove in questo senso fosse stata la volontà del legislatore - dal Servizio studi della Camera nel corso dei lavori preparatori).

Né argomenti a sostegno della abrogazione espressa, *in parte qua*, del DPR 380/01 possono trarsi, ad avviso di ANCI Toscana, dall’ulteriore enfatica proposizione dell’art. 49, comma 4ter, laddove si dispone la sostituzione dei termini *“denuncia”* e *“DIA”* con il neologismo *“SCIA”* *“ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia”*: da una parte - anche in questo caso - non sussiste alcun riferimento alla sostituzione in testi normativi speciali o derogatori; d’altro canto - e soprattutto - dall’eventuale innovazione del *nomen* dell’istituto non consegue anche modifica della disciplina sostanziale⁶.

5. **[La riprova sistematica]** Secondo gli Autori che più hanno approfondito il tema della successione delle leggi nel tempo, con studi ancora oggi di sorprendente attualità⁷, in difetto di espresso richiamo nella sopravvenuta disciplina generale l’abrogazione tacita della legge di settore, conseguente alla incompatibilità tra norme, deve trovare fondamento nell’interpretazione sistematica.

⁵ T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano 1992, 127. Sin dal primo libro del corso di laurea ogni studente di giurisprudenza impara che *“la lex specialis deve essere inquadrata nel dominio che le è proprio e tende pertanto a conservare una vita propria rispetto alle vicende delle leggi generali”* (Trabucchi, *Istituzioni di diritto privato*, Padova 1993, 32).

⁶ Il problema, come naturale, non consiste nello stabilire se la DIA in edilizia debba definirsi, d’ora in avanti, segnalazione certificata, bensì se la disciplina sostanziale della DIA sia - o meno - stata sostituita *ex abrupto* dal novellato art. 19 della legge sul procedimento.

E’ pertinente, al riguardo la constatazione che il comma 4ter dell’art. 49, secondo periodo, contiene due autonomi precetti: l’uno concernente l’effettivo innovativo sostanziale su *“ogni normativa statale e regionale”* sulla dia; l’altro attinente alla sostituzione del mero *nomen* dell’istituto.

⁷ M.S. Giannini, *Problemi relativi all’abrogazione delle leggi*, Padova 1942 (oggi in *Scritti*, Milano 2002, 424).



Occorre dunque verificare, secondo canoni di esegesi sistematica, se il corpus della normativa edilizia (ed in particolare la disciplina degli artt. 22, 23 e 37 del DPR 380) conservi, alla luce dell'innovato contesto generale, “una propria ragion d’essere” derogatoria “lasciata intatta dalla legge successiva” generale⁸.

Al quesito non pare che potersi rispondere affermativamente, atteso che postulando l’abrogazione, *in parte qua*, del Testo unico statale la disciplina delle opere soggette a SCIA risulterebbe, di fatto, insussistente: l’art. 19 della legge 241/90, come ora novellato, non è difatti idoneo a regolare *ex se* i presupposti legittimanti, i doveri istruttori, l’iter procedimentale e le sanzioni per le attività edilizie già soggette a denuncia.

6. [Segue: la “ragione d’essere lasciata intatta”] L’art. 19 della legge sul procedimento, come novellato, lascia immutata l’esigenza di una disciplina *ad hoc* per la regolazione degli interventi edilizi.

E’ sufficiente a tal fine osservare che l’apparato sanzionatorio che la legge sul procedimento introduce per l’ipotesi di carenza dei presupposti della segnalazione, appare del tutto inadeguato a regolare la repressione degli interventi abusivi: i canoni dell’ordinamento edilizio, risalenti alla legge 47/85 ed oggi codificati dall’art. 27 del Testo unico statale - che impongono in ogni caso la demolizione ed il ripristino dei luoghi in caso di contrasto tra l’opera e le previsioni urbanistiche - divergono sostanzialmente dalla disciplina sanzionatoria del terzo comma dell’art. 19.

Più in generale, l’ordinamento edilizio disconosce termini brevi - anzi, brevissimi - per l’esercizio dei poteri repressivi, come invece preteso dal novellato art. 19; ed anche il bilanciamento dei contrapposti interessi cui allude la legge sul procedimento per mezzo del richiamo all’autotutela trova, nel campo delle sanzioni edilizie, rarissime applicazioni (comunque non conseguenti al decorso di sessanta giorni dall’inizio dell’intervento).

Non solo: l’esclusione della SCIA in ipotesi di beni culturali o paesaggistici e ambientali, perentoriamente affermata - in esito all’emendamento posto alla Camera - dal novellato art. 19 condurrebbe alla conclusione di ritenere comunque soggetti a permesso tutti gli interventi, anche di minima entità, da eseguirsi su beni vincolati (con risultato paradossale, alla luce dell’obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore del 2010)⁹.

⁸ M.S. Giannini, *Diritto speciale, legge speciale, norma speciale*, in Foro It., 1943, Vol. LXVIII, fasc. IX, ora in *Scritti*, cit., 519).

⁹ Il novellato art. 19 è inequivoco: “Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l’esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall’accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell’interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali”. Al contrario, il precedente testo si limitava ad escludere la possibilità di proporre DIA in sostituzione “degli



Da ultimo, ma non per ultimo, l'assenza di un alcuno *spatium deliberandi* prima dell'effettivo inizio delle opere, che invece verrebbero eseguite contestualmente alla comunicazione, appare di difficile applicazione nell'ordinamento edilizio al di fuori delle ipotesi di c.d. attività libera (art. 6 DPR 380). Gli interventi di trasformazione dell'esistente assumono rilevanza tale - e carattere tendenzialmente irreversibile - da necessitare comunque di un intervallo di tempo, seppur modesto, a servizio dell'attività di controllo (sia pure eventuale, ma) preventivo.

Ulteriori, necessari adattamenti dell'istituto generale al campo edilizio concernono la c.d. superDIA, la DIA straordinaria prevista da talune norme regionali sul c.d. 'piano casa', le DIA in variante a permesso di costruire; il principio di alternatività tra DIA e permesso (art. 22, comma 3, del testo unico), l'applicazione delle misure di salvaguardia agli interventi soggetti a denuncia: regolazioni tipiche dell'ordinamento settoriale cui l'art. 19 della legge sul procedimento non offre risposta alcuna.

7. [segue: ancora sulla "ragione d'essere lasciata intatta"] La tradizionale complessità e settorialità della materia edilizia non consente, dunque, di abrogare tout court la disciplina degli interventi già soggetti a DIA, sussumendone le fattispecie - con un colpo di penna - nel solo articolo 19 della legge sul procedimento.

D'altro canto, il d.l. 78/10 si è limitato ad innovare la norma generale, attraverso: a) l'abolizione del tempo di attesa antecedentemente al legittimo esercizio dell'attività; b) la previsione di più stringenti meccanismi di consolidamento della posizione del privato a fronte dell'eventuale esercizio del potere amministrativo.

Se così è, appare del tutto comprensibile come l'innovazione non concerna le previgenti declinazioni settoriali dell'istituto, ed in specie gli ambiti di disciplina caratterizzati da autonomia delle regole particolari: ove il legislatore intenda innovare la DIA in edilizia non può prescindere dalla modifica delle relative norme, essendo del tutto insufficiente la novella della sola previsione generale.

Con ciò, non s'intende certo disconoscere la rilevanza che la modifica dell'art. 19 della legge sul procedimento assumerà nell'interpretazione delle (non novellate) disposizioni sulla denuncia edilizia (in particolare le nuove regole dell'istituto orienteranno, plausibilmente, nel senso di una sempre maggiore valorizzazione dell'affidamento privato in conseguenza al decorso del tempo); tuttavia, altro è il riferimento all'istituto generale nell'esegesi delle regole

atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste". Perseguendo l'obiettivo di semplificare il legislatore, con eterogenesi dei fini, è giunto ad un risultato opposto.



di settore, altro l'abrogazione della disciplina speciale in conseguenza della novella della sola norma generale.

8. [L'omesso richiamo al governo del territorio]. L'esame dei lavori preparatori (e quindi la ricostruzione della volontà del legislatore) e l'esegesi sistematica inducono ad escludere l'intervenuta abrogazione della disciplina edilizia sulla denuncia di inizio attività.

A sostegno dell'assunto milita un'ulteriore circostanza: l'art. 49, comma 4ter, della legge 122/10 esplicita che la nuova disciplina attiene alla tutela della concorrenza ed ai livelli minimi prestazionali, ma non richiama la materia del governo del territorio (cui attiene l'edilizia).

Anche sotto tale profilo l'intento innovativo non pare riferito alla DIA del Testo unico statale.

9. [Inoperatività del principio di caducazione automatica della legge regionale] Le leggi regionali in materia edilizia trovano dunque ancor oggi idoneo sostegno, anche in tema di denuncia di inizio attività, nel Testo unico statale, non innovato *in parte qua*.

L'omesso effetto abrogativo della novella dell'art. 19 sul DPR 380/01 non consente, pertanto, l'operatività del canone sancito agli artt. 9 e 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, in forza del quale *“le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente [cioè i principi - cornice entro i quali deve esercitarsi la potestà legislativa concorrente delle Regioni] abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse”*.

L'operatività del principio di specialità esclude difatti l'innovazione della disciplina statale di settore, costituente legge cornice per l'esercizio della potestà concorrente regionale.

10. [Insussistenza di argomenti contrari] All'accoglimento dell'interpretazione recepita non sembrano ostare argomenti contrari: i rilievi proposti a sostegno della operatività della SCIA in materia edilizia appaiono, difatti, non dirimenti.

Il riferimento al *“danno per il patrimonio artistico e culturale”* (oltre che *“per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale”*), che nell'art. 19 della legge sul procedimento consente *sine die* l'intervento repressivo dell'Amministrazione, può ragionevolmente attenersi alle certificazioni di inizio attività imprenditoriali, senza postulare necessariamente l'immediata operatività dell'istituto in campo edilizio.

Parimenti, i richiami agli *“elaborati tecnici”* possono riferirsi alle produzioni necessarie per l'avvio di una attività imprenditoriale, senza alcun riferimento obbligato agli interventi di trasformazione (non è detto affatto si tratti di elaborati progettuali finalizzati ad una SCIA edilizia, ben potendo essere riferiti a dotazioni impiantistiche, requisiti tecnici e simili).

Anche l'esclusione dell'operatività della SCIA nei *“casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali”* - che riferita all'ordinamento edilizio concretizzerebbe un indubbio



aggravio procedimentale rispetto alla previgente disciplina - non postula, necessariamente, interventi di trasformazione: il legislatore ha inteso escludere la segnalazione certificata per l'avvio di attività da insediarsi su beni culturali o paesaggistici (stante l'esigenza di una preventiva valutazione di compatibilità da parte dell'Amministrazione), senza per questo postulare l'applicazione dell'istituto alle opere edilizie.

Non sembrano, dunque, sussistere nell'art. 19 della legge sul procedimento ostacoli di carattere testuale all'accoglimento dell'interpretazione conseguente all'esegesi letterale e sistematica della novella.

11 [In concreto, la motivazione del provvedimento inibitorio] In attesa dei doverosi interventi legislativi o del consolidamento di orientamenti giurisprudenziali univoci, legittimamente gli Uffici - a fronte della proposizione di una segnalazione certificata di inizio attività per opere edilizie soggette a DIA - adotteranno senza indugio motivato ordine inibitorio.

La motivazione del provvedimento dovrà richiamare gli art. 22, 23 e 37 del testo unico statale, la disciplina regionale di riferimento, ed escludere esplicitamente l'effetto innovativo, sull'ordinamento edilizio, conseguente alla legge 122/10¹⁰.

In ottica di collaborazione con il privato e di semplificazione procedimentale l'Amministrazione potrà direttamente invitare l'interessato a conformare la segnalazione alle prescrizioni (regionali) previste in tema di DIA¹¹.

Analogamente, a fronte di opere poste in essere in assenza di denuncia di inizio attività gli Uffici comunali dovranno applicare le sanzioni disposte dalle vigenti (non innovate) norme statali e regionali di settore.

Il Segretario Generale
Anci Toscana
Alessandro Pesci

Firenze, 17 settembre 2010
EA/ap/mt

¹⁰ Una bozza di motivazione può così ipotizzarsi: "visti gli artt. 22, 23 e 37 del DPR 380; visti gli artt. 78, 79, 134, 135 e 139 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1; ritenuto che in conseguenza del mancato richiamo, in seno all'art. 19 legge 7 agosto 1990, n. 241 ed all'art. 49 della legge 30 luglio 2010, n. 122, del DPR 380/01, la sopravvenuta disciplina della segnalazione certificata di inizio attività non trovi applicazione nell'ordinamento edilizio, costituente corpus speciale; ordina di non eseguire l'intervento descritto con segnalazione Le eventuali opere poste in essere medio tempore saranno ritenute eseguite in carenza del prescritto titolo e conseguentemente sanzionate secondo le previsioni di settore".

¹¹ Con frase del seguente tenore: "E' facoltà dell'interessato adeguare la segnalazione alle prescrizioni relative alla denuncia di inizio attività, mediante integrazione degli elaborati eventualmente carenti e comunque attesa dei venti giorni prescritti prima dell'inizio effettivo delle opere".



Ancora sulla inapplicabilità della SCIA in ambito edilizio in difetto del necessario adeguamento del DPR 380/01: postilla sulla nota ministeriale 16 settembre 2010

1. [Il pregresso parere ANCI Toscana e la nota ministeriale] ANCI Toscana ha già assunto posizione, con nota 16 settembre, a sostegno della inapplicabilità della SCIA in materia edilizia: l'assenza - nel novellato art. 19 della legge sul procedimento - di una disciplina idonea a consentire agli Uffici l'esercizio dei doverosi poteri di controllo e repressione esclude, secondo l'Associazione dei Comuni toscani, l'effetto abrogativo implicito delle previsioni sulla DIA del DPR 380/01 conseguente all'entrata in vigore della legge 122/10.

Il mancato coordinamento della disciplina generale sulla SCIA con i tradizionali istituti di settore (varianti in c.o.; sanatorie; oneri; sanzioni) rende dunque necessario, ai fini dell'applicazione della segnalazione certificata all'edilizia, un doveroso intervento legislativo sul testo unico statale ed un conseguente allineamento degli ordinamenti regionali: in difetto, resta inalterata la *ragion d'essere* della normativa di settore sulla DIA edilizia ostativa all'effetto abrogativo tacito¹.

Con nota del 16 settembre l'Ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa, acquisito l'avviso degli Uffici legislativi dei Ministeri per le infrastrutture ed i trasporti e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ha recepito opposte conclusioni. Secondo il Ministero sostengono l'applicazione immediata della SCIA alla materia edilizia cinque concorrenti argomenti: a) il riferimento, contenuto nell'art. 49 della legge 122/10, all'effetto sostitutivo "automatico" della SCIA sulla DIA in ogni previgente legge statale e regionale; b) l'omessa riproposizione, nel novellato art. 19 della legge 241/90, dell'esplicito richiamo alle norme sulla DIA del testo unico statale; c) il riferimento, sempre nell'art. 19 della legge sul procedimento, alle asseverazioni dei tecnici abilitati; d) i lavori preparatori, ed in particolare il dossier predisposto dal Servizio studi del Senato; e) l'attinenza della SCIA ai livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117 Cost.

Ritiene ANCI Toscana che tali argomenti - in parte già esaminati nella pregressa nota - non consentano di superare la principale ragione ostativa alla applicazione immediata della SCIA in campo edilizio.

2. [Le conclusioni del Ministero: la riprova dell'inapplicabilità] Dalle stesse conclusioni cui perviene il Ministero traspare difatti la labilità della ricostruzione proposta dall'Ufficio legislativo.

Secondo il Ministro della semplificazione, l'ordinamento edilizio vigente, quale innovato con legge 122/10, vedrebbe la contemporanea vigenza: a) della segnalazione certificata di inizio attività, disciplinata dall'art. 19 della legge 241/90, per interventi fino alla ristrutturazione

¹ Secondo lo schema proposto da Massimo Severo Giannini in *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, Padova 1942 (oggi in *Scritti*, Milano 2002, 424).



edilizia c.d. “leggera”; b) della denuncia di inizio attività ovvero il permesso, per interventi di ristrutturazione edilizia c.d. “pesante” ex art. 10, lett. c) del testo unico; c) della c.d. superdia, ove espressamente consentita dal piano attuativo; d) del permesso di costruire, per gli interventi di nuova edificazione.

Così opinando, l'intento di semplificazione perseguito dal legislatore del 2010 si sostanzierebbe, in ambito edilizio, nella moltiplicazione dei regimi degli interventi.

Assumere la coeva sussistenza della SCIA, della DIA, della superdia e del permesso, a seconda dell'intervento proposto, non pare risultato interpretativo ossequioso della *ratio legis*: anche sotto il profilo dell'esegesi teleologica la tesi del Ministero, nei suoi effetti pratici, non pare trovare sostegno nell'intento perseguito del legislatore.

3. [Ulteriore riprova della inapplicabilità: insussistenza di indicazioni sulla disciplina sostanziale degli interventi] Non solo: dalla nota dell'Ufficio legislativo non è desumibile soluzione alcuna sulla disciplina della SCIA in campo edilizio.

Nessuna indicazione è difatti offerta dal Ministero della semplificazione sul regime delle varianti alla SCIA, della SCIA in sanatoria, sui tempi di corresponsione degli oneri per gli interventi soggetti a segnalazione e - soprattutto - sulle sanzioni applicabili per interventi eseguiti in assenza di SCIA ovvero in ipotesi di segnalazione carente dei presupposti.

La lacuna, non colmata neppure in via interpretativa, sull'esercizio dei poteri repressivi spettanti all'Ente a seguito del decorso dei sessanta giorni dalla proposizione della segnalazione comprova l'esigenza di una disciplina espressa sulla SCIA in campo edilizio².

4. [Sugli argomenti già confutati] La nota ministeriale si limita difatti ad enumerare alcuni argomenti a sostegno della applicabilità immediata della SCIA anche in ambito edilizio: di questi, buona parte sono stati già esaminati nella pregressa comunicazione ANCI Toscana.

E' già stato osservato che dai lavori preparatori, contrariamente a quanto ritenuto dal Ministero, non è desumibile alcuna univoca volontà del legislatore: l'esame del dibattito in aula e dei dossier predisposto nel corso dei lavori dal Servizio studi della Camera non offre alcun argomento certo a sostegno della applicabilità immediata della SCIA all'ambito edilizio. A fronte dell'opinione del Servizio studi del Senato³ assume rilevanza il contrario dubbio

² La nota ministeriale pare scarsamente ponderata anche laddove assume l'operatività della SCIA per interventi su beni vincolati: la soluzione proposta dall'Ufficio legislativo - del tutto condivisibile nell'intento - contrasta, senza offrire motivazione, con il dato letterale del novellato art. 19, il quale - se rapportato al previgente - pare *tout court* escludere la proponibilità della segnalazione certificata su beni interessati da vincolo ex d. lgs. 42/04.

³ Invero, l'inciso contenuto nel Dossier del Servizio studi del Senato (del luglio 2010, p. 139) è sostanzialmente immotivato: dopo un riferimento al livello essenziale delle prestazioni, il Dossier rileva che *“la norma ha un effetto abrogativo anche della disciplina statale difforme, per cui deve intendersi che ad essa va ricondotta anche la denuncia di inizio attività disciplinata dagli artt. 22 e 23 del DPR 380 del 2001”*, senza alcun approfondimento, né giustificazione di simile effetto abrogativo.



manifestato dal Servizio studi della Camera; inoltre, gli interventi dei parlamentari in sede di conversione del decreto 78/10 appaiono almeno contrastanti circa l'immediata applicabilità dell'istituto alla materia edilizia⁴.

Anche l'enfatica formula recepita dall'art. 49 della legge 122/10 in ordine all'ambito applicativo della SCIA non pare dirimente: l'effetto sostitutivo in tal sede disposto concerne ogni previgente disposizione sulla denuncia ad eccezione delle discipline speciali (per le quali sarebbe occorso un espresso riferimento abrogativo). Non sussiste dunque incompatibilità tra l'art. 49 della legge 122 e la permanenza in vigore della DIA edilizia.

Infine, il richiamo alle asseverazioni dei tecnici abilitati, valorizzato dal Ministero, ben può attenersi ad ipotesi di certificazioni operanti in ambiti diversi dall'edilizia, come rilevato nella nota ANCI del 16 settembre: si pensi, ad esempio, a segnalazioni certificate circa l'idoneità dei locali nell'ambito di una SCIA proposta per l'avvio di attività commerciali.

5. [Sugli ulteriori argomenti: l'attinenza al livello essenziale delle prestazioni] Secondo l'Ufficio legislativo del Ministero, dal richiamo al livello essenziale delle prestazioni è desumibile la volontà del legislatore di assicurare massima portata applicativa alla SCIA, con salvezza delle sole materie espressamente escluse.

Contrariamente, l'attinenza della SCIA al livello essenziale delle prestazioni concerne i limiti alla potestà legislativa regionale, che non potrà essere esercitata con declinazioni tali da assicurare standard di "efficienza procedimentale" inferiori a quello disposto, per l'intero territorio nazionale, dalla norma di principio della legge sul procedimento⁵.

L'assenza di argomenti a sostegno assume ancor più rilevanza ove si presti attenzione che, poche pagine prima, lo stesso Dossier, aveva espressamente qualificato la DIA edilizia quale *species* del *genus* della denuncia disciplinata dalla legge generale sul procedimento: a fronte di tale constatazione – e delle note problematiche circa l'effetto abrogativo della sopravvenuta norma generale in relazione alle previgenti speciali – sarebbe incorso l'onere per il Servizio studi di offrire argomenti a sostegno della conclusione recepita.

⁴ Anche dalla Relazione di accompagnamento della 5^a Commissione permanente del Senato non sono desumibili argomenti: il testo – relatore il Sen. Azzolini - si limita a riportare, in tema di segnalazione certificata, che *"Importanti sono stati i provvedimenti di semplificazione a carico della pubblica amministrazione per la cosiddetta impresa veloce, affinché con semplici segnalazioni dell'interessato, nell'ambito degli adempimenti connessi all'inizio dell'esercizio di attività imprenditoriali, sia consentita un'immediata possibilità di iniziare tali attività. Infatti, è a carico dell'amministrazione competente, entro un breve lasso di tempo, accertare i requisiti e i presupposti per l'inizio dell'attività; dopo tale periodo l'amministrazione potrà intervenire solo in presenza di pericolo attuale di un danno grave e irreparabile. Ove vi siano fraintendimenti sulla salvaguardia di alcune questioni ambientali o dei beni culturali, speriamo di scrivere un testo più netto durante la discussione in Aula, o nell'eventuale emendamento di fiducia, che evidenzia che non si vuole minimamente diminuire né la salvaguardia ambientale, né, tantomeno, quella dei beni culturali, anche se chiediamo alle relative amministrazioni di essere molto più rapide ed efficaci. Infatti, non sempre parlare di ambiente o di beni culturali significa che ci si comporti nel migliore dei modi"*. Nel rinviare i chiarimenti (poi non intervenuti) alla discussione in Aula, la relazione non afferma neppure incidentalmente un'applicabilità diretta della SCIA all'ordinamento edilizio.

⁵ Nella declinazione della disciplina sulla segnalazione certificata le Regioni non potranno dunque prevedere tempi di avvio dell'attività più ampi, ovvero ambiti di esclusione per l'istituto maggiori di quelli individuati, quale livello essenziale della prestazione, dal legislatore statale.



Il riferimento al livello essenziale delle prestazioni non offre, invece, argomenti circa l'ambito di applicazione della SCIA, il quale deve desumersi dall'esegesi sistematica sulla incidenza dell'art. 19 della legge sul procedimento (e dell'art. 49 della legge 122/10) sulle previgenti discipline di settore.

6. [Segue: la mancata espressa salvezza delle materie speciali] L'Ufficio legislativo del Ministero valorizza l'asimmetria tra previgente ed attuale formulazione dell'art. 19 della legge 241/90: il testo novellato non contiene l'espressa salvezza delle discipline di settore che prevedono termini diversi da quelli prescritti in via generale dalla legge sul procedimento.

Anche tale circostanza non pare, ad ANCI Toscana, dirimente: secondo i canoni sulla interpretazione, la rilevanza deve essere attribuita all'assenza di indicazioni esplicite sull'effetto abrogativo della modifica alla legge generale rispetto alle previgenti discipline speciali, non all'omessa clausola di salvezza delle norme di settore in seno all'art. 19 della legge sul procedimento.

Peraltro, un riferimento alla salvezza della DIA edilizia sarebbe oggi, nel novellato art. 19 sulla segnalazione certificata, del tutto irrilevante: la norma generale sulla SCIA non necessita di far salva la disciplina della DIA edilizia in ragione del diverso ambito applicativo.

7. [Sulla posizione di ANCI Toscana in attesa dell'allineamento del DPR 380/01]

ANCI Toscana intende dunque ribadire, anche successivamente alla nota ministeriale del 16 settembre, la necessità di un sollecito adeguamento degli articoli del Testo unico statale sulla DIA edilizia al sopravvenuto istituto della segnalazione certificata.

In difetto, l'assenza di una disciplina idonea a sostenere ed orientare l'attività degli Uffici osta - quanto meno sino alla formazione di orientamenti giurisprudenziali contrari - alla applicazione diretta della SCIA nell'ordinamento edilizio.

Tale conclusione non consegue, come evidente, a disconoscimento della portata della riforma dell'art. 19 della legge sul procedimento: l'istituto della segnalazione certificata - ed in particolare i sopravvenuti canoni sull'affidamento del privato in esito al decorso di tempi brevi - sin da oggi orientano anche l'interpretazione delle norme di settore.

Il Segretario generale
ANCI Toscana
Alessandro Pesci

Firenze 27 settembre 2010
EA/ap/mt

Prot. n. 397/10/s