

## **La Segnalazione certificata di inizio attività – “SCIA”**

### **INTRODUZIONE**

#### **DALLA DIA ALLA SCIA in edilizia**

La riforma dell'articolo 19 della legge 241/1990 “*Nuove norme sul procedimento amministrativo*”, operata dall'articolo 49, comma 4-*bis*, della legge 122/2010, (di conversione del D.L. n. 78/2010 “*misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*”) entrata in vigore il 31/7/2010, ha introdotto un nuovo istituto la “Segnalazione Certificata di Inizio di Attività”, (acronimo SCIA)” in sostituzione della Denuncia di Inizio di Attività (D.I.A.).

La SCIA, come recita l'art. 19, comma 1 della citata L. 241/1990, è una segnalazione dell'interessato che sostituisce ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, 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 stessi.

**Non possono essere sostituiti dalla SCIA gli atti di assenso relativi ad interventi da realizzarsi in zona soggetta a vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e delle costruzioni in zone sismiche, gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione della finanza, che quindi devono essere acquisiti dalle autorità competenti.**

Al di fuori di dette materie, ogni altro atto, parere o verifica preventiva prevista dalla normativa va sostituito da autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni redatte dalla proprietà o avente titolo attraverso i propri tecnici incaricati.

Con la SCIA l'attività oggetto della segnalazione, può essere avviata subito, senza la necessità di attendere il decorso del termine (30 giorni per l'edilizia e 60 per le altre attività), com'era per la D.I.A..

Il procedimento veniva in tal modo semplificato ed accelerato; i controlli effettuati mentre l'attività era già in corso.

L'applicabilità della nuova disposizione all'edilizia ha generato, inizialmente, differenti interpretazioni e differenti applicazioni, nonostante l'intervento del Ministero per la Semplificazione Normativa - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio Legislativo - che, con nota del 16/09/2010, in risposta ad un quesito posto dalla Regione Lombardia, aveva affermato l'applicabilità della disciplina della SCIA all'edilizia.

Con il Decreto Legge n. 70/2011 “*Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia*”, convertito con modificazioni dalla Legge n. 106/2011, il legislatore, attraverso una disposizione di carattere interpretativo inserita all'art. 5 comma 2 lett. c), ha chiarito che la SCIA di cui all'art. 19 della Legge n. 241/1990, si applica anche agli interventi dell'edilizia, con esclusione della DIA sostitutiva e/o alternativa al permesso di costruire (c.d. Superdia) che quindi permane ancora disciplinata dall'art. 22 commi 3 e 4 del D.P.R. 380/2001 e succ. mod.

La SCIA in edilizia è stata dunque introdotta e disciplinata con una norma all'interno della L. 241/1990 c.d. legge generale del procedimento amministrativo, e non operando modifiche al D.P.R. 380/2001 “Testo Unico dell'edilizia”, nel quale è stata recepita in modo organico solo con la riforma operata dal D.L. 133/2014 convertito in L. 164/2014 “c.d. sblocca Italia”.

La disciplina generale della SCIA resta comunque sancita nell'art. 19 della L. 241/1990 più volte modificato. Si rammenta che la SCIA per gli interventi di edilizia produttiva è disciplinata dal D.P.R. 160/2010.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con pronuncia n. 15 del 2011 ha chiarito che la SCIA è un atto privato e resta privato. Non è quindi un provvedimento amministrativo a formazione tacita.

**PROCEDIMENTO DELLA SCIA** (il D.lgs. 126/2016, in vigore dal 28 luglio 2016, dispone in via transitoria che le nuove disposizioni devono essere recepite dai Comuni entro il 1 gennaio 2017)

La SCIA (come tutti i titoli abilitativi per interventi edilizi) può essere presentata solo per interventi conformi

agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati.

E' il titolo per realizzare gli interventi che non siano di attività edilizia libera o soggetti a permesso di costruire o a superDia.

Gli interventi ammessi con SCIA sono dunque ricavabili in via residuale in quanto non rientranti in quelle che TUE elenca all'art. 6 (edilizia libera, con CIL e con CILA) e all'art. 10 (permesso di costruire o Dia alternativa).

La SCIA ha validità di anni 3; per i lavori non ultimati entro questo termine deve essere presentata una nuova SCIA.

Al termine dei lavori deve essere comunicato allo Sportello dell'Edilizia la fine dei lavori e, nel caso siano variati i parametri per il reddito imponibile dell'immobile, deve essere presentata all'Agenzia del Territorio la variazione catastale.

La disciplina della SCIA in edilizia, comporta un necessario coordinato tra varie normative:TUE, L. n. 241/1990 e legislazione regionale.

Nonostante la L. 164/2014 c.d. "Sblocca Italia", abbia apportate modifiche al D.P.R. 380/2001, operando la sostituzione puntuale nei vari articoli del termine DIA con SCIA (ad esclusione di dove permane la DIA - c.d. SuperDIA), non è comunque presente nel TUE la disciplina del procedimento ed i termini per il controllo e gli interventi in autotutela inerenti la SCIA, restano disciplinati nella L. 241/1990.

**L'art. 19 della L. n. 241/1990 e succ. mod., quindi, continua ad essere il riferimento del procedimento, il quale comunque va integrato con gli artt. 22, 23 e 23-bis del DPR 380/2001 e succ. mod..**

L'art. 22, comma 7 del DPR 380/2001, rimette all'interessato la facoltà per gli interventi soggetti a SCIA, di chiedere comunque il rilascio del permesso di costruire.

La SCIA (come tutti i titoli edilizi) può essere presentata solo per interventi conformi agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati.

#### IL PROCEDIMENTO RISULTA COSÌ DELINEATO :

1. il proprietario o avente titolo, prima del deposito della SCIA o contestualmente al deposito chiede allo Sportello Unico di acquisire tutti gli atti di assenso, comunque denominati, obbligatori per effettuare l'intervento. In caso di SCIA contestuale all'istanza di atti di assenso l'inizio dei lavori può aver luogo dalla comunicazione dello sportello di avvenuta acquisizione;
2. lo sportello unico rilascia ricevuta che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza/comunicazione e indica i termini entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza;
3. la protocollazione deve essere nella stessa data della presentazione;
4. lo sportello unico acquisisce dalle competenti amministrazioni gli atti di assenso, tramite la conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14 e segg. L. 241/1990;
5. lo sportello unico comunica tempestivamente l'avvenuta acquisizione degli atti di assenso all'interessato;
6. l'interessato deposita la SCIA (se non già depositata contestualmente all'istanza di cui al punto 1), utilizzando la modulistica semplificata e unificata, corredata dagli elaborati, relazione tecnica, attestazioni necessarie. L'inizio dei lavori può avvenire dal momento del deposito;
7. entro 30 giorni (a lavori già in corso) lo Sportello verifica la sussistenza dei requisiti e presupposti per l'esecuzione dei lavori. Il controllo di merito può accertare:
  - a) che l'intervento è conforme. L'Amministrazione non opera alcuna comunicazione all'interessato;
  - b) la carenza dei requisiti e presupposti per effettuare l'intervento ed in tal caso adotta il provvedimento motivato di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi;
  - c) la possibilità di conformare l'attività. In tal caso lo sportello adotta un provvedimento col quale prescrive le misure necessarie per conformare l'intervento e fissa un termine non inferiore a 30 giorni per la regolarizzazione. Decorso inutilmente il termine fissato l'attività si intende vietata;
  - d) in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, con lo stesso atto di cui al precedente punto c), l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività.L'atto motivato interrompe il termine di giorni 30 per il controllo, che ricominciano a decorrere per intero dalla data in cui il privato comunica di aver adottato le misure prescritte. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso il termine per il controllo, cessano gli effetti della sospensione adottata.
- 8) i provvedimenti sanzionatori per gli abusi edilizi, verranno assunti solo qualora la conformazione non sia possibile o non avvenga nei termini assegnati ed i lavori siano già stati avviati;
- 9) dopo il termine di giorni 30 dal deposito, l'Amministrazione può intervenire, ai sensi dell'art. 19, comma 4, L. 241/1990 se sussistono contemporaneamente le seguenti condizioni:

- illegittimità della SCIA;
  - entro un termine ragionevole dal deposito (18 mesi) ;
  - se sussista l'interesse pubblico, tenuto conto degli interessi dei destinatari del provvedimento e dei controinteressati;
- 10) è possibile l'intervento senza limiti di tempo in caso di dichiarazioni sostitutive, certificazioni o asseverazioni false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, ma solo quando accertate con sentenza passata in giudicato. Tale ipotesi di autotutela è disciplinata al comma 2-bis dell'art. 21 nonies L. 241/1990 .

### ***Documentazione a corredo.***

La Scia per consentire l'avvio dell'attività, deve essere presentata sulla modulistica unificata e semplificata completa di tutta la documentazione necessaria:

1. dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà relative a tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del d.P.R. 445/2000;
2. attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati. Le attestazioni o dichiarazioni di conformità riguardano: la sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale (ai sensi del primo periodo dell'articolo 19, comma 1);
3. gli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione;
4. la domanda per gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per le leggi di settore al procedimento edilizio; qualora non già acquisiti prima del deposito della segnalazione (art. 23-bis TUE).

### ***Inizio dell'attività e validità della SCIA***

L'attività può essere iniziata immediatamente dal deposito "SCIA con inizio lavori immediati", se gli atti di assenso obbligatori sono stati acquisiti preliminarmente e se l'interessato non indica un termine diverso di inizio lavori (SCIA con inizio lavori differito).

Qualora l'interessato contestualmente al deposito della SCIA richieda allo sportello unico l'acquisizione dei pareri, nulla osta, atti di assenso di altre amministrazioni, la SCIA è ad efficacia differita, in quanto è efficace dal momento in cui lo sportello comunica l'acquisizione di tutta la documentazione necessaria.

L'attività deve essere iniziata entro un anno dal deposito.

La SCIA ha validità di anni 3; per i lavori non ultimati entro questo termine deve essere presentata una nuova SCIA.

Al termine dei lavori deve essere comunicato allo Sportello dell'Edilizia la fine dei lavori e, nel caso siano variati i parametri per il reddito imponibile dell'immobile, deve essere presentata all'Agenzia del Territorio la variazione catastale.

### ***Controlli entro 30 giorni dal deposito***

L'articolo 19 comma 3, prevede che entro 30 giorni dal deposito della SCIA, qualora sia accertata la carenza dei requisiti e presupposti prescritti per l'avvio dei lavori, deve essere assunto il divieto di prosecuzione dell'attività e l'ordine di rimozione degli effetti dannosi, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente l'attività intrapresa.

Dunque nel termine di 30 giorni l'Amministrazione, come già più sopra detto, può:

- a) riscontrare che l'intervento è conforme. L'Amministrazione non opera alcuna comunicazione all'interessato;
- b) accertare la carenza dei requisiti e presupposti per effettuare l'intervento ed in tal caso adotta il provvedimento motivato di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi;
- c) verificare la possibilità di conformare l'attività. In tal caso lo sportello adotta il provvedimento motivato col quale prescrive le misure necessarie per conformare l'intervento e fissa un termine non inferiore a 30 giorni per la regolarizzazione. Decorso inutilmente il termine fissato l'attività si intende vietata.
- d) in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, con lo stesso atto di cui al precedente punto c), l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività.

L'atto motivato di cui ai punti c) e d), interrompe il termine di giorni 30 per il controllo, che ricominciano a decorrere per intero dalla data in cui il privato comunica di aver adottato le misure prescritte. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso il termine per il controllo, cessano gli effetti della sospensione adottata.

### ***La conformazione***

L'art. 19, comma 3 della legge 241/1990 da ultimo modificato dalla L. 124/2015 prevede che qualora la SCIA sia carente dei presupposti e requisiti prescritti, l'Amministrazione competente adotta, entro 30 giorni dal deposito, motivato provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a **conformare** alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti alle prescrizioni che deve dare l'Amministrazione la quale deve altresì fissare un termine non inferiore a trenta giorni.

Il potere inibitorio, ossia l'ordinanza che reca il divieto motivato di prosecuzione dell'attività non conforme, è un atto dovuto e conseguente l'accertamento che l'Amministrazione opera nella propria attività di controllo.

Poiché i lavori con la SCIA possono essere iniziati dal momento del deposito, è ben possibile che l'ordinanza intervenga a lavori già in corso o ultimati (si pensi ad interventi modesti ed eseguiti velocemente).

La possibilità che il privato conformi l'attività, a lavori già in fase di realizzazione od eseguiti, rappresenta una novità rispetto alla previgente disciplina della D.I.A.

Al privato devono essere lasciati non meno di 30 giorni per adeguare il progetto e l'intervento alle misure a tal fine necessarie che l'Amministrazione deve indicare in modo che l'opera sia regolarizzata.

In questo periodo si congela l'azione amministrativa.

La disposizione riconosce al privato il diritto di "mettersi in regola", prima che sia assunto nei suoi confronti un provvedimento finale.

Nel periodo assegnato per conformare l'attività, le opere (eventualmente) effettuate non possono essere considerate abusi in quanto il procedimento speciale, delineato dal legislatore, ne prevede la possibilità di regolarizzazione prima di qualsiasi ulteriore azione amministrativa.

La ratio è il tentativo di deflazionare il contenzioso, simile nella sostanza a quello disciplinato dall'art. 10 bis della L. 241/1990 introdotto con la L. 15/2005, che prevede il preavviso di rigetto nei procedimenti ad istanza di parte, prima del provvedimento sfavorevole per motivi ostativi all'accoglimento.

L'invito a conformare risponde più in generale al principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, che, attraverso l'apporto collaborativo dei soggetti coinvolti nel procedimento, può attenuare il carico di lavoro dei pubblici uffici, sanando omissioni od apportando modifiche che rendano l'opera compatibile con le norme e con gli strumenti urbanistici vigenti, nonché esplicitare più compiutamente le ragioni che ostano all'intervento prevenendo un inutile contenzioso.

Nel caso la conformazione dell'intervento non sia possibile o il privato non vi provveda, allora la disposizione dell'art. 19 va coordinata con la normativa speciale, che sanziona gli abusi edilizi e vincola l'attività della pubblica amministrazione.

Il conseguimento della conformazione va accertato dall'Amministrazione e comporterà la revoca dell'ordinanza che vieta la prosecuzione dell'attività, a seguito della modifica della situazione che l'aveva generata.

Il procedimento (poco) delineato dall'art. 19 citato non esplicita se la conformazione si consegua attraverso la presentazione di una nuova SCIA, collegata alla precedente o con una propria autonomia che, in tal caso, potrebbe quindi a sua volta comportare un nuovo ordine di non proseguire l'attività e invito a conformare.

Sarà quindi la prassi amministrativa ad individuare come si procede per "la conformazione" con riferimento ai principi generali di snellezza e divieto di aggravio del procedimento.

### ***Poteri di intervento della P.A. decorso il termine di 30 giorni dal deposito (dopo la legge 124/2015)***

L'art. 19 L. 241/1990 e succ. al mod. comma 4, nel testo sostituito dall'art. 6, comma 1 L. 124/2015, così dispone: "*Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'[articolo 21-nonies](#).*"

**Le determinazioni che l'Amministrazione può adottare successivamente alla scadenza di giorni 30 dal deposito della SCIA, sono possibili solo in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-nonies (Annullamento d'ufficio), stessa legge.**

Tali condizioni sono riferite al potere in via generale per l'annullamento d'ufficio in autotutela che può essere operato "sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un "termine ragionevole".

Per l'annullamento dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici e per i provvedimenti che si siano formati per silenzio-assenso, la novella introduce il termine ultimo di mesi 18. Tale termine, in assenza di altra esplicitazione di cosa si intenda per "ragionevole" si ritiene debba costituire il riferimento generale.

Il limite temporale di mesi 18 non vale nel caso di provvedimenti conseguiti attraverso false rappresentazioni

dei fatti o con dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, le quali però devono essere accertate con sentenza passata in giudicato (comma 2-bis aggiunto all'art. 21-nonies della L. 241/1990).

In tali casi infatti, l'annullamento può essere disposto, anzi sarà disposto necessariamente decorso il termine di mesi 18, stante i tempi imprevedibili ma certamente di parecchi anni per l'emissione della sentenza da parte del Tribunale.

Dall'art. 19, comma 4, della L. 241/1990 come riscritto dalla L. 124/2015, si evince che dopo il termine di 30 giorni dal deposito il provvedimento che può essere adottato è "l'inibitoria e rimessione in pristino" che può essere assunto solo in presenza delle condizioni per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio.

Anche in questo caso la riforma non ha delineato un procedimento chiaro ed univoco ed infatti gli orientamenti che si possono desumere dai primi commenti della norma sono due:

- da un lato chi ritiene che non si debba preventivamente assumere un provvedimento di annullamento della SCIA in quanto, essendo la SCIA un atto del privato non può essere rimosso da un atto di secondo grado della P.A. la quale non ha adottato alcun atto di primo grado. Dopo il termine di 30 giorni per il controllo e sussistendo le condizioni di cui all'art. 21-nonies della citata L. 241/1990, l'unico provvedimento che può essere adottato è l'inibitoria e la rimessione in pristino;
- dall'altro lato c'è chi sostiene che l'Amministrazione, decorso il termine di 30 giorni, dispone del potere di autotutela e dunque in presenza di accertata illegittimità dell'attività edilizia, deve preventivamente annullare la SCIA e solo successivamente può adottare l'ordinanza inibitoria dell'attività e rimessione in pristino.

In ogni caso, l'azione amministrativa presuppone la comunicazione di avvio di procedimento e previa valutazione comparativa dell'interesse pubblico con quello privato.

Dovendo assumere una decisione sulle posizioni riepilogate, ai fini della redazione della modulistica per la gestione dei procedimenti, si è ritenuto di individuare il potere di intervento della PA in autotutela nei confronti (non della SCIA) ma degli effetti della SCIA ritenendo che l'atto di sospensione dell'attività e rimessione in pristino richieda necessariamente un provvedimento che conclusivo dell'accertamento della sussistenza delle condizioni secondo il combinato disposto del comma 4 dell'art. 19 e dell'art. 21 della L. 241/1990.

La modifica normativa persegue l'obiettivo e produce l'effetto, più volte affermato anche dalle riforme degli ultimi anni di consolidare il principio del legittimo affidamento del privato anche a fronte di un titolo illegittimo.

Continua però a non essere per nulla chiaro il fine perseguito dall'ultima parte del comma 1 dell'art. 21-nonies "Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo".

Si consolida una certezza ormai granitica: la verifica delle SCIA deve essere effettuata entro il termine perentorio di 30 giorni. Decorso tale termine, un intervento trova margini ristretti ed espone l'Amministrazione ed i propri funzionari a responsabilità.

### ***SCIA E LEGGI REGIONALI***

Con la sentenza n. 164 del 27 giugno 2012 la Corte Costituzionale ha dichiarato che non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale inerenti la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) applicabile in tutte le materie, compresa l'edilizia.

La pronuncia della Corte ha riguardato l'art. 49 commi 4-bis e 4-ter del D.L. 78/2010 convertito con modificazioni dalla L. 122/2010, nei ricorsi promossi dalle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Toscana, Emilia-Romagna e Puglia e l'art. 5, comma 1 lett. b) e comma 2 lett. b) e c) del D.L. 70/2011 convertito con modificazioni dalla L. 106/2011 nel ricorso promosso dalla Regione Emilia Romagna.

Le norme portate all'attenzione della Corte riguardano l'istituto della SCIA (segnalazione certificata di inizio attività), che ha sostituito la DIA, anche nella materia dell'edilizia, nel novellato art. 19 della L. 241 del 1990.

I ricorsi sono stati rigettati.

Argomenta la Corte che lo Stato è competente, in via esclusiva, a fissare il livello essenziale delle prestazioni in relazione a diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, secondo principi di uguaglianza.

L'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione" e la disciplina della SCIA si presta ad

essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117 comma 2 lett. m) della Costituzione.

Il principio di semplificazione dell'attività amministrativa, di derivazione comunitaria, è ormai radicato nell'ordinamento italiano e va senza dubbio catalogato nei principi fondamentali dell'azione amministrativa. L'autonomia legislativa delle Regioni può quindi essere ristretta allo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla stessa Costituzione.

La sentenza, riportata nella parte seconda della guida, svolge un'analisi approfondita sulla ratio della disciplina della semplificazione, alla quale si riconduce anche la SCIA, le cui esigenze sono l'uniformità di trattamento e la riduzione di oneri e ostacoli a carico del privato nell'avvio delle proprie attività.

La semplificazione amministrativa risponde all'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da assicurare sull'intero territorio nazionale in modo uniforme nel rispetto del principio costituzionale di uguaglianza ed è di diretta derivazione comunitaria (direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con D.lgs. 26 marzo 2010 n. 59); va quindi catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa.

Ne consegue che il concorso di competenze Stato/Regioni nella fattispecie considerata viene sacrificato con l'affidamento in via esclusiva alla competenza statale, essendo l'unico in grado di realizzare l'esigenza di determinare livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Alla SCIA nella materia edilizia si estendono tutte le considerazioni sull'istituto della SCIA applicato alle altre materie.

In definitiva, la materia dell'edilizia alla luce della impostazione di pensiero della Corte, può essere da legislazione concorrente, ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato, ogni volta che lo stesso ravvisi l'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni omogenee su tutto il territorio nazionale.

#### Schema sintetico dell'iter della SCIA

Soggetto	Input	Termine	Output
Privato	Deposito Scia allo Sportello Unico per l'Edilizia. (Se devono essere acquisiti atti di assenso da altre Amministrazioni, „si ha la “SCIA ad efficacia differita” in quanto è completa dalla comunicazione di avvenuta acquisizione da parte dello Sportello)	<b>Inizio lavori:</b> - immediato (se gli atti di assenso necessari per l'intervento sono già acquisiti al momento del deposito della SCIA) - differito (se la richiesta di acquisire gli atti di assenso necessari per l'intervento edilizio è contestuale al deposito della SCIA)	Avvio attività
Amministrazione (Sportello Unico per l'Edilizia)	Ricezione Scia	30 giorni per effettuare il controllo di merito	- SCIA conforme: <i>nessun atto</i> ; - SCIA carente dei presupposti per effettuare l'intervento: <i>adozione motivato provvedimento di divieto prosecuzione attività e rimozione effetti dannosi</i> ; - SCIA conformabile: <i>adozione motivato provvedimento di divieto prosecuzione attività ed indicazioni per la formazione entro il termine di almeno 30 giorni</i>
Amministrazione (Sportello Unico per l'Edilizia)	Controlli	Decorsi 30 giorni dal deposito: * Solo in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-nonies della L. 241/1990	Ordinanza di divieto di prosecuzione attività e rimozione degli eventuali effetti dannosi *

\* Dall'art. 19, comma 4, della L. 241/1990 come riscritto dalla L. 124/2015, ed in vigore dal 28/8/2015, si evince che dopo il termine di 30 giorni dal deposito l'unico provvedimento che può essere adottato è "l'inibitoria e rimessione in pristino" che può essere assunto solo in presenza delle condizioni per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio.

Tali condizioni sono riferite al potere in via generale per l'annullamento d'ufficio in autotutela che può essere operato in presenza contestualmente dei seguenti presupposti:

- atto illegittimo;
- ragioni di interesse pubblico confrontato con gli interessi dei destinatari del provvedimento e dei controinteressati;
- termine ragionevole.

*Non si assume quindi il provvedimento di annullamento della SCIA come avveniva fino al 27 agosto, bensì l'ordinanza inibitoria dell'attività, ovvero lo stesso provvedimento previsto per il controllo con esito negativo entro 30 giorni dal deposito.*

## **INQUADRAMENTO DELLA D.I.A. (c.d. Superdia)**

La denuncia di inizio attività non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge (chiarimento sulla natura della D.I.A. operato dal Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza 29-07-2011, n. 15).

### **LA D.I.A. ALTERNATIVA AL P.d.C. IN BASE ALLA LEGGE STATALE O REGIONALE PERMANE NEI SEGUENTI CASI <sup>1</sup>:**

<b>A</b>	Interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);
<b>B</b>	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;
<b>C</b>	Interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

(1) Chiarimento operato dalla disposizione interpretativa contenuta nella L. 12/7/2011 n. 106 art. 5 comma 2 lett. c).

In alternativa al permesso di costruire, per effetto della modifica apportata al TUE dal D.Lgs. 301/2002, è prevista la possibilità di avvalersi della DIA (conosciuta nella prassi come super-DIA) per gli interventi elencati all'art. 22 c. 3 del D.P.R. 380/2001, riporati nello schema.

L'interessato può quindi operare la scelta di ricorrere al permesso di costruire oppure alla super-DIA volontariamente. In quest'ultimo caso il titolo è oneroso. Inoltre, in caso di violazioni, trovano applicazione le sanzioni penali di cui all'art. 44 del D.P.R. 380/2001, contrariamente a quanto previsto per il caso in cui l'interessato si avvalga di permesso di costruire per interventi invece soggetti per legge a SCIA.

La disposizione di carattere interpretativo di cui al c.d. "decreto sviluppo" D.L. 13/5/2011 n. 70 (entrato in vigore il 14/5/2011) convertito con modifiche con legge 12/7/2011 n. 106, all'art. 5 comma 2 lett. c) esplicita che la SCIA sostituisce la DIA per tutti gli interventi edilizi di cui all'art. 22 c. 1 e c. 2 D.P.R. 380/2001, mentre la SCIA non sostituisce la DIA per gli interventi in cui, in base alla normativa statale (art. 22 comma 3 del TUE) e alla normativa regionale, sia alternativa al permesso di costruire.

La norma ha posto fine ai dubbi e interpretazioni che l'art. 49 comma 4 bis L. 122/2010 sostituendo il testo dell'art. 19 L. 241/1990 rubricato "dichiarazione di inizio attività" con "segnalazione certificata di inizio attività-SCIA" aveva generato con riguardo all'applicazione alla materia dell'edilizia (si veda in inquadramento).

L'art. 13 comma 2 lett. e) del D.L. 22/6/2012 n. 83 "Modifiche urgenti per la crescita del Paese" convertito

con modifiche nella L. 7/8/2012 n. 134 ha inserito all'art. 23 del TUE i commi 1-bis e 1-ter e modificato i commi 3 e 4.

Nella sostanza le modifiche riproducono ed estendono alla D.I.A. le stesse disposizioni già previste per la SCIA dall'art. 19 L. 241/1990, in merito all'autocertificazione sostitutiva di atti o pareri, ovvero dell'esecuzione di verifiche preventive, di organi od enti appositi ed alle modalità di presentazione del titolo abilitativo.

Infatti, l'art. 23, al comma 1-bis, stabilisce che "nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, con la sola esclusione dei casi in cui sussistono vincoli ambientali, paesaggistici o culturali nonché quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge, dagli strumenti urbanistici approvati o adottati e dai regolamenti edilizi...".

Spetta quindi ai tecnici abilitati, con le conseguenti maggiori responsabilità, garantire la sussistenza di tutti i requisiti e presupposti di compatibilità dell'intervento per dare l'avvio ai lavori operando valutazioni, anche discrezionali, che, prima delle modifiche alla legge 134/202, erano state sempre in capo alle amministrazioni, alle quali continuano a resta i controlli successivi.

Una ulteriore modifica, ha riguardato la modalità di presentazione

La D.I.A., come la SCIA, può essere presentata tramite posta raccomandata con avviso di ricevimento, salvo i casi in cui sia prevista, in via esclusiva, la presentazione telematica.

Nel caso di invio tramite posta raccomandata, la denuncia si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'Amministrazione. Per l'inoltro tramite strumenti telematici, il comma 1-ter del novellato art. 23 rimanda ad un regolamento del governo, ancora da emanare, l'individuazione dei criteri e delle modalità di presentazione per tutto il territorio nazionale.

Come per la SCIA, anche per la D.I.A. la norma, sancisce che sono esclusi dall'autocertificazione gli interventi che riguardino immobili in cui sussistono vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e quelli previsti per le costruzioni in zone sismiche.

Per i casi esclusi, conseguentemente, permane l'obbligo di acquisire i pareri e le autorizzazioni previste dalla disciplina di settore che devono essere allegati alla D.I.A..

Per gli immobili sottoposti ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via delegata al Comune, il termine di 30 giorni per dare avvio ai lavori, decorre dal rilascio del relativo atto di assenso che, qualora sia negativo, comporta l'inefficacia della D.I.A.

L'art. 23-bis introdotto nel TUE dal decreto del fare, disciplina l'acquisizione delle di tutti gli atti di assenso preliminari all'effettuazione dei lavori con CIL e con SCIA, per il tramite dello Sportello.

La mancata menzione anche dell'acquisizione degli atti di assenso necessari per gli interventi con D.I.A., risulta da imputare allo scarso coordinamento che i vari interventi sul TUE continuano a far registrare. E' evidente comunque che l'acquisizione dei pareri, con richiesta contestuale al deposito del titolo, ovvero preliminare allo stesso, deve avvenire per il tramite dello Sportello Unico.

Le differenze tra SCIA e D.I.A. sono ormai esclusivamente nella possibilità d'inizio immediato dei lavori con esercizio dei poteri inibitori entro 30 giorni dal deposito per la SCIA, contro l'inizio lavori dopo 30 giorni dal deposito e l'esercizio dei poteri inibitori entro questo stesso termine per la D.I.A..

Per il resto la procedura dei due titoli risulta uniforme, così come la documentazione da produrre; tanto valeva pertanto semplificare, eliminando definitivamente la D.I.A..

Le Regioni possono definire l'applicazione della D.I.A. con proprie leggi.

Tuttavia, dopo la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 164 del 27 giugno 2012, i margini di intervento delle Regioni risultano molto ridotti, in quanto i principi espressi nella sentenza in ordine alla SCIA sono validi anche per la DIA.

La semplificazione amministrativa (rappresentata dall'autocertificazione in luogo di pareri, atti e verifiche), è disposta con riferimento ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e pertanto, sulla base dell'art. 117 comma 2 lett. m) della Costituzione, la competenza a fissare i livelli di prestazione è dello Stato in via esclusiva.

La competenza legislativa concorrente Stato/Regione, non può più ormai prescindere dall'impostazione della suprema Corte che si è appunto espressa in favore della semplificazione introdotta con legge statale; diversamente il contenzioso risulterebbe inevitabile così come l'esito.



## **PROCEDIMENTO**

(D.P.R. n. 380/2001, art. 23)

Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo presenta, almeno 30 giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, allo Sportello Unico per l'Edilizia la D.I.A.



La denuncia di inizio attività è corredata da:

- una dettagliata relazione ed elaborati di progetto a firma di progettista abilitato, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati o adottati ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico sanitarie, e la sussistenza dei requisiti e presupposti di legge;
- autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni in luogo di atti, pareri o verifiche preventive di organi o enti;
- istanza per acquisizione atti di assenso dei vincoli per i quali vi è l'obbligo di acquisire l'atto di assenso, ovvero se acquisiti in precedenza, indicazione della comunicazione dello Sportello Unico dell'avvenuta acquisizione o dell'esito della Conferenza di Servizi;
- documentazione prescritta dall'art. 90, comma 10, del D.Lgs. 81/2008
- copia della notifica preliminare di cui all'art. 99 D.Lgs 81/2008;
- dati per acquisizione DURC



Qualora la D.I.A. sia priva delle condizioni previste, lo Sportello notifica l'ordine di non dar corso ai lavori, entro 30 giorni dal deposito o dall'acquisizione degli atti di assenso se successiva.

# IL PROCEDIMENTO PER IL RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

## INQUADRAMENTO

Il permesso di costruire è un'autorizzazione che il Comune rilascia per eseguire interventi edilizi di una certa consistenza. Esso ha sostituito la Concessione Edilizia, la quale nel 1977 ha a sua volta sostituito la Licenza Edilizia. Con l'entrata in vigore di procedimenti amministrativi volti alla semplificazione burocratica: [Dia](#), [Scia](#) e [Cila](#), il permesso di costruire ha finito per essere utilizzato essenzialmente per le nuove costruzioni o per interventi caratterizzati dal notevole peso urbanistico.

La disciplina dell'edilizia di cui al D.P.R. 6/6/2001 n. 380 (TUE), è stata, a partire dal 2010, oggetto di diverse modifiche operate attraverso decretazione d'urgenza, emanati con la finalità di fronteggiare la grave crisi che colpisce il settore dell'edilizia, mediante la semplificazione ed il contenimento dei tempi delle procedure.

In particolare, per quanto riguarda il permesso di costruire, l'art. 20 del TUE rubricato "procedimento per il rilascio del permesso di costruire" ha avuto diverse modificazioni che si richiamano in nota..

Senza entrare in una trattazione troppo di dettaglio delle molte modifiche che si sono susseguite, si richiamano:

### **LE MODIFICHE DEL DECRETO C.D. "DEL FARE" (anno 2013)**

Il c.d. "decreto del fare" D.L. 69/2013 convertito con modifiche con L. 98/2013, ha modificato l'articolo 20, commi 8 - 9 - 10 del D.P.R. 380/2001, **relativi al rilascio di permesso di costruire in presenza di vincoli paesaggistici o culturali.**

Le modifiche si possono così riassumere:

- 1) è stato sostituito il silenzio-rifiuto con l'obbligo della pubblica amministrazione di emettere un provvedimento espresso. La modifica è in linea con il principio generale dell'art. 2 L. 241/1990, ossia il dovere in capo alla P.A. di concludere il procedimento con un provvedimento.
- 2) il procedimento di rilascio del permesso è divenuto unico, sia che si tratti di immobile sottoposto a vincolo la cui tutela compete all'Amministrazione Comunale, sia che la tutela compete ad amministrazione diversa (infatti è soppresso il comma 10 e, il procedimento è disciplinato per tutti i vincoli al comma 9);
- 3) non c'è l'obbligo di convocare la conferenza di servizi nel caso in cui l'immobile sia sottoposto ad un vincolo, la cui tutela non compete all'amministrazione comunale. E' stato quindi alleggerito il procedimento con l'eliminazione dell'obbligo di convocare la conferenza di servizi, anche in presenza di un solo vincolo e quindi di una sola amministrazione che deve esprimersi. La convocazione della conferenza è quindi divenuta facoltativa.

Va comunque richiamato l'obbligo di convocare la conferenza di servizi, nei casi in cui, scaduto il termine dell'istruttoria, 60 giorni, non siano stati acquisiti i pareri e gli atti di assenso obbligatori.

Il comma 9 dell'art. 20, come modificato, specifica che resta fermo il disposto dell'art. 149, comma 9 del D.Lgs. 42/2004. Quindi, decorso inutilmente il termine di 45 giorni entro i quali la Soprintendenza deve esprimere il proprio parere, l'A.C. ha la facoltà di indire la conferenza di servizi alla quale partecipa anche la Soprintendenza. La Conferenza si pronuncia entro il termine perentorio di 15 giorni, in ogni caso, decorsi 60 giorni dalla ricezione degli atti da parte della Soprintendenza, il Comune procede sulla domanda di autorizzazione.

In sostanza, con le predette modifiche, il rilascio del permesso di costruire in immobile soggetto a vincolo paesaggistico (art. 146 D.Lgs. 42/2004), può avere due modalità:

- a) il responsabile dello sportello unico, per acquisire il parere della Soprintendenza indice la conferenza di servizi. In questo caso trovano applicazione le disposizioni dell'art. 14 ter L. 241/1990 e succ. mod. e quindi nell'ambito della Conferenza il Soprintendente si esprime, oppure si considera acquisito l'assenso se, all'esito dei lavori non abbia espresso definitivamente il parere;
- b) il responsabile dello sportello unico, non indice la conferenza, ma chiede direttamente il parere alla Soprintendenza, applicando l'art. 146, comma 9, del D.Lgs. 42/2004. Se il parere non viene reso nel

termine di 45 giorni, decorsi comunque 60 giorni dal ricevimento della richiesta da parte della Soprintendenza, l'amministrazione competente alla tutela del vincolo, conclude il procedimento dell'autorizzazione.

### **LE MODIFICHE DEL C.D. DECRETO “SBLOCCA ITALIA” (anno 2014)**

Il c.d decreto sblocca Italia D.L. n. 133/2014 convertito con modifiche nella L. 164/2014, è intervenuto con una semplificazione sulla **proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori** disciplinati all'art. 15 del TUE.

L'art. 17, comma 1, lett. f) della L. 164/2014 ha modificato il comma 2 ed aggiunto il comma 2-bis all'art. 15 del TUE.

La proroga al termine per l'inizio e per l'ultimazione dei lavori, può essere accordata con provvedimento motivato, per i seguenti motivi:

- per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso di costruire;
- in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori;
- quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

Deve inoltre essere accordata, quando i lavori non possono essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate.

Altra modifica è quella che ha interessato il comma 7 dell'art. 20, per effetto della quale il raddoppio dei termini per il rilascio del Permesso di costruire è possibile sol per progetti molto complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento. E' stato quindi cassato il raddoppio dei termini per i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

Altra novità è il **Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici disciplinato all'art. 14 del TUE.**

La procedura in precedenza prevista per gli edifici ed impianti pubblici e di interesse pubblico, viene estesa con l'introduzione del nuovo comma 1-bis anche al recupero delle aree industriali dismesse.

La norma intende così favorire il recupero e la riqualificazione del suolo.

**Le modifiche riguardano anche gli artt. 16 e 17 relativi al contributo di costruzione.**

Al fine di agevolare gli interventi di densificazione edilizia, per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore al venti per cento rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni. I Comuni entro il 10/2/2015 devono definire i criteri e le modalità per l'applicazione della riduzione (art. 17, comma 4-bis del TUE).

Sono inoltre stati ampliati i criteri che devono essere utilizzati per la definizione delle tabelle parametriche, nell'ottica di una riduzione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per interventi di ristrutturazione, al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente (art. 16, commi 4 lett. d-bis, 5 e 10).

### **IL PERMESSO DI COSTRUIRE CONVENZIONATO**

Il decreto “Sblocca Italia”, D.L. 133/2014, convertito con modifiche dalla L. 163/2014, ha introdotto il Permesso di costruire convenzionato nel TUE all'art. 28-bis rubricato appunto “Permesso di costruire convenzionato”.

Si tratta di un nuovo istituto che entra nella disciplina statale, mutuato dalla disciplina di alcune Regioni (es. Lombardia ed Emilia-Romagna), che già da anni lo avevano normato.

Lo scopo del permesso di costruire convenzionato è quello di semplificare le modalità di attuazione degli interventi previsti nella pianificazione urbanistica con azioni amministrative più snelle, in quanto può essere impiegato, come dispone il comma 1 dell'art. 28-bis “Qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata”.

In tali casi, anziché prevedere l'attuazione attraverso un piano attuativo che ha tecnicamente tempi piuttosto lunghi, è possibile operare l'intervento con il permesso di costruire convenzionato.

Alla base del rilascio del permesso di costruire vi è dunque una convenzione, approvata dal Consiglio Comunale, nella quale sono specificati gli obblighi di cui il soggetto attuatore si fa carico per soddisfare l'interesse pubblico. In particolare la convenzione deve prevedere: la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori; la realizzazione di opere di urbanizzazione; le caratteristiche morfologiche degli interventi; la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.

La convenzione può prevedere modalità di attuazione per stralci funzionali. A questi sono collegati gli oneri

e le opere di urbanizzazione da eseguire. Il termine di validità del permesso di costruire convenzionato, può essere modulato in relazione agli stralci funzionali previsti nella convenzione.

Al procedimento di formazione del permesso di costruire convenzionato si applica quanto il TU prevede per **il permesso di costruire, ossia il Capo II del Titolo II del D.P.R. 380/2001 e succ. mod.**

La convenzione è sottoposta all'art. 11 della legge 241/1990, in materia di accordi integrativo o sostitutivi di procedimenti. Qualora la convenzione abbia ad oggetto opere di urbanizzazione, trova applicazione il Codice dei contratti sulle opere di urbanizzazione a scomputo (articolo 32, comma 1, lettera g, del Codice) e l'art. 16, comma 2 del TUE.

## **SINTESI DEL PROCEDIMENTO DI RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE**

Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire indicato all'art. 20 del TUE è stato recentemente modificato dal D.Lgs 30 giugno 2016 n. 127 (in vigore dal 28 luglio), che, al titolo I contiene la nuova disciplina della conferenza di servizi che opera la riscrittura degli artt. 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, 14-quinquies della L. 241/1990.

Il citato decreto inoltre, al Titolo II “Disposizioni di coordinamento con le discipline settoriali della conferenza di servizi” reca gli articoli di coordinamento della conferenza di servizi con le discipline settoriali, in materia di edilizia, sportello unico per le attività produttive, autorizzazione unica ambientale, valutazione dello studio di impatto ambientale ed autorizzazione paesaggistica.

Con riferimento alla disciplina dell’edilizia, il D.lgs 127/2016, apporta modifiche all’art. 5 “Sportello unico per l’edilizia” e all’art. 20 “Procedimento per il rilascio del permesso di costruire” del D.P.R. 380/2001.

All’art. 20 sono state apportate modifiche ai commi 3, 6, 8 e sono stati abrogati il comma 5-bis e il comma 9.

Le modifiche rendono ora sempre obbligatorio, per le istanze presentate dopo il 28 luglio 2016, il ricorso alla conferenza di servizi per l’acquisizione dei pareri e atti di assenso comunque denominati, necessari al procedimento per il rilascio del permesso di costruire.

Infatti:

l’art. 5 modificato al comma 3, stabilisce che è sempre indetta la conferenza di servizi nell’ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire, qualora siano necessari atti di assenso comunque denominati.

all’art. 20 è stato l’aggiunto il comma 3 che recita “..... *Qualora sia necessario acquisire ulteriori atti di assenso, comunque denominati, resi da amministrazioni diverse, si procede ai sensi degli articoli 14 e seguenti della L. 7 agosto 1990 n. 241*”;

*l’abrogazione del comma 5-bis che prevedeva il ricorso alla conferenza di servizi solo qualora i pareri necessari non fossero acquisiti entro il termine di 60 giorni assegnato per l’istruttoria, fa venir meno l’eventualità del ricorso alla conferenza di servizi;*

l’abrogazione del comma 9 che disciplinava la conclusione del procedimento nel caso l’istanza di permesso di costruire riguardasse un immobile sottoposto a vincolo, porta ad affermare il principio che con la nuova procedura, nessun interesse, neppure quello preposto alla tutela dei beni culturali e paesaggisti, può di per sé bloccare la conclusione del procedimento.

L’iter per il rilascio del permesso di costruire risulta così articolato:

- 1) domanda presentata allo sportello unico, sottoscritta da soggetto legittimato, corredata dagli elaborati tecnici, dichiarazione del professionista che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia e in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie ed efficienza energetica;
- 2) all’atto della presentazione dell’istanza lo sportello rilascia la ricevuta che attesta la presentazione della domanda (art. 18-bis L. 241/1990). Se la ricevuta non contiene già tutte le informazioni di cui all’art. 8 L. 241/1990, entro 10 giorni lo sportello comunica al richiedente il nominativo del responsabile di procedimento;
- 3) entro 60 giorni dalla presentazione della domanda il responsabile di procedimento:
  - cura l’istruttoria e valuta la conformità del progetto alla normativa vigente;
  - qualora sia necessario acquisire atti di assenso comunque denominati, da parte di altre amministrazioni, procede ad indire la conferenza di servizi, ai sensi dell’art. 14 e seguenti della L.

241/1990;

- può chiedere modifiche al progetto di modesta entità fissando un termine per l'adesione. In caso di adesione l'interessato deve presentare la documentazione entro i successivi 15 giorni;
- formula una proposta di provvedimento al dirigente corredata da una dettagliata relazione con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto.

Il termine di 60 gg. può essere interrotto dal responsabile di procedimento, per una sola volta, entro 30 giorni dalla presentazione della domanda, per la richiesta di documentazione, che non sia già nella disponibilità dell'amministrazione o per la richiesta di modifiche al progetto di lieve entità (entrambi questi termini sono raddoppiati per progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile di procedimento). Il termine ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione richiesta;

- 4) il dirigente o il responsabile dello sportello adotta il provvedimento finale entro 30 giorni dalla proposta del responsabile di procedimento; il termine diventa di giorni 40 nel caso sia stato comunicato il preavviso di diniego ai sensi dell'art. 10-bis L. 241. Qualora sia stata indetta la conferenza di servizi, la determinazione motivata di conclusione del procedimento, assunta nei termini di cui agli artt. 14 e segg. L. 241/1990 è ad ogni effetto titolo per la realizzazione dell'intervento;
- 5) decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso si forma il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientale, paesaggistici e culturali per i quali si applicano le disposizioni della conferenza di servizi e deve dunque intervenire la determinazione conclusiva.
- 8) il provvedimento conclusivo va comunicato all'interessato; del rilascio ne viene data notizia al pubblico con l'affissione all'albo pretorio.

A completamento si ritiene utile richiamare in sintesi che:

- restano ferme anche per il permesso di costruire come per tutta la materia edilizia, le competenze dello sportello unico per le attività produttive come definite dal regolamento di cui al D.P.R. n. 160/2010 (si veda l'art. 5 comma 1-bis del D.P.R. 380);
- l'art. 13 "competenza al rilascio del permesso di costruire" del D.P.R. indica espressamente che la competenza per il rilascio del permesso di costruire è del Dirigente o Responsabile dello sportello unico per l'edilizia. Alla disciplina regionale è demandata la disciplina per l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di mancato rilascio del permesso nei termini;
- il procedimento deve concludersi entro i termini, in caso contrario, trovano applicazione, i principi generali del procedimento amministrativo. L'inosservanza dolosa o colposa del termine è infatti fonte di responsabilità sanzionata con l'obbligo, in capo alla pubblica amministrazione, di risarcire il danno (c.d. danno da ritardo) cagionato al privato (art. 2-bis L. 241/1990 e succ. mod.);
- l'art. 2, comma 9-bis della L. 241/1990, dispone che le Amministrazioni devono individuare il soggetto "c.d. funzionario antiritardo" cui il cittadino può rivolgersi in caso di mancata o tardiva emanazione del provvedimento richiesto. Inoltre, le amministrazioni sono tenute, per ogni procedimento amministrativo, a pubblicare sul proprio sito istituzionale in formato tabellare e con link ben visibile nella home page, il soggetto al quale è attribuito il potere sostitutivo ed a cui l'interessato può rivolgersi. Tale soggetto deve comunicare, senza indugio, il nominativo del responsabile del ritardo per l'avvio del procedimento disciplinare;
- l'art. 21, comma 2-ter aggiunto alla L. 241/1990 dal D.Lgs. 126/2016 c.d. "SCIA1" stabilisce: *“La decorrenza del termine previsto dall'[articolo 19, comma 3](#), e la formazione del silenzio assenso ai sensi dell'articolo 20 non escludono la responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente nel caso in cui la segnalazione certificata o l'istanza del privato non fosse conforme alle norme vigenti”*.

## **CERTIFICATO DI AGIBILITÀ INQUADRAMENTO**

Il D.P.R. 380/2001 (TUE) oltre ai titoli abilitativi all'edificazione, disciplina anche il certificato di agibilità, che è anch'esso un titolo abilitativo ma successivo alla realizzazione della costruzione e che deve precedere la sua utilizzazione.

L'obbligo di acquisire il permesso di abitabilità risale alla legge 22 dicembre 1888 n. 5849; in seguito è intervenuto il R.D. 27 luglio 1934 n. 1265 (T.U.L.S.) art. 221 e 222 poi la legge 4 dicembre 1993 n. 493 e il D.P.R. 22 aprile 1994 n. 425.

Ora l'istituto è disciplinato dal D.P.R. 380/2001 che ha abbandonato la precedente suddivisione – che esisteva pur in presenza di un solo procedimento, - tra certificato di abitabilità (rilasciato per i fabbricati ad uso civile abitazione) e certificato di agibilità (rilasciato per i fabbricati ad uso non residenziale). Inoltre ha chiarito che la certificazione di agibilità non riguarda solo la sussistenza dei requisiti di carattere igienico-sanitario, come in precedenza la prevalente giurisprudenza amministrativa riteneva, ma anche la conformità urbanistico-edilizia dell'opera realizzata rispetto al progetto approvato.

Il Titolo III "Agibilità degli edifici" Capo I "Certificato di agibilità", articoli 24, 25 e 26, delinea la disciplina ed i contenuti del certificato di agibilità.

L'art. 24, comma 1 del citato D.P.R. 380, definisce la funzione del certificato di agibilità come segue: "attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente".

Il rilascio del certificato di agibilità è un procedimento complesso che comporta l'esame di diversi aspetti: verifica degli adempimenti di ordine fiscale, ossia l'avvenuta denuncia al catasto del fabbricato che assolve allo scopo di censire l'immobile per l'attribuzione della relativa rendita a fini tributari; esame dell'aspetto igienico-sanitario per la valutazione della salubrità degli ambienti ed il rispetto della normativa in tema di accessibilità e vivibilità, anche con riferimento alla vigente normativa a tutela dei soggetti diversamente abili; esame della conformità dell'opera realizzata rispetto al progetto approvato e dell'adeguatezza degli impianti.

Nel tempo, le molte norme tecniche di settore intervenute (sismica, barriere architettoniche, sicurezza degli impianti, contenimento del consumo di energia, disposizioni sugli scarichi, ecc.), hanno contribuito all'evoluzione del concetto di igiene, salubrità, sicurezza e risparmio energetico. L'insieme della "normativa tecnica per l'edilizia" riorganizzata nella parte seconda del TUE, comporta adempimenti e verifiche collaterali che si svolgono in sede di rilascio del certificato di agibilità e che hanno ampliato la funzione del certificato stesso.

Il certificato di agibilità deve essere obbligatoriamente richiesto, come indicato all'art. 24 comma 2, quando siano stati operati i seguenti interventi:

- nuove costruzioni;
- ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali;
- interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici ed impianti negli stessi installati.

### **AGIBILITÀ PARZIALE**

Il D.L. 21/6/2013, n. 69 (c.d. "decreto del fare") convertito con modif. nella legge 9/8/2013 n. 98 "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", all'art. 30, comma 1 lett. g) e lett. h) è intervenuto sulla disciplina e sul procedimento per il rilascio del certificato di agibilità, modificando rispettivamente l'art. 24 e l'art. 25 del D.P.R. 380 del 2001.

All'art. 24 del citato D.P.R. sono stati introdotti due nuovi commi 4 bis e 4 ter, i quali ammettono la possibilità di rilascio del **certificato di agibilità parziale**.

La modificazione ha di fatto tradotto in legge una modalità già contemplata nella prassi di molti Comuni e disciplinata nei regolamenti edilizi, ma dalla giurisprudenza amministrativa non sempre condivisa.

La crisi dell'edilizia e la conseguente frequente difficoltà delle imprese a completare gli interventi, hanno

indotto il legislatore a regolamentare il rilascio del certificato di agibilità per parti di edifici, indicando le precise condizioni che devono sussistere ed uniformando in tal modo il procedimento su tutto il territorio nazionale.

Quindi, come previsto dall'art. 24 del D.P.R. 380/2001 modificato, il certificato di agibilità parziale può essere richiesto e rilasciato per singoli edifici o per singole unità immobiliari, solo se sussistono le seguenti puntuali condizioni:

- 1) per singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni;
- 2) per singole unità immobiliari, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

L'agibilità parziale non incide direttamente sulla durata di fine lavori indicata nel titolo edilizio che resta di anni tre (prorogabili).

Nei casi di rilascio del certificato di agibilità parziale, prima della scadenza del termine triennale di fine lavori, il termine stesso può essere prorogato una sola volta di anni tre.

La formulazione del comma 4-ter dell'art. 24 che prevede la proroga, non appare del tutto chiara. Potrebbe lasciare intendere che la proroga sia automatica e quindi non subordinata ad alcuna richiesta motivata, in quanto possibilità già prevista dalla legge. Tuttavia il richiamo all'art. 15 comma 2, potrebbe fare ritenere necessaria un'istanza. Peraltro non vi è nessun richiamo all'ammissibilità della proroga solo qualora non siano intervenute contrastanti previsioni urbanistiche e quindi parrebbe sempre possibile.

Per evitare interpretazioni difformi, non guasterebbero chiarimenti, magari in occasione di prossimi decreti.

## **PROCEDIMENTO PER IL RILASCIO**

Il procedimento per il rilascio del certificato di agibilità è disciplinato dall'art. 25 del TUE, modificato dal D.L. 69/2013 con l'aggiunta dei commi 5-bis e 5-ter.

Il certificato di agibilità va richiesto entro 15 giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura; la domanda può essere effettuata dal soggetto titolare del permesso di costruire o che ha presentato la DIA o la SCIA o loro successori o aventi causa, che possono avvalersi di due modalità alternative:

- presentare la domanda allo sportello unico corredata della necessaria documentazione;
- in luogo della domanda presentare una dichiarazione del direttore dei lavori o, qualora non nominato, di un professionista abilitato, con la quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità, unitamente alla documentazione necessaria. Tale modalità, salvo diversa disposizione delle leggi regionali, non è ammessa per l'agibilità parziale (art. 24 comma 4-ter del TUE).

La documentazione, in entrambi i casi, risulta costituita dai seguenti allegati:

- richiesta di accatastamento dell'edificio che lo sportello deve trasmettere al catasto;
- dichiarazione di conformità dell'opera rispetto al progetto approvato, nonché in ordine all'avvenuta prosciugatura dei muri e salubrità degli ambienti;
- dichiarazioni delle imprese installatrici che attestano la conformità degli impianti (elettrico, elettronico, protezione scariche atmosferiche, riscaldamento e climatizzazione, ascensori, montacarichi, scale mobili, radiotelevisivo, antincendio, idrico, gas, ecc.) installati negli edifici a uso civile alle prescrizioni in materia di sicurezza degli impianti stessi, ovvero certificati di collaudo degli stessi ove richiesto dalle vigenti normative, ovvero certificazioni di conformità degli impianti;
- documentazione relativa all'isolamento termico dell'edificio;
- documentazione relativa al rispetto delle norme di prevenzione incendi;
- certificato di collaudo statico (qualora le opere abbiano interessato nuove strutture dell'edificio di cemento armato, di acciaio, a pannelli portanti o di legno);
- certificato del competente ufficio tecnico della Regione che attesti la conformità delle opere eseguite nelle zone sismiche alla normativa tecnica vigente;
- dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche;
- autorizzazione allo scarico.

Ne caso sia presentata la domanda di agibilità, il procedimento si conclude in 30 giorni salvo interruzioni, con la seguente tempistica:

- entro 10 giorni lo sportello deve comunicare al richiedente il nominativo del responsabile del

procedimento (art. 25, comma 2). Tale comunicazione, oltre che espressamente prevista dalla norma in argomento, costituisce un atto dovuto in base alla normativa generale sul procedimento amministrativo contenuta nella legge 241/1990;

- entro 15 giorni il responsabile di procedimento può interrompere, per una sola volta, i termini del procedimento per acquisire documentazione integrativa a condizione che non sia già nella disponibilità dell'Amministrazione o non possa essere acquisita autonomamente;
- il termine di 30 giorni per il rilascio ricomincia a decorrere per intero al ricevimento di tutta la documentazione integrativa richiesta;
- se entro il suddetto termine di 30 giorni il certificato non è rilasciato, si forma il silenzio-assenso nel caso sia stato rilasciato il parere dell'ASL che attesti la rispondenza alle norme igienico-sanitarie. Nel caso invece tale rispondenza sia autodichiarata dallo stesso interessato, il termine per la formazione del silenzio-assenso è di 60 giorni.

Si precisa, che sulla base dei principi generali e dell'orientamento della giurisprudenza amministrativa, l'assenso in caso di silenzio dell'Amministrazione, si forma solamente se le dichiarazioni rese risultino veritiere e la domanda risulti completa di tutta la documentazione prescritta.

La richiesta di agibilità deve essere presentata entro 15 giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura (art. 25, comma 1). Il ritardo o la mancata presentazione (art. 24 comma 3) comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da €. 77,00 a €. 464,00; la procedura per l'irrogazione è regolata dalla legge 24/11/1981 n. 689 artt. 13 e seguenti.

La sanzione è prevista per il solo fatto della mancata richiesta del certificato e quindi non è causa esimente la dimostrazione che l'immobile non è stato utilizzato.

La ratio della disposizione è quella di contrastare l'esistenza di costruzioni che, in quanto prive di agibilità, possono rappresentare un generico pericolo per la collettività poiché non ne è accertata la conformità alle normative igieniche e di sicurezza.

Prima del rilascio dell'agibilità il Comune può effettuare una ispezione dell'immobile. L'ispezione non è prevista come obbligatoria (art. 25 comma 3 del TUE) e quindi risulta rimessa a valutazioni del responsabile di procedimento od il dirigente. I regolamenti edilizi comunali, nonché le leggi regionali avranno sicuramente provveduto a delineare modalità di controllo a campione e/o obbligatorie per interenti di impatto rilevante, in modo comunque da assicurare imparzialità e trasparenza.

### **ATTESTAZIONE DI AGIBILITA'**

In alternativa alla domanda per il rilascio del certificato di agibilità può essere presentata allo Sportello Unico, l'autodichiarazione a firma di un professionista abilitato che attesti l'agibilità dell'opera e la sua conformità al progetto e che sia completa di tutta la necessaria documentazione.

In tal caso, l'agibilità dell'edificio sarà immediata.

La verifica della sussistenza di tutti i requisiti è evidentemente demandata a controlli successivi alla formazione dell'agibilità; in caso contrario la nuova modalità non produrrebbe alcuna novità o semplificazione effettiva.

Il termine di 30 giorni per il controllo decorrerà dal deposito della documentazione.

Tale modalità ammessa per tutte le costruzioni, ma esclusa per l'agibilità parziale salvo diversa disposizione delle leggi regionali, rappresenta una forma di semplificazione e di celerità del procedimento introdotta dal D.L. 69/2013 (art. 30, comma 1, lett. h).

L'art. 25 del TUE è una norma di rango regolamentare e quindi modificabile da parte delle Regioni ed infatti il comma 5-ter aggiunto all'art. 25 del TUE rimanda alle Regioni a statuto ordinario la disciplina delle modalità per l'attuazione della disposizione dell'agibilità mediante autodichiarazione e per l'effettuazione dei controlli.

La dichiarazione in luogo della domanda di abitabilità, dovrà anch'essa essere presentata entro 15 giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento.



