

Gli e-book di **Edil** **Tecnico**.it

Valeria Tarroni

DECRETI “SCIA 1” E “SCIA 2” COSA CAMBIA NELLA DISCIPLINA EDILIZIA

Indicazioni operative e analisi dei D.lgs. 126 e 222/2016



Valeria Tarroni

DECRETI “SCIA 1” E “SCIA 2” COSA CAMBIA NELLA DISCIPLINA EDILIZIA

Indicazioni operative e analisi dei D.lgs. 126 e 222/2016

Valeria Tarroni

Responsabile servizio pianificazione, edilizia privata e ambiente
di Pubblica Amministrazione (o Comune)



Codice 978.88.916.1598.5

© Copyright 2017 by Maggioli S.p.A.

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001: 2008

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8

Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595

www.maggiolieditore.it

[e-mail: clienti.editore@maggioli.it](mailto:clienti.editore@maggioli.it)

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale
o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

L'Autore e l'Editore declinano ogni responsabilità per eventuali errori e/o inesattezze relative alla elaborazione
dei testi normativi e per l'eventuale modifica e/o variazione degli schemi e della modulistica allegata.

L'Autore, pur garantendo la massima affidabilità dell'opera, non risponde di danni derivanti dall'uso
dei dati e delle notizie ivi contenuti.

L'Editore non risponde di eventuali danni causati da involontari refusi o errori di stampa.

Indice

1. Inquadramento	» 4
1.1. La delega per la semplificazione amministrativa.....	» 7
1.2. I decreti legislativi di attuazione della delega in materia di SCIA.....	» 9
1.3. I pareri del Consiglio di Stato sugli schemi dei decreti.....	» 10
1.4. L'Intesa della Conferenza Unificata.....	» 13
2. Il decreto legislativo n. 126 del 2016 (c.d. decreto SCIA 1) (struttura del decreto).	» 15
2.1. Riforma con più decreti e certezza del regime applicabile.....	» 16
2.2. Modulistica sul web - Sanzioni ai dipendenti pubblici che non rispettano la norma	» 16
2.3. Modifiche alla legge 241 del 1990	» 18
2.3.1. Ricevuta di consegna e protocollazione (nuovo art. 18-bis)	» 19
2.3.2. Inizio immediato dell'attività e controlli delle SCIA (modifiche all'art. 19)	» 20
2.3.3. Concentrazione di regimi amministrativi e Sportello Unico.....	» 22
2.3.4. Ulteriori modifiche alla L. 241/1990	» 25
3. Il decreto legislativo n. 222 del 2016 (c.d. decreto SCIA 2)	» 27
3.1. Glossario unico	» 28
3.2. Consulenza preistruttoria	» 29
3.3. Deliberazioni ad hoc a tutela delle zone di pregio.....	» 30
3.4. Regimi amministrativi delle attività private	» 31
3.5. Tabella A "Sezione II – Edilizia"	» 32
3.6. Modifiche al D.P.R. n. 380/2001	» 33
3.6.1. Sportello Unico per l'Edilizia (art. 5 del TUE).....	» 34
3.6.2. Attività edilizia libera (art. 6 del TUE)	» 35
3.6.3. Comunicazione inizio lavori asseverata (art. 6-bis del TUE)	» 36
3.6.4. Permesso di costruire (art. 20 del TUE).....	» 38
3.6.5. SCIA e SCIA alternativa al permesso di costruire (c.d. SuperScia): modifiche agli articoli 22 e 23 del TUE.....	» 39
3.6.6. Autorizzazioni preliminari alla CILA e alla SCIA (modifica all'art. 23-bis del TUE).....	» 42
3.6.7. Segnalazione Certificata di Agibilità (SCAGI) - Modifica all'art. 24 e abrogazione dell'art. 25 del TUE.....	» 42
3.6.8. Ulteriori modifiche al D.P.R. 380/2001	» 45

1. Inquadramento

La Segnalazione Certificata di Inizio Attività, acronimo SCIA, è stata introdotta dal D.L. n. 78 del 2010 convertito con modificazioni dalla Legge n. 122/2010¹ che ha riformulato l'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (c.d. legge generale sul procedimento amministrativo), che disciplinava la "Dichiarazione di Inizio Attività" nota come "D.I.A."

La vexata quaestio che da subito è scaturita, in merito all'applicabilità del nuovo istituto SCIA anche alla materia dell'edilizia disciplinata dalla propria normativa speciale², è stata in seguito risolta con una norma interpretativa³ che ha chiarito che la SCIA di cui all'art. 19 L. 241/1990, sostituisce la DIA per tutti gli interventi edilizi previsti dall'art. 22, commi 1 e 2 del D.P.R. 380/2001 (TUE), ma non sostituisce la DIA alternativa al permesso di costruire (c.d. Superdia) prevista all'art. 22 comma 3 (ora sostituita dalla SCIA alternativa al permesso di costruire e disciplinata dall'art. 23⁴). Al contempo veniva aggiunto all'art. 19 della L. 241 il comma 6-bis, che stabilisce per il controllo delle SCIA per l'attività edilizia un termine di giorni 30 dal deposito (mentre per le SCIA non di edilizia il termine è di giorni 60) e fa salve le disposizioni sanzionatorie relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia stabilite dal D.P.R. 380 del 2001.

La SCIA al di là del mutato acronimo, mantiene la medesima finalità della DIA ed opera sostanzialmente nelle medesime materie.

La principale differenza tra la D.I.A. e la SCIA era riferito al meccanismo col quale si legittima il privato ad intraprendere l'attività. Inizio lavori posticipato a 30 giorni (o 60 giorni) dal deposito per la DIA, inizio lavori immediato per la SCIA. Entro tale termine l'amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e presupposti per effettuare l'intervento, doveva assumere i provvedimenti inibitori dell'attività.

Il testo dell'art. 19 riformulato nel 2010, al primo comma, dispone che la SCIA sostituisca 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 carattere generale. Sono fatti salvi i successivi controlli degli organi e delle amministrazioni competenti.

1. Si veda l'art. 49, comma 4-bis, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"

2. Il Dicastero della Semplificazione con una nota del 16 settembre 2010, partendo dal dato letterale dell'articolo 49 della legge 122/2010 che col comma 4-ter aveva disposto che l'espressione "segnalazione certificata di inizio attività" e "SCIA" sostituiscono rispettivamente quelle di "dichiarazione di inizio attività" e "DIA", ovunque ricorrano, affermava che il settore dell'edilizia non era escluso e che la modifica riguardava anche il d.p.r. 380/2001 "Testo unico edilizia". Tuttavia, anche dopo la nota del Ministero, le incertezze circa l'applicazione o meno della SCIA in edilizia, persistevano, alimentate da argomentazioni e posizioni autorevoli.

3. Si tratta dell'art. 5, comma 2 lett. c) del D.L. 13/5/2011 n. 70 "Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia" convertito con modificazioni in L. 12/7/2001 n. 106

4. Per effetto del D.lgs. 25/11/2016 n. 222 c.d. "SCIA 2"

La SCIA non può essere utilizzata in presenza di 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 e delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivanti dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria.

Anche gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela della salute, prima riservati all’azienda sanitaria locale, sono stati sostituiti dalla SCIA. I requisiti igienico-sanitari delle attività intraprese sono pertanto asseverati dal professionista.

L’inizio dei lavori con la DIA, decorsi trenta giorni dal deposito presso lo sportello unico, è confermato per la SCIA alternativa al Permesso di Costruire.

All’amministrazione è riservato il controllo di merito nel termine di trenta giorni dal deposito e qualora riscontri la carenza dei requisiti o presupposti prescritti dalla legge o da atti amministrativi per l’attività intrapresa, deve ordinare il divieto di prosecuzione e la rimozione degli effetti, oppure se possibile disporre le indicazioni e i termini per conformare l’intervento ai requisiti di legge.

Nel tentativo di rilanciare il settore delle costruzioni colpito da una crisi sistemica e per favorire la ripresa economica del Paese, la legislazione statale dell’edilizia è stata, a partire dal 2010, oggetto di ripetuti interventi finalizzati a semplificare le procedure, ridurre i tempi ed incentivare gli interventi.

Si è così avuto un susseguirsi di decreti leggi immediatamente vigenti e poi modificati con la legge di conversione; vi sono state diverse norme oggetto di più modifiche in poco tempo ed il risultato è che si è reso meno organico il quadro normativo di riferimento, sia nazionale che regionale.

Essendo la materia del “governo del territorio” di cui l’edilizia fa parte, rimessa alla legislazione concorrente, ne è peraltro scaturito un contenzioso costituzionale rilevante: le Regioni contro le leggi dello Stato e lo Stato contro le leggi regionali. Diversi sono stati i pronunciamenti della Corte Costituzionale che hanno quanto meno sortito l’esito di ridefinire i rapporti della legislazione concorrente della materia del “governo del territorio” di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione, che ricomprende oltre all’urbanistica anche l’edilizia, spostando verso una progressiva centralizzazione delle competenze.

I punti fermi desumibili dalle sentenze della Suprema Corte⁵ possono così sintetizzarsi: la semplificazione amministrativa rientra tra i principi fondamentali di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione che attiene alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in un quadro uniforme. Allo Stato è attribuita dall’art. 120, comma 2 della Costituzione, la legislazione esclusiva per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

La legislazione nazionale di semplificazione (anche nelle materie della legislazione concorrente)

5. In particolare si richiamano le sentenze della Corte Costituzionale n. 164/2012; n. 203/2012; n. 121/2014. La giurisprudenza della Corte ha affermato che 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. L’affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è prevista in relazione ai «diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Esso, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost.

è emanata in attuazione di poteri esclusivi e dunque è di immediata applicazione e supera in modo automatico le disposizioni delle leggi regionali. La legislazione concorrente consente tuttavia, successivamente, alle Regioni di rilegiferare e di stabilire le disposizioni di dettaglio.

La finalità perseguita dal legislatore attraverso la SCIA, che costituisce livello essenziale delle prestazioni, è di rendere più semplice l'avvio di qualsiasi attività privata, aumentando la responsabilità del segnalante e del proprio professionista.

Al contempo il legislatore persegue anche l'esigenza di tutelare l'affidamento del privato che intraprende l'attività, sapendo che oltre un certo termine il titolo presentato all'amministrazione è intangibile.

Ed infatti con l'art. 6 della L. 124/2015, sono state introdotte alcune rilevanti modifiche al potere di autotutela della pubblica amministrazione. In particolare all'art. 21-nonies della L. 241/1990 è stato inserito il limite temporale di mesi diciotto per l'annullamento di atti attributivi di vantaggi economici o che si siano formati con il silenzio-assenso, con l'obiettivo di dare certezza alle situazioni soggettive dei privati. Si tratta di un termine perentorio che vale anche, non solo per gli atti espressi, ma anche per la SCIA.

Il D.lgs. 25 novembre 2016 n. 222, con l'art. 2, comma 4, ha poi stabilito che i diciotto mesi decorrono dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere di verifica riservato all'amministrazione. Ha inoltre chiarito che resta fermo l'art. 21, comma 1 della L. 241/1990 che in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non ammette la conformazione o la sanatoria dell'attività intrapresa con SCIA o con provvedimento amministrativo formatosi col silenzio-assenso. Il dichiarante in tal caso è punito con la sanzione prevista dall'art. 483 del codice penale, salvo che il fatto non costituisca più grave reato. Pare così superata l'interpretazione di una abrogazione implicita di questo articolo a seguito dell'introduzione del comma 2-bis aggiunto all'art. 21-nonies alla L. 241 dalla L. 124/2015, il quale comporta che passato il termine di mesi diciotto, l'annullamento di provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di attestazioni o dichiarazioni false o mendaci, può avvenire se la condotta costituente reato è stata accertata con sentenza passata in giudicato.

L'introduzione della disposizione temporale (mesi diciotto) ha carattere generale e sancisce nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino una nuova regola: il passare del tempo consolida l'interesse del privato ed il suo affidamento. Nei casi in cui la pubblica amministrazione sia stata tratta in inganno da attestazioni e dichiarazioni false, il privato non può vantare alcun legittimo affidamento.

Qualora si debba ricorrere all'adozione di provvedimenti inibitori, ripristinatori o conformativi dell'attività, dopo il decorso del termine ordinario per il controllo (giorni 30 o 60) delle attività intraprese, i limiti temporali e i presupposti per l'annullamento d'ufficio, valgono anche per la SCIA che non è un provvedimento amministrativo ma è un atto di autonomia privata come si evince dall'art. 19, comma 6-ter della L. 241⁶. Manca quindi il provvedimento amministrativo sul quale incardinare il *contrarius actus* ma l'azione amministrativa deve osservare le stesse regole, come indica espressamente il comma 4 dell'art. 19⁷ novellato dalla Legge Madia, il quale dispone che

6. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011 aveva già risolto i conflitti interpretativi insorti sulla natura della DIA e della SCIA, chiarendo che sono atti privati.

7. L'art. 19 L. 241/1990, al comma 4 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.”*

per inibire un’attività dopo i termini del controllo ordinario, devono sussistere tutte le condizioni previste dall’art. 21-nonies per l’autoannullamento.

Non risulta invece ancora chiarito il tema della **tutela del terzo** che si ritenga leso da una SCIA. Poiché la segnalazione non è un provvedimento amministrativo e dunque non vi è un atto da impugnare, il terzo può solo sollecitare l’intervento dell’amministrazione affinché operi le verifiche sul titolo, ed esperire, in caso di inerzia, l’azione avverso il silenzio inadempimento di cui all’art. 31 c.p.a⁸.

Ma l’amministrazione deve attivarsi decorso il termine di mesi diciotto su richiesta del terzo?

In definitiva tale termine tombale vale solo per l’intervento d’ufficio o anche a fronte di una denuncia?

Nel silenzio della legge la parola per ora è alla giurisprudenza.

Due recenti sentenze (TAR Piemonte, Sez. II, n. 1114/2015 e TAR Veneto, Sez. II, n. 1029/2015) si sono pronunciate nel senso che l’obbligo di intervento dell’amministrazione su sollecitazione del terzo non incontra limiti di tempo i quali valgono solo per l’azione d’ufficio.

Ed allora l’affidamento e la certezza del segnalante sono di nuovo incerti.

1.1. La delega per la semplificazione amministrativa

La legge 7 agosto 2015 n. 124 “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, nota come Legge Madia ha avviato un percorso di riforma della pubblica amministrazione con l’obiettivo di incidere su discipline diverse e complesse nonché di riorganizzare le funzioni e le strutture della pubblica amministrazione.

È una legge-delega⁹ essendo la sua attuazione rinviata a successivi decreti legislativi per l’emanazione dei quali è conferita la delega al Governo, ad eccezione di taluni articoli immediatamente applicabili, tra i quali l’art. 3 sul “silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici” e l’art. 6 in tema di “autotutela amministrativa”, che hanno apportato modifiche della L. 241/1990.

La Legge Madia è in vigore dal 28 luglio 2015; si compone di 23 articoli divisi in quattro capi.

Il Capo I è dedicato “Alle semplificazioni amministrative” e comprende gli articoli da 1 a 7.

Il Capo II è intitolato “Organizzazione” e comprende gli articoli 8-9-10 relativi alla riorganizzazione dell’amministrazione dello Stato e delle Camere di Commercio,

Il Capo III “Personale” con gli articoli da 11 a 15 è dedicato in particolare alla riforma della dirigenza pubblica.

8. Art. 19 L. 241/1990 comma “6-ter. *La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l’esercizio delle verifiche spettanti all’amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l’azione di cui all’articolo 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.*”

9. La delega della funzione legislativa al Governo è prevista all’art. 76 della Costituzione “*L’esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.*”

Al capo IV “Deleghe per la disciplina normativa”, articoli da 13 a 21, particolare rilievo assume la delega per la riforma della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e per il riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche.

Chiudono la legge gli articoli 22 “Clausole di salvaguardia “ e 23 “Disposizioni finanziarie”.

Il termine per l’esercizio della delega è di un anno dalla data di entrata in vigore della legge.

Di interesse per il presente lavoro è l’art. 5 rubricato “*Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva*” che delega il Governo ad emanare, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l’autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva. I decreti devono essere adottati sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli articoli della L. 241/1990 richiamati, dei principi del diritto dell’Unione europea relativi agli standard europei sull’accesso alle attività di servizi nonché dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, introducendo anche la disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti, e prevedendo altresì l’obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all’atto della presentazione di un’istanza, i termini entro i quali l’amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell’amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

Il comma 2 indica il procedimento di approvazione dei decreti legislativi che si articola nelle seguenti fasi:

- proposta dello schema di decreto da parte del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione;
- acquisizione dell’intesa in sede di Conferenza Unificata (sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) nel termine di 30 giorni dalla prima seduta in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno;
- parere del Consiglio di Stato entro 30 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto;
- pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione per la semplificazione entro 60 giorni;
- approvazione del decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri;

Decorsi i termini indicati per ogni singola fase il Governo può procedere e decorso il termine assegnato alle Commissioni parlamentari, può approvare il decreto legislativo. Nel caso in cui il Governo non intenda uniformarsi al parere parlamentare, deve nuovamente trasmettere lo schema di decreto alle Camere indicando le motivazioni della propria decisione. In tal caso le competenti Commissioni hanno ulteriori 10 giorni per rendere il proprio parere decorsi i quali il Governo può adottare il decreto.

È previsto il meccanismo dello “slittamento” del termine nel caso di trasmissione tardiva dello schema di decreto e cioè nel caso in cui il termine del parere parlamentare scada nei 30 giorni che precedono la scadenza della delega.

Il decreto approvato è poi emanato dal Presidente della Repubblica e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

A chiusura dell'art. 5, il comma 3 prevede la possibilità di emanare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati, entro 12 mesi dalla loro entrata in vigore.

1.2. I decreti legislativi di attuazione della delega in materia di SCIA

Per dare attuazione alla delega disposta all'art. 5 della legge 124 del 2015 in materia di Segnalazione Certificata di Inizio Attività, il legislatore delegato (Governo), ha scelto di adottare più decreti legislativi.

Per le procedure e materie di competenza dello Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP) e dello Sportello Unico per l'Edilizia (SUE), molte sono le novità che i decreti apportano.

Come si è detto al paragrafo precedente, la disposizione di delega (art. 5, comma 1) richiama anzitutto i principi e i criteri direttivi desumibili dagli articoli 19 e 20 della L. 241/190 che disciplinano la SCIA ed il silenzio assenso dell'amministrazione. Gli altri principi e criteri direttivi sono quelli del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività e servizi¹⁰ ed i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

L'oggetto della delega è duplice:

- l'individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività, di silenzio assenso, di autorizzazione e di comunicazione preventiva;
- l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa.

Il primo decreto di attuazione della delega (c.d. SCIA 1) è il D.lgs. 30 giugno 2016 n. 126 *“Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) a norma dell'art. 5 della legge 7 agosto 2015 n. 124”*.

Interviene sulla disciplina generale delle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e soggette a SCIA. Tra le novità più rilevanti, l'inserimento nella L. 241/1990 di una disposizione sull'obbligo di rilasciare la ricevuta al momento della presentazione di istanze, comunicazioni e segnalazioni alla pubblica amministrazione e l'inserimento di una disposizione “concentrazione di dei regimi amministrativi” che coordina l'avvio di un'attività nella SCIA unica e nella SCIA condizionata ad atti di assenso.

Il secondo decreto (c.d. SCIA 2) è il D.lgs. 25 novembre 2016 n. 222 *“Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124”*.

Completa l'attuazione della delega con riferimento alla SCIA ed apporta diffuse modifiche al D.P.R. 380/2001. Una tabella riassuntiva degli interventi e dei regimi amministrativi agli stessi applicabili, consente l'immediata individuazione del titolo abilitativo necessario e della normativa nazionale di riferimento.

La Tabella A effettua una ricognizione delle attività private in materia di commercio, edilizia, ambiente.

10. Di rilievo la direttiva “servizi” 2006/123/CE che mira a consentire la creazione e lo sviluppo di un mercato interno dei servizi, garantendo ai prestatori ed ai destinatari di beneficiare delle libertà fondamentali di libera prestazione all'interno dell'Unione.

Sarebbe stata preferibile l'approvazione con un unico decreto di tutte le nuove disposizioni così da avere maggiore organicità nelle modifiche da apportare alle procedure, regolamenti ed attività dello sportello unico. Peraltro l'entrata in vigore dei predetti decreti “SCIA 1” e “SCIA 2” non sono neppure state accomunate in un'unica data; non è stato disposto l'auspicato slittamento dell'entrata in vigore del primo decreto così da coincidere con quella del secondo decreto.

Tant'è che i Comuni devono adeguarsi al decreto “Scia 1” entro il 1 gennaio 2017 ed al decreto “SCIA 2” entro il 30 giugno 2017.

1.3. I pareri del Consiglio di Stato sugli schemi dei decreti

Con il parere n. 839 del 30 marzo 2016 reso sullo schema del primo decreto legislativo (c.d. SCIA 1) la Commissione Speciale del Consiglio di Stato era stata fortemente critica sull'impostazione complessiva ed aveva concluso auspicando una revisione sostanziale del testo.

In particolare tra i vari rilievi mossi, il Consiglio di Stato aveva criticato la scelta del legislatore delegato di non operare preventivamente una precisa individuazione dei procedimenti soggetti a SCIA, a silenzio assenso, ad autorizzazione espressa e a comunicazione preventiva, espressamente rinviata ai successivi decreti legislativi, che, almeno dal punto di vista ricognitivo, risultava essere uno degli oggetti principali della delega e, non a caso, prescritta all'inizio del comma 1, dell'articolo 5 della L. 124/2015.

Era altresì stata evidenziata l'opportunità di introdurre le innovazioni della disciplina generale in materia di SCIA non in un decreto a sé, ma novellando direttamente l'articolo 19 della L. n. 241/1990 in modo da concentrare la disciplina dello stesso istituto nella stessa legge, così da renderla sistematica e più facilmente conoscibile.

Il parere aveva altresì evidenziato la necessità di raccordare la nuova disciplina con quella dettata dalla legge n. 241 e in particolare con gli articoli 19, 21 e 21-nonies.

Dopo aver rammentato che la legge n. 124/2015 ha introdotto un “nuovo paradigma” nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione prevedendo un limite massimo di 18 mesi per l'intervento “in autotutela” spirato il quale si consolidano le situazioni dei privati, la Commissione Speciale si era espressa, con specifico riferimento alla SCIA, sulla necessità di precisare:

- a) quale sia il dies a quo per la decorrenza del termine di diciotto mesi dell'art. 21-nonies, comma 1, per l'annullamento d'ufficio, riferibile non solo ai provvedimenti espressi, ma con riferimento ai presupposti e condizioni anche alla SCIA. La norma infatti non chiarisce se tale termine decorra dalla data di presentazione della SCIA o dal decorso del termine per l'esercizio del potere ordinario di verifica (30 o 60 giorni);
- b) se il limite temporale massimo di mesi diciotto di cui all'art. 21-nonies, debba applicarsi o meno anche all'intervento in caso di sanzioni per dichiarazioni mendaci ex art. 21, comma 1¹¹ della L. n. 241, ovvero se l'art. 21 debba considerarsi come un'ulteriore deroga a tale limite, aggiuntiva rispetto a quella prevista al comma 2-bis dello stesso articolo 21-nonies;
- c) che, in fase di prima applicazione della riforma, il termine generale dell'art. 21-nonies debba

11. L. 241/1990 art. 21 “Disposizioni sanzionatorie”, al comma 1 stabilisce che “Con la segnalazione o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.”

valere per tutti i provvedimenti, anche precedenti all’entrata in vigore della legge n. 124, sembrando infondata l’interpretazione di una sorta di “rimessione in termini” dell’amministrazione per gli atti emanati prima di 18 mesi dall’entrata in vigore della riforma;

- d) che la regola generale dell’art. 21-nonies si applichi anche a provvedimenti che non sono formalmente definiti di “annullamento”, ma di “revoca”, “risoluzione”, “decadenza” o simili;
- e) quale sia la esatta delimitazione della (unica) fattispecie di deroga ai 18 mesi prevista dall’art. 21-nonies, comma 2-bis, per le “false rappresentazioni dei fatti”, se si possa aggiungere la possibilità di superare i mesi 18, al di là delle condanne penali passate in giudicato in tutti i casi in cui il falso è immediatamente evincibile da pubblici registri; ovvero quale sia l’esatta portata del riferimento alle sanzioni penali, nonché alle sanzioni previste dal capo VI del D.P.R. 445/2000.

A conclusione di tutte le analitiche osservazioni espresse, la Commissione Speciale del Consiglio di Stato aveva suggerito al Governo, allo scopo di prevenire ulteriore contenzioso in una materia da sempre foriera, l’opportunità di procedere alla redazione di un nuovo testo, specie nel caso in cui il Governo non avesse ritenuto di provvedere con un successivo decreto legislativo.

Nel successivo parere sullo schema di decreto c.d. “Decreto SCIA2” si legge, con riferimento al parere reso sul c.d. “Decreto SCIA1”, che a seguito dell’incontro con i rappresentanti delle amministrazioni proponenti, il Consiglio di Stato aveva riconosciuto al primo schema di decreto, caratteristiche di autonoma utilità e di indipendente operatività, anche in mancanza della catalogazione dei singoli procedimenti, in quanto si rivelava oggettivamente idoneo a risolvere autonomamente ed immediatamente diverse criticità applicative della disciplina in questione.

Con il parere n. 1784 espresso il **4 agosto 2016** sul secondo schema di decreto legislativo (c.d. SCIA 2) che individua i procedimenti soggetti ad autorizzazione, a SCIA, a comunicazione o a silenzio-assenso, la Commissione Speciale del Consiglio di Stato riconosce la compiuta attuazione da parte del Governo, della delega di cui all’art. 5 della L. 124 del 2015.

Il parere è favorevole con osservazioni.

Pur apprezzando in linea generale l’impianto complessivo, i giudici evidenziano alcune criticità formali e sostanziali che ancora nello schema del decreto non risultano risolte, criticità dai giudici già segnalate col precedente parere n. 839 sullo schema di decreto “Scia 1” e non superate nella versione approvata con decreto legislativo n. 126 del 30 giugno 2016 “Scia 1”.

In particolare è segnalata nuovamente l’esigenza di un maggior raccordo con la legge 241 del 1990 e la necessità:

- di chiarire quale sia il dies a quo per la decorrenza dei 18 mesi di cui all’art. 21-nonies, comma 1 (annullamento in autotutela di un provvedimento amministrativo). Tale norma è riferibile non solo ai provvedimenti espressi, ma anche alla SCIA e non è chiarito se tale termine decorra dalla presentazione della SCIA oppure dal decorso del termine (60 o 30 giorni) per l’esercizio del potere ordinario di verifica;
- di chiarire se il limite temporale di cui all’art. 21-nonies si debba applicare anche all’intervento in caso di sanzioni per dichiarazioni mendaci ex art. 21, comma 1, ovvero se l’art. 21 debba considerarsi un’ulteriore deroga a tale limite, aggiuntiva a quella prevista dal comma 2-bis dello stesso art. 21-nonies. In quest’ultimo caso andrebbero specificati quali siano gli ulteriori poteri esercitabili ex art. 21, comma 1, rispetto a quelli di intervento ex post alle condizioni ex art. 21-nonies, stante che entrambe sembrano riferirsi, nel caso della SCIA, all’accertamento della mancanza o della “falsità” dei requisiti su cui fondare i poteri inibitori, repressivi o conformativi;
- di chiarire quale sia la esatta delimitazione della fattispecie di deroga ai mesi 18 prevista dal

comma 2-bis per le false rappresentazioni dei fatti e se, al di là delle condanne penali passate in giudicato, sia possibile superare il limite dei mesi 18, in tutti i casi in cui il falso è immediatamente evincibile dal contrasto con pubblici registri.

Il Consiglio di Stato sollecita nuovamente il Governo, a considerare prima della scadenza della delega, una soluzione sui punti segnalati per prevenire sicure incertezze e contenzioso in sede applicativa. Nel parere è ancora una volta rappresentato che il contenzioso relativo all'esercizio del potere inibitorio è particolarmente significativo e dunque vi è la necessità che siano chiari ed inequivoci il dies a quo della decorrenza del termine perentorio, la scadenza dello stesso e le eventuali eccezioni alla sua operatività.

Nella complessa opera di individuare i procedimenti di regolazione delle attività economiche private, demandate ad una tabella, il Consiglio di Stato commenta favorevolmente la innovativa tecnica utilizzata del legislatore, che unisce esigenze di riordino/codificazione a esigenze di semplificazione sostanziale delle materie interessate, che definisce una tecnica di “*codificazione soft*”. Benché non appartenga letteralmente alla classe dei testi unici e non copra tutte le materie, il provvedimento realizza una raccolta di tutte le discipline vigenti dell'attività privata nei settori interessati.

L'individuazione e l'inquadramento giuridico delle attività private, osserva il Consiglio di Stato, debbano essere considerate come un *work in progress*, sensibile, oltre che alle novità normative, ai mutamenti reali, pertanto destinato ad essere rivisto e implementato continuativamente.

Viene quindi evidenziata la particolare attenzione che deve essere riservata alla fase attuativa della riforma. Sono indicati essenziali il monitoraggio e VIR (valutazione impatto regolatorio) delle nuove norme in vigore per verificarne l'idoneità a perseguire gli obiettivi prefissati dalla legge.

Per quanto riguarda le semplificazioni in materia edilizia, il parere si sofferma sul nuovo sistema dei titoli edilizi, articolato su cinque livelli: 1) interventi in attività edilizia libera, senza adempimenti; 2) interventi in attività libera, ma che richiedono la CILA; 3) interventi assoggettati a SCIA; 4) interventi assoggettati a permesso di costruire; 5) interventi per i quali è comunque possibile chiedere il permesso di costruire in alternativa alla SCIA.

La CILA, a seguito dell'abolizione della CIL, diventa un istituto intermedio tra l'attività edilizia libera e la SCIA; il Consiglio di Stato suggerisce la costruzione di una norma di carattere generale relativa all'istituto, che, da un lato ne evidenzi la linea di continuità con il modello teorico rappresentato dalla SCIA, dall'altro individui i tratti innovativi della disciplina, con particolare riferimento ai poteri sanzionatori in caso di CILA mancante, incompleta o irregolare, ovvero lavori eseguiti in difformità, da non confondere con i casi di abusi edilizi e cioè di opere eseguite in regime di CILA invece che di permesso di costruire o di SCIA. Ulteriore raccomandazione riguarda il coordinamento tra SCIA edilizia e SCIA ordinaria per assicurare una piena coerenza tra la disciplina generale della SCIA di cui agli artt. 19 e 19-bis della L. 241/1990 e le applicazioni pratiche che di questo istituto si fanno nel testo unico dell'edilizia.

Non si tratta di due diverse fattispecie di SCIA, l'unitarietà dell'istituto anche per la materia edilizia è confermato dal comma 6-bis dell'art. 19 che raccorda la disciplina generale della SCIA con il settore edilizio.

Il Consiglio di Stato inoltre evidenzia la necessità di chiarire le conseguenze sotto il profilo sanzionatorio, di un'opera realizzata con CILA, quando invece avrebbe richiesto il permesso di costruire o la SCIA.

Sul glossario unico in materia edilizia, strumento di semplificazione burocratica e che costituirà il riferimento per le attività di cittadini ed imprese in questo settore, i giudici raccomandano la fissazione di un termine breve per la sua adozione e il superamento della previsione di glossari transitori approvati dai singoli Comuni.

Il testo approvato, D.lgs. 222/2016, è stato modificato rispetto allo schema di decreto approvato dal Governo in via preliminare e risulta risolvere le principali criticità evidenziate dal Consiglio di Stato, riprese anche dalla Conferenza Unificata e dalle commissioni parlamentari.

1.4. L’Intesa della Conferenza Unificata

La Conferenza Unificata è la sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, e ha competenza ad esprimersi in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali sono chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto (art. 9, comma 2, del D.lgs. 281/1997).

Sullo schema del primo decreto legislativo per l’attuazione della delega sulla SCIA, l’intesa, ai sensi dell’articolo 5, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124, è stata sancita nella Conferenza Unificata in data 3 marzo 2016 con atto Rep. 38/CU.

L’atto dell’Intesa, che reca in allegato i documenti consegnati dai rappresentanti delle istituzioni che partecipano alla Conferenza, riassume che:

- i rappresentanti delle Regioni hanno espresso parere favorevole sul provvedimento subordinato all’accoglimento di una serie di modifiche essenziali, relative agli articoli 2, 3, 4 e 5, aventi l’obiettivo di evitare disarmonie applicative e facilitare il coordinamento delle disposizioni previste dal D.P.R. n. 380 del 2001 e D.P.R. n. 160 del 2010 e della nuova normativa della SCIA unica;
- i rappresentanti dell’ANCI hanno espresso avviso favorevole, rappresentando proprie osservazioni ed alcuni emendamenti e segnalando, in particolare, la necessità di attuare un coordinamento delle norme del provvedimento con gli altri decreti attuativi di prossima adozione, in modo da assicurare una organica e coerente disciplina in materia delle diverse fattispecie di provvedimenti autorizzativi;
- i rappresentanti dell’UPI hanno espresso avviso favorevole con alcune raccomandazioni ed evidenziando la necessità di uniformare i dati informativi necessari al rilascio della SCIA;
- il Governo, attraverso i propri rappresentanti, ha dichiarato la propria disponibilità ad accogliere le proposte emendative formulate dalle Regioni, dall’ANCI e dall’UPI.

Il testo finale del decreto approvato con il D.lgs. 30/6/2016 n. 126, è quindi risultato modificato rispetto allo schema approvato in via preliminare, sia per effetto dell’accoglimento delle proposte emendative espresse nell’Intesa in Conferenza Unificata, sia a seguito del parere espresso dalla Commissione Speciale del Consiglio di Stato il 30 marzo 2016.

Sullo schema del secondo decreto legislativo, relativo alla materia della individuazione dei procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, la Conferenza Unificata ha espresso l’intesa il 29 settembre 2016 con atto a repertorio n. 110/CU, che reca in allegato quale parte integrante dell’Intesa, il documento consegnato dai rappresentanti della Conferenza delle Regioni e Province autonome ed il documento presentato dai rappresentanti dell’ANCI, recanti osservazioni e proposte di miglioramento ai contenuti del provvedimento.

L'intesa, come indicato nel testo della stessa, è sancita in quanto *“il Governo ha ritenuto di potere accogliere le modifiche al testo formulate dalle Regioni ed ha dichiarato la disponibilità a valutare, in un successivo tavolo di confronto, le ulteriori osservazioni e proposte contenute nei documenti presentati, anche ai fini del necessario coordinamento delle disposizioni normative vigenti in materia”*.

2. Il decreto legislativo n. 126 del 2016 (c.d. decreto SCIA 1). Struttura del decreto

Il D.lgs. 30 giugno 2016 n. 126, recante *“Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell’articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124”* (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 13 luglio 2016, n. 162), introduce novità alla disciplina generale della SCIA, in particolare la disposizione sulla concentrazione di regimi amministrativi ed obblighi finalizzati ad assicurare informazioni ai cittadini e certezza in ordine alla presentazione di istanze, comunicazioni, segnalazioni.

È formato da 4 articoli così rubricati:

- Art. 1: Libertà di iniziativa privata
- Art. 2: Informazioni a cittadini e imprese
- Art. 3: Modifiche alla L. 7 agosto 1990, n. 241
- Art. 4: Disposizioni transitorie e di attuazione

Il decreto è in vigore dal 28 giugno 2016 ma alle Regioni e ai Comuni è assegnato fino al 1° gennaio 2017 per adeguare le proprie procedure alle modificazioni che il decreto apporta alla L. 241/1990 con l’introduzione dei nuovi articoli 18-bis (Presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni) e 19-bis (Concentrazione dei regimi amministrativi) e con le modifiche ai commi 2 e 3 dell’art. 19 inerenti la disciplina della SCIA.

Sono invece entrate immediatamente in vigore le disposizioni del decreto legislativo relative alla trasparenza, contenute all’art.2, che dispone l’obbligo per le amministrazioni di adottare la modulistica unificata nazionale e qualora non ancora emanata, di indicare sul proprio sito istituzionale, per ogni istanza, segnalazione, comunicazione, *“l’elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell’agenzia delle imprese, necessari a corredo della SCIA, indicando le norme che ne prevedono la produzione”*.

Il testo finale ed approvato del decreto come già detto in precedenza, risulta modificato rispetto allo schema che era stato licenziato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, a seguito del recepimento di alcune indicazioni del Consiglio di Stato, del parere espresso dalla Conferenza Unificata e di emendamenti da parte delle Commissioni parlamentari.

In particolare le innovazioni relative alla disciplina generale della SCIA sono state inserite all’interno della L. 241/1990 anziché in un corpo normativo separato com’era nello schema iniziale.

Ed infatti il decreto approvato introduce nella L. 241 due nuovi articoli: il 18-bis e il 19-bis e modifica gli articoli 19 commi 2 e 3 , 20 comma 1, 21 con l’aggiunta del comma 2-bis e 29 con l’aggiunta del comma 2-ter¹².

12. Le modifiche alla L. 241/1990 sono contenute all’art. 3 del D.lgs. 126/2016.

È stata in tal modo recepito il rilievo formulato dal Consiglio di Stato sullo schema del decreto, che suggeriva di operare la concentrazione della disciplina dello stesso istituto direttamente nella legge generale sul procedimento amministrativo per renderla più sistematica e più facilmente conoscibile.

2.1. Riforma con più decreti e certezza del regime applicabile

Come esplicita l’art. 1 “libertà di iniziativa privata” al comma 2, il decreto legislativo n. 126 non contiene l’intera riforma della segnalazione certificata di inizio attività, ma è relativo alla disciplina generale applicabile ai procedimenti delle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e soggette a SCIA e la modalità di presentazione delle istanze, comunicazioni e segnalazioni alla pubblica amministrazione.

Per completare l’intera riforma la norma rinvia all’emanazione di successivi decreti¹³, ai quali demanda, in particolare, l’individuazione delle attività assoggettate a titolo espresso, quelle attuabili con comunicazione, quelle soggette a SCIA e quelle in regime di silenzio-assenso, che è avvenuta con l’approvazione del D.lgs. 22 novembre 2016 n. 222 c.d. “SCIA 2”.

Tutte le restanti attività private non espressamente individuate ai sensi dei medesimi decreti o non oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, sono invece attività libere.

Scopo perseguito dal legislatore è quello di garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica, mettendo più in chiaro le regole per gli operatori privati e per i cittadini, uniformando i differenti regimi da regione a regione, dando attuazione alle direttive ed ai principi comunitari, eliminando le ambiguità esistenti nel regime della SCIA.

2.2. Modulistica sul web - Sanzioni ai dipendenti pubblici che non rispettano la norma

L’art. 2 “Informazioni di cittadini e imprese”, al comma 1, riprende il tema non nuovo, della modulistica unificata e standardizzata prescrivendo l’obbligo per le amministrazioni statali e per gli enti locali di adottare moduli standard per le proprie procedure e di pubblicarli sul sito istituzionale, fermi gli ulteriori obblighi di pubblicazione già previsti dal D.lgs. 33/2013.

Tale obbligo era già previsto all’art. 24 (Agenda della semplificazione amministrativa e moduli standard) del D.L. 90/2014 convertito in L. 114/2014¹⁴ che al comma 3, recita: *“Il Governo, le regioni e gli enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza unificata, accordi ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 o intese ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per adottare, tenendo conto delle specifiche normative regionali, una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all’edilizia e all’avvio di attività produttive. Le pubbli-*

13. Al momento dell’approvazione del D.lgs. 126/2016, lo schema del secondo decreto legislativo c.d. “Scia-2” era già stato varato dal Consiglio dei Ministri e l’iter del suo esame da parte del Consiglio di Stato e della Conferenza Stato/Regioni era in fase di avvio.

14. Il decreto legge 24/6/2014, n. 90 è rubricato “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari” convertito con legge 11/8/2014 n. 114.

che amministrazioni regionali e locali utilizzano i moduli unificati e standardizzati nei termini fissati con i suddetti accordi o intese”.

Per l’edilizia e le attività produttive i moduli standard, in attuazione del principio di leale collaborazione, sono adottati in sede di Conferenza unificata; alle Regioni è rimesso di adeguare la modulistica nazionale alla specificità delle rispettive normative regionali.

La Conferenza Unificata ha già approvato per l’edilizia, i moduli unici per la SCIA e per il permesso di costruire il 12/6/2014; per la CIL e per la CILA il 18/12/2014; per la DIA c.d. “SuperDia” il 16/7/2015.

Molte Regioni hanno a loro volta provveduto ad assumere la modulistica unica regionale, adeguando quella nazionale alla specificità delle proprie norme.¹⁵

La disposizione inserita nel decreto n. 126/2016 ribadisce quindi una previsione già presente nella legge con l’evidente intento di richiamare ed ampliare l’obbligo della adozione della modulistica unificata e di non lasciare scappatoie alle amministrazioni inadempienti, tant’è che l’inosservanza di questo preciso obbligo, comporta responsabilità disciplinare.

Il privato potrà indicare sul modulo della pratica che presenta allo sportello unico, il proprio domicilio digitale (e-mail o pec) per le comunicazioni con l’amministrazione.

Per ogni tipologia di procedimento i moduli unici devono definire i contenuti tipici, i dati da fornire, la documentazione da allegare. Devono quindi essere chiari e completi di tutte le indicazioni per la corretta e completa presentazione della pratica.

La modulistica e l’elenco dei documenti da presentare non agevola solo il cittadino, ma anche le stesse amministrazioni nei successivi controlli o istruttorie.

Le amministrazioni hanno l’obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale i moduli standard.

Per i procedimenti per i quali la modulistica standard non è ancora stata adottata e fino alla sua adozione, l’amministrazione deve pubblicare sul proprio sito istituzionale, per ogni tipologia di procedimento, l’elenco degli stati, qualità personali e fatti che devono essere dichiarati e della documentazione che il cittadino deve presentare (comma 2).

La formulazione della legge è chiara nel disporre un obbligo a carico di ogni amministrazione.

Per l’omessa pubblicazione dei moduli, che può essere segnalata anche da un cittadino, è previsto un meccanismo di poteri sostitutivi tra i diversi livelli amministrativi: le Regioni esercitano i poteri sostitutivi in caso di omissione da parte degli enti locali; al Governo è attribuito l’intervento sostitutivo in caso di omessa pubblicazione da parte delle Regioni (comma 3).

È vietata ogni richiesta di informazioni o documenti ulteriori o diversi rispetto a quelli indicati nei moduli o negli elenchi pubblicati.

L’Amministrazione può chiedere agli interessati informazioni o documenti solo qualora non vi sia corrispondenza nel contenuto della segnalazione, comunicazione, istanza e nei relativi allegati rispetto a quanto deve essere prodotto (comma 4).

15. Per un quadro riepilogativo delle Regioni che hanno assunto la modulistica unificata si veda: <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/agenda-digitale-europea/16-02-2015/al-l%E2%80%99adozione-dei-moduli-standard-la-cil-e-la-cila>.

La disposizione rafforza in sostanza l’art. 43 del D.P.R. 445/2000 che da tempo vieta alle amministrazioni di chiedere atti o certificati concernenti fatti, stati e qualità personali che siano stati attestati in documenti già in loro possesso.

Nel D.P.R. 380/2001 l’art. 9-bis “documentazione amministrativa”¹⁶ ha riportato all’interno della disciplina per l’edilizia i principi generali già espressi da altre disposizioni di legge, proprio in merito al divieto per i funzionari di chiedere documenti, informazioni, dati già in possesso di altre amministrazioni.

Il funzionario non può richiedere l’uso di modulistica non pubblicata e, in caso di omessa pubblicazione, non può respingere un’istanza richiedendone la ripresentazione con una diversa modulistica o la mancata allegazione di fatti o documenti; in tal caso può soltanto invitare l’istante ad integrare la documentazione assegnando un termine congruo.

Il comma 5 introduce la responsabilità per la mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti necessari alla singola pratica e per la richiesta di integrazioni di documenti non previsti nella modulistica. Il pubblico dipendente incorre in **illecito disciplinare sanzionato** con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da tre giorni a sei mesi. Sono inoltre fatte salve le ulteriori sanzioni previste dal D.lgs. 33/2013 in materia di obblighi di trasparenza dei procedimenti amministrativi (c.d. “Codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni”).

La trasparenza che la legge indica quale obiettivo obbligatorio per l’amministrazione pubblica, si attua anche con la modulistica standard e con informazioni che devono essere messe a disposizione del cittadino, degli operatori, dei professionisti, attraverso il sito istituzionale.

Le regole e gli adempimenti necessari ad intraprendere un’attività devono essere chiare e vanno pubblicate così da risultare efficaci ed essere applicate in modo omogeneo.

L’adozione e la pubblicazione sul sito istituzionale di moduli chiari e completi viene ora ad essere condizione necessaria oltre che per la necessaria trasparenza anche al fine di scongiurare che i funzionari della pubblica amministrazione incorrano in inadempienze sanzionate in via disciplinare.

2.3. Modifiche alla legge 241 del 1990

L’art. 3 del decreto legislativo 126/2016 rubricato “Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241” interviene in modo significativo sulla disciplina della segnalazione certificata di inizio attività di cui alla legge 7 agosto 1990 n. 241 “*Legge generale sul procedimento amministrativo*”.

Le modificazioni riguardano:

- l’inserimento dell’articolo 18-bis “*Presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni*”;
- la modifica ai commi 2 e 3 dell’art. 19 “*Segnalazione certificata di inizio attività – SCIA*”;
- l’inserimento dell’art. 19-bis “*Concentrazione dei regimi amministrativi*”.

Le Regioni ed i Comuni devono adeguarsi alle nuove disposizioni entro il 1 gennaio 2017.

Rispetto al testo dello schema di decreto, l’art. 3 nel testo approvato è stato sostanzialmente modificato in accoglimento di tutte le indicazioni (Consiglio di Stato, Conferenza Unificata, Com-

16. Introdotto dall’art. 13, comma 1, lett. b) della L. 134/2012 “Misure urgenti per la crescita del Paese”

missioni parlamentari). In particolare le innovazioni riguardanti la disciplina della SCIA sono state inserite nella L. 241/1990, evitando così la dispersione di norme procedurali di uno stesso istituto, in testi diversi da raccordare in fase applicativa.

2.3.1. Ricevuta di consegna e protocollazione (nuovo art. 18-bis)

Il nuovo art. 18-bis introdotto nella L. 241/1990¹⁷ disciplina la modalità di presentazione allo sportello unico, di istanze, segnalazioni o comunicazioni, con l’obiettivo di accrescere la trasparenza dell’amministrazione e dare ai privati ed operatori certezza dei tempi di avvio e conclusione del procedimento.

Le ricadute organizzative per dare applicazione alla norma e la necessità di adeguamento tecnologico e informatico che, almeno per la maggioranza dei Comuni, risultano necessarie per dare applicazione a questa disposizione della legge, non sono trascurabili.

Non rilasciare la ricevuta viene a costituire comportamento tecnicamente non etico che potrebbe dare luogo a procedimenti disciplinari.

La legge prevede l’obbligo, alla ricezione di istanze, comunicazioni, segnalazioni, di immediato rilascio della ricevuta, anche in via telematica, la quale:

- attesta l’avvenuta presentazione dell’istanza, segnalazione, comunicazione;
- indica i termini entro i quali l’amministrazione è tenuta a rispondere, ove previsto, ovvero i termini entro i quali il silenzio dell’amministrazione equivale ad accoglimento dell’istanza;
- può costituire comunicazione di avvio di procedimento ai sensi dell’art. 7 L. 241/1990, se contiene tutte le informazioni di cui all’art. 8 (oggetto del procedimento, ufficio e persona responsabile di procedimento, termini entro i quali il procedimento deve concludersi o entro i quali si forma il silenzio assenso, rimedi esperibili in caso di inerzia dell’amministrazione).

Se la ricevuta di consegna non contiene tutte le predette informazioni (com’è per quelle che rilascia il sistema telematico), lo Sportello dovrà inviare un’ulteriore comunicazione integrativa della ricevuta rilasciata all’atto della presentazione della pratica.

La legge precisa che il mancato rilascio della ricevuta non è condizione di efficacia delle istanze, segnalazioni, comunicazioni che producono comunque i loro effetti ferma restando la responsabilità del soggetto competente.

La data di presentazione e la data di protocollazione devono coincidere, com’è alla lettera indicato al primo comma del citato art. 18-bis della L. 241/1990 che dispone “*La data di protocollazione*

17. È stato introdotto dall’art. 3, comma 1 lett. a) del D.lg.s 126/2016. Si riporta il testo dell’art. 18-bis. (*Presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni*)

1. Dell’avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta, che attesta l’avvenuta presentazione dell’istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l’amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell’amministrazione equivale ad accoglimento dell’istanza. Se la ricevuta contiene le informazioni di cui all’articolo 8, essa costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell’articolo 7. La data di protocollazione dell’istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente.

2. Nel caso di istanza, segnalazione o comunicazione presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini di cui agli articoli 19, comma 3, e 20, comma 1, decorrono dal ricevimento dell’istanza, segnalazione o della comunicazione da parte dell’ufficio competente.

dell’istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione”.

La norma non tiene conto che una SCIA può essere inviata, in modalità telematica, a qualsiasi orario e giorno e dunque oggettivamente può verificarsi l’impossibilità di fare coincidere le due date. Peraltro, l’obbligo della ricevuta, che nella PEC è rilasciata dal sistema, fornisce già al cittadino certezza del giorno in cui è avvenuta la presentazione e dal quale parte il computo dei termini assegnati all’amministrazione.

Qualora l’istanza, la segnalazione, la comunicazione venissero presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini per l’adozione di provvedimenti inibitori della SCIA (art. 19, comma 3 L. 241/1990) e per la formazione del silenzio assenso (art. 20, comma 1, L. 241/1990) decorrono dal ricevimento della pratica da parte dell’ufficio competente.

2.3.2. Inizio immediato dell’attività e controlli delle SCIA (modifiche all’art. 19)

L’art. 19 “Segnalazione certificata di inizio attività – SCIA” della L. 241/1990, è modificato ai commi 2 e 3¹⁸.

Al comma 2 che dispone che l’attività oggetto di SCIA può essere iniziata dalla data della presentazione allo sportello dell’amministrazione competente, è aggiunta la specificazione “*anche nei casi di cui all’art. 19-bis, comma 2*” e cioè nell’ipotesi della “concentrazione di regimi amministrativi” che si verifica nel caso in cui per l’inizio di un’attività soggetta a SCIA, siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni o notifiche.

L’attività può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all’amministrazione competente ed i controlli da parte della amministrazioni coinvolte dovranno avvenire nel termine ordinario dei controlli della SCIA.

L’amministrazione alla quale è stata presentata la SCIA, la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate che devono svolgere i controlli, le quali, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di controllo (30 per la SCIA edilizia e 60 per le altre SCIA) nel caso in cui riscontrino la carenza dei requisiti e presupposti richiesti per l’attività intrapresa, inviano all’amministrazione procedente proposte motivate per l’adozione di provvedimenti, inibitori, ripristinatori o conformativi dell’attività.

18. Si riportano i commi 2 e 3 dell’art. 19 (Segnalazione certificata di inizio attività - SCIA) L. 241/1990, modificati dall’art. 3, comma 1, lett. b), del D.lgs. 126/2016:

“2. L’attività oggetto della segnalazione può essere iniziata, anche nei casi di cui all’articolo 19-bis, comma 2, 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. Qualora sia possibile conformare l’attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l’amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l’adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l’attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, 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, l’amministrazione dispone la sospensione dell’attività intrapresa. L’atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l’adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.”

Al comma 3 che disciplina i poteri e le modalità di intervento dell'amministrazione nel termine per il controllo ordinario,¹⁹ è stato eliminato l'inciso “disponendo la sospensione dell'attività intrapresa” riferito all'attività che risulti conformabile. La conformazione dell'attività intrapresa con SCIA, avviene dunque a lavori in corso.

L'esito del controllo può avere dunque le seguenti conseguenze:

1. in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per effettuare l'intervento, l'amministrazione adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi;
2. nel caso in cui sia accertata la carenza di requisiti e presupposti per effettuare l'intervento che però risulti regolarizzabile, l'amministrazione con atto motivato invita il privato a conformare (senza sospendere l'attività), prescrivendo le misure necessarie e fissando un termine non inferiore a 30 giorni per l'adozione delle stesse. Decorso inutilmente il termine fissato l'attività si intende vietata;²⁰
3. nel caso in cui l'attività sia regolarizzabile ma l'amministrazione riscontri 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 l'atto motivato in cui prescrive le misure necessarie alla conformazione, fissa il termine ed ordina la sospensione dell'attività.

L'atto motivato interrompe il termine di giorni 30 per il controllo che ricomincia a decorrere, per intero, dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure prescritte.

Dalla presentazione di quanto necessario ad ottemperare alla richiesta dell'amministrazione ed in assenza di ulteriori provvedimenti, cessano gli effetti della sospensione adottata.

Si rammenta che con la modifica apportata all'art. 21 “Disposizioni sanzionatorie” della L. 241/1990 dal D.lgs. 126/2016, è stata sancita la responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente nel caso di SCIA non conforme alle norme vigenti.

Per completezza si richiama che il potere di intervento dopo il termine ordinario di controllo, disciplinato dall'art. 19, comma 4 della L. 241/1990 (sostituito dall'art. 6 della L. n. 124/2015), risulta chiarito dal D.lgs. 222/2016, di cui si dirà più avanti, con riferimento al computo del termine di mesi diciotto ed alle disposizioni sanzionatorie per le SCIA corredate da dichiarazioni false o mendaci.

Mettendo in fila il procedimento che si è venuto a delineare per effetto delle recenti modifiche, risulta che, decorso il termine di giorni 30 per il controllo della SCIA edilizia, l'amministrazione può intervenire assumendo gli stessi provvedimenti previsti dall'art. 19 al comma 3 (inibitori, repressivi, conformativi della segnalazione) solo se sussistono tutte le condizioni previste dalla regola generale di cui all'art. 21-nonies della L. 241/1990 per l'annullamento d'ufficio e dunque nel caso di:

- provvedimento illegittimo;
- ragioni di pubblico interesse comparate con gli interessi dei destinatari e dei controinteressati;
- termine ragionevole che non deve essere superiore a mesi 18 che decorrono dalla scadenza del termine per l'esercizio del potere ordinario di verifica.

Il potere di intervento in questa ipotesi condivide con l'autotutela i presupposti, in quanto la contestazione della SCIA scaduto il termine di legge per la verifica, può legittimamente essere eser-

19. 30 giorni è il termine per il controllo della SCIA edilizia; 60 giorni per le altre SCIA

20. Nel caso in cui l'attività sia conformabile, il decreto legislativo ha eliminato l'obbligo di disporre comunque la sospensione dell'attività intrapresa che era stato introdotto dall'art. 6, comma 1, L. n. 124/2015.

citata solo in presenza delle condizioni previste per l'autotutela classica, dalla quale si differenzia poiché non implica un'attività di secondo grado di annullamento di un provvedimento amministrativo essendo la SCIA un atto privato.

Per le SCIA corredate da dichiarazioni mendaci o da false attestazione, resta fermo quanto stabilito dall'art. 21, comma 1 della L. 241/1990 che non ammette la conformazione dell'attività e dei suoi effetti o la sanatoria. Nessun affidamento può vantare il privato che ha tratto in inganno l'amministrazione.

Le incertezze in ordine al computo del termine di mesi diciotto e all'applicazione dell'art. 21, comma 1, risultano così chiarite dall'art. 2 comma 4 del D.lgs. 222/2016 c.d. “SCIA 2” così formulato *“Nei casi del regime amministrativo della Scia, il termine di diciotto mesi di cui all'articolo 21-nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, decorre dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere ordinario di verifica da parte dell'amministrazione competente. Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990”*.

2.3.3. Concentrazione di regimi amministrativi e Sportello Unico

L'art. 19-bis di nuovo inserimento nella L. 241/1990²¹ titolato “concentrazione di regimi amministrativi” è una disposizione che persegue una finalità di semplificazione e di coordinamento tra diversi regimi amministrativi.

Anzitutto l'articolo regola due diverse fattispecie procedimentali:

- 1) le attività soggette a SCIA che per essere intraprese richiedano altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (comma 2);
- 2) le attività soggette a SCIA che per essere intraprese hanno come presupposto il rilascio di atti di assenso comunque denominati, o di pareri di altri uffici o amministrazioni, oppure l'esecuzione di verifiche preventive (comma 3).

La prima fattispecie riguarda attività liberalizzate in quanto tutte soggette a SCIA.

Ricorrendo questa ipotesi, l'interessato presenta allo sportello unico un'unica SCIA che ha efficacia immediata e che quindi legittima fin dal deposito l'avvio dell'attività.

21. Art. 19-bis. (Concentrazione dei regimi amministrativi)

(articolo introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), d.lgs. n. 126 del 2016)

1. Sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico, di regola telematico, al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio.

2. Se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello di cui al comma 1. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti.

3. Nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive, l'interessato presenta allo sportello di cui al comma 1 la relativa istanza, a seguito della quale è rilasciata ricevuta ai sensi dell'articolo 18-bis. In tali casi, il termine per la convocazione della conferenza di cui all'articolo 14 decorre dalla data di presentazione dell'istanza e l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato.

La SCIA unica va a sostituire tutti gli adempimenti richiesti per l'avvio dell'attività.

Alle amministrazioni coinvolte, compete di controllare che sussistano i presupposti e requisiti fissati dalle norme per effettuare l'intervento.

Il procedimento prevede che l'amministrazione che riceve la SCIA unica, la trasmetta immediatamente alle altre amministrazioni interessate per le verifiche di rispettiva competenza.

Ogni amministrazione interessata ha tempo fino a cinque giorni prima della scadenza del termine di controllo previsto dall'art. 19, comma 3 L. 241/1990 (30 giorni per la SCIA edilizia e 60 per le altre SCIA) per presentare all'amministrazione procedente eventuali proposte motivate per l'adozione di provvedimenti inibitori, sospensivi, conformativi, qualora l'attività risulti carente dei presupposti e requisiti previsti.

La gestione pratica ed efficace di questo procedimento richiede una modulistica ben formulata.

Si deve infatti tenere conto che le diverse amministrazioni che possono risultare interessate da un procedimento di SCIA unica (Comune, ARPA, Soprintendenza, Vigili del Fuoco ecc.) necessitano di elaborati puntuali e specifici; è quindi necessario che la documentazione per ciascun ente arrivi già distinta.

Risulta difficile pensare che lo sportello unico possa (o sia in grado) di spaccettare tra le varie amministrazioni la pertinente e necessaria documentazione, peraltro con tempi di invio immediati, stante i termini ristretti del controllo.

Occorre pertanto che la modulistica standard per la presentazione della SCIA unica che dovrà essere adottata, si spera quanto prima a livello nazionale o regionale e nelle more da parte dei Comuni, preveda, a cura del segnalante che si avvale di un proprio professionista, la suddivisione della documentazione specifica per le singole amministrazioni interessate.

La seconda fattispecie riguarda invece attività non pienamente liberalizzate in quanto la SCIA per essere efficace è condizionata all'acquisizione di atti di assenso, di pareri o all'esecuzione di verifiche di altre amministrazioni o uffici.

In tal caso l'interessato presenta allo sportello unico la relativa istanza per l'acquisizione degli atti di assenso comunque denominati necessari all'intervento, in assenza dei quali l'attività non può iniziare. Lo sportello unico deve indire la conferenza di servizi a termine dell'art. 14 della L. 241/1990, sgravando così il privato dal dovere acquisire gli atti espressi necessari.

I termini per i lavori della conferenza²² decorrono dalla data di presentazione dell'istanza; l'inizio dell'attività o dei lavori è subordinato alla acquisizione degli atti di assenso di cui lo sportello dà tempestiva comunicazione al richiedente. Di norma si procederà per il tramite della conferenza decisoria in forma semplificata ed in modalità asincrona. In tal caso la conferenza è indetta dall'amministrazione procedente entro cinque giorni dal ricevimento della domanda; il termine entro il quale le amministrazioni coinvolte devono esprimersi è di giorni 45 che diventano 90 in presenza di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o della salute dei cittadini, salvo termini diversi previsti da disposizioni di legge o regolamentari.

22. Il D.lgs. 127/2016 in vigore dal 28/7/2016, ha riscritto gli articoli 14-14bis-14ter-14 quater e 14 quinquies della L. 241/1990 che disciplinano la conferenza di servizi.

Nella disciplina dell’edilizia, D.P.R. 380/2001, è vigente l’art. 23-bis “Autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione di inizio lavori”²³ che prevede che prima o contestualmente alla presentazione della segnalazione di inizio attività o della comunicazione di inizio lavori, l’interessato può chiedere tramite lo sportello unico per l’edilizia, i pareri o atti di assenso comunque denominati necessari ad effettuare i lavori. L’interessato può dare inizio ai lavori solo dopo aver ricevuto dallo sportello unico la comunicazione di avvenuta acquisizione dei necessari atti di assenso.

Per concludere l’esame del nuovo articolo 19-bis, dopo i commi 2 e 3, si pone ora l’attenzione sul primo comma che si occupa dello sportello unico, di regola telematico, attraverso il quale devono essere inoltrate all’amministrazione la SCIA o la SCIA unica, in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di articolazioni interne dell’amministrazione ricevente.

Lo sportello unico deve essere indicato sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione.

La mancata pubblicazione di questa informazione, si ritiene possa costituire illecito disciplinare punibile ai sensi dell’art. 2, comma 5 del D.lgs. 126/2016.

L’amministrazione può istituire più sedi dello sportello, ma al solo scopo di assicurare al cittadino una pluralità di punti di accesso sul territorio.

La formulazione potrebbe fare pensare che i due sportelli, SUAP e SUE, debbano essere unificati in una sola struttura.

Ma se così fosse il legislatore avrebbe dovuto disporlo espressamente poiché si tratterebbe di una riforma sostanziale della disciplina dei rispettivi sportelli, che non pare essere ricompresa nella delega.

Inoltre i due sportelli sono espressamente previsti dalle rispettive normative di settore che ne disciplinano competenze e funzionamento; il decreto SCIA 2 ha apportato all’art. 5 del D.P.R. 380/2001 relativo Sportello unico per l’edilizia una modifica di mero raccordo, senza intervenire sull’impianto dello stesso che continua a fare salva la competenza del SUAP definita dal D.P.R. 160/2010.

Le amministrazioni possono e molte hanno provveduto, quale loro autonoma scelta organizzativa e funzionale, creare un’unica struttura che unifichi i due sportelli, soluzione idonea ad eliminare le disfunzioni che nella pratica sussistono nel raccordo tra i due sportelli.

Laddove esistono due strutture, l’accesso per le pratiche di edilizia produttiva è il SUAP, ma competenza per la materia edilizia ed urbanistica resta in capo al SUE.

Nei casi in cui l’unico titolo necessario per l’attività produttiva sia quello edilizio, la gestione del procedimento da parte del SUAP diventa per assurdo di minor semplificazione in quanto il professionista e l’operatore economico hanno come interlocutore uno sportello che si avvale di un altro sportello, rispetto al quale fa da “passacarte”.

L’unificazione delle due strutture in un solo sportello risulterebbe di effettiva semplificazione, ma, richiede scelte di logistica, di informatizzazione, di personale in numero e formazione adeguati

23. L’art. 23-bis è stato introdotto nel D.P.R. 380/2001 “Testo Unico per l’Edilizia” dal D.L. 68/2013 c.d. “decreto del fare” convertito dalla L. 98/2013, che andrà nella sua applicazione, coordinato con l’art. 19-bis e con le disposizioni sulla convocazione di una conferenza riscritte dal D.lgs. 127/2016.

alla gestione di tante diverse procedure che intrecciano varie amministrazioni, in uno spazio temporale riservato alle istruttorie, molto breve.

L'efficienza della pubblica amministrazione e la semplificazione per le imprese, i professionisti, i cittadini, affinché siano reali richiedono significativi cambiamenti organizzativi e risorse adeguate a tali obiettivi.

2.3.4. Ulteriori modifiche alla L. 241/1990

Silenzio-assenso

È stato modificato l'art. 20 che riguarda la disciplina del silenzio-assenso con la precisazione al comma 1, che nei procedimenti ad istanza di parte i termini per il diniego ovvero per la formazione del silenzio-assenso, decorrono dalla data di ricevimento della domanda del privato.

Responsabilità del funzionario

All'art. 21 “Disposizioni sanzionatorie” della L. 241/1990 è stato aggiunto il comma 2-ter²⁴ che in merito alla responsabilità del funzionario per interventi non conformi scaturiti da SCIA o silenzio-assenso così dispone “*La decorrenza del termine previsto dall'art. 19, comma 3 e la formazione del silenzio assenso ai sensi dell'art. 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*”.

È così individuata una precisa responsabilità che sorge qualora il dipendente lasci decorrere il termine per l'adozione di provvedimenti inibitori dei lavori di una SCIA non conforme alle normative, o nel caso in cui non agisca tempestivamente e si perfezioni col silenzio assenso, un'istanza difforme dalla normativa.

La verifica delle SCIA a campione, ammessa ad esempio da norme regionali o praticato dalle amministrazioni giustificato da personale in numero non sufficiente per effettuare un controllo sistematico, stante la responsabilità sancita dalla legge, non risulta più possibile.

La conferma viene anche dal parere del Consiglio di Stato del 4 agosto 2016, ove, trattando del rapporto tra CILA e SCIA, si legge che “*...l'attività assoggettata a CILA, non solo è libera come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie...*”

Livello essenziale delle prestazioni

L'art. 29 “Ambito di applicazione della legge” è stato modificato al comma 2-ter con l'inserimento tra i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, del riferimento alla presentazione di istanze, di segnalazioni e comunicazioni, in aggiunta alle già previste dichiarazione di inizio attività, silenzio assenso e conferenza di servizi.

La Corte Costituzionale in più occasioni ha ricondotto la disciplina della SCIA fra le materie della

24. L'aggiunta è contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. e) del D.lgs. 126/2016

tutela della concorrenza e del livello essenziale delle prestazioni che come tale trova diretta applicazione nelle Regioni, comprese le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano che alle disposizioni della legge generale sul procedimento amministrativo, devono adeguare la propria legislazione, secondo i propri statuti e norme di attuazione.

3. Il decreto legislativo n. 222 del 2016 (c.d. decreto SCIA 2)

Struttura del decreto

Il decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 222 “*Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell’articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*” (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 277 del 26/11/2016) prosegue l’attuazione della delega prevista dall’art. 5 della L. 124/2015 di riforma della pubblica amministrazione, iniziata con riferimento alla disciplina dell’edilizia con il D.lgs. 126 del giugno 2016.

L’entrata in vigore del decreto è fissata all’11 dicembre 2016 con termine alle regioni ed enti locali di adeguarsi alle nuove disposizioni entro il 30 giugno 2017.

Con questo secondo decreto legislativo vengono individuate mediante una tabella A, le attività dei privati che possono essere assoggettate a quattro regimi amministrativi: segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); silenzio assenso; comunicazione preventiva; titolo espresso.

Il D.lgs. 222/2016 c. d. “SCIA2”, si compone di sei articoli e di un allegato denominato “Tabella A”.

Norme e tabella sono di fatto strettamente collegati e reciprocamente necessari per la comprensione delle modifiche che il decreto legislativo apporta alle discipline di settore.

La Tabella A è divisa in tre sezioni: Sezione I “Attività commerciali e assimilabili”, Sezione II “Edilizia”, Sezione III “Ambiente”. Ogni sezione contiene il censimento delle attività della materia cui è riferita, dell’iter amministrativo per il loro avvio ed i riferimenti normativi.

La tabella è certamente un modo efficace ed innovativo per l’individuazione di molte attività (complessivamente nelle tre sezioni sono censite 246 attività di cui 105 dell’edilizia).

L’art. 1 “Oggetto” definisce gli obiettivi del decreto e, in attuazione della delega di cui all’art. 5 della L. 124/2015 e anche dei principi del diritto dell’Unione europea relativi all’accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, provvede alla precisa individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso o di quelle per le quali è necessario il titolo espresso.

Il comma 2, con riferimento alla materia dell’edilizia prevede un glossario unico, mentre il comma 3 reca una disposizione che consente ai Comuni in zone di pregio archeologico, storico, artistico e paesaggistico di vietare o sottoporre a regime autorizzativo attività che altrimenti risulterebbero libere.

L’art. 2 “Regimi amministrativi delle attività private” definisce il rapporto tra l’articolato e la tabella A sulla base dei seguenti principi:

- alle attività elencate nella tabella si applica il regime ivi indicato;

- qualora per lo svolgimento di un’attività risultino necessari diversi atti di assenso, segnalazioni o comunicazioni, si applica la concentrazione dei regimi amministrativi “SCIA unica” prevista dall’art. 19-bis, comma 2 della L. 241/1990;
- quando per un’attività di cui alla tabella A sia prevista l’autorizzazione (per l’edilizia è il permesso di costruire) è necessario un provvedimento espresso, salva l’applicazione del silenzio assenso ove previsto dalla norma;
- quando si rende necessaria l’acquisizione di atti di assenso comunque denominati o di pareri di altri uffici e amministrazioni o l’esecuzione di verifiche tecniche, si procede con l’indizione della conferenza di servizi della L. 241/1990;²⁵
- se per lo svolgimento di un’attività è prevista nella tabella A la SCIA, si applica il regime dell’art. 19 L. 241/1990; se è prevista la SCIA unica, si applica quanto previsto dall’art. 19-bis, comma 2 L. 241/1990;
- le attività soggette a comunicazione, possono essere svolte dopo la ricezione della comunicazione da parte dell’amministrazione.

L’art. 3 “Semplificazioni dei regimi amministrativi dell’edilizia” apporta diffuse modifiche al D.P.R. 380/2001 (TUE).

L’art. 4 “Semplificazioni di regimi amministrativi in materia di pubblica sicurezza” modifica il R.D. 635/1940 per l’esecuzione del TULPS.

L’art. 5 “Livelli ulteriori di semplificazione” dispone che le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i regimi amministrativi di loro competenza, fermi i livelli di semplificazione e le garanzie assicurate ai privati dal decreto, possono prevedere ulteriori livelli di semplificazioni.

L’art. 6 “Disposizioni finali” assegna alle regioni e agli enti locali fino al 30 giugno 2017 per adeguarsi alle disposizioni del decreto che sono in vigore dall’11 dicembre 2016.

Le innovazioni che interessano la disciplina dell’edilizia, sono inquadrate nel seguito del presente lavoro con un taglio pratico e seguendo l’ordine dell’articolato del decreto.

3.1. Glossario unico

L’articolo 1, al comma 2, del D.lgs. 222/2016, al fine di garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale, demanda ad un Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa in Conferenza Unificata, l’adozione di un “glossario unico” in materia edilizia.

Tale decreto deve essere adottato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto “SCIA 2” e dunque entro il 9 febbraio 2017.

Lo schema del decreto approvato in via preliminare, prevedeva una fase transitoria con termine di novanta giorni dall’entrata in vigore del decreto legislativo per l’approvazione del glossario unico; in questa fase transitoria le singole amministrazioni avrebbero dovuto adottare e pubblicare sul proprio sito istituzionale un glossario provvisorio.

²⁵ La conferenza di servizi è disciplinata dagli artt. 14, 14-bis, 14-et, 14-quater, 14-quinquies della L. 241/1990 sostituiti dall’art. 1 del D.lgs. 127/2016 (in vigore dal 28/7/2016). Di norma l’acquisizione dei pareri/atti di assenso comunque denominati avverrà in conferenza semplificata e in modalità asincrona. La conferenza simultanea in modalità sincrona è prevista in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere.

Al riguardo il Consiglio di Stato nel parere reso lo scorso 4 agosto, aveva espresso perplessità sul glossario provvisorio, che avrebbe potuto generare confusione anziché chiarezza, con il possibile effetto di ostacolare l'adozione del glossario unico. Aveva inoltre evidenziato il rischio di un doppio regime si sarebbe potuto verificare nel caso di glossari redatti da amministrazioni diverse per lo stesso territorio (ad. es. Regione e Comune). In definitiva dai giudici era venuta l'indicazione di sopprimere l'adempimento transitorio e fissare un termine ravvicinato per l'adozione del glossario unico.

Il decreto approvato recepisce l'indicazione del Consiglio di Stato, ribadita anche in Conferenza Unificata dall'ANCI.

Al glossario unico il D.lgs. 222/2016, assegna una importanza strategica quale strumento che deve assicurare chiarezza, univocità e uniformità al linguaggio tecnico attraverso il quale si esprimono le regole su tutto il territorio nazionale.

Rappresenta un necessario completamento della riforma, senza il quale, come messo in rilievo dal Consiglio di Stato, “l'esigenza di garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale, sarebbe frustrata, perché il cittadino non è posto in condizione di individuare a quale regime giuridico indicato nella tabella corrisponda l'intervento che concretamente intende intraprendere”.

Il glossario deve contenere, come indicato all'art. 1, comma 2, “l'elenco delle principali opere edilizie, con l'individuazione della categoria di intervento a cui le stesse appartengono e del conseguente regime giuridico a cui sono sottoposte, ai sensi della Tabella A di cui all'articolo 2 del presente decreto”.

La tabella A, Sezione II, contiene l'elencazione di un corposo numero di interventi edilizi ed il previsto monitoraggio in fase attuativa potrà comportare il suo aggiornamento.

Il glossario sarà in sostanza una raccolta dei termini tecnici comunemente utilizzati dagli “addetti ai lavori” (abbaino, tramezzo, intercapedine, ecc.) con le relative spiegazioni così da uniformarne la loro comprensione.

Si rammenta infine che la Conferenza Unificata lo scorso 20 ottobre ha approvato il regolamento edilizio-tipo con le relative definizioni tecniche uniformi il cui recepimento deve avvenire da parte dei Comuni entro il 15 ottobre 2017²⁶.

3.2. Consulenza preistruttoria

Il D.lgs. 222 all'art. 1, il comma 3, dispone “Le Amministrazioni procedenti forniscono gratuitamente la necessaria attività di consulenza funzionale all'istruttoria agli interessati in relazione alle attività elencate nella tabella A, fatto salvo il pagamento dei soli diritti di segreteria previsti dalla legge”.

26. L'Intesa sancita dalla Conferenza Unificata (pubblicata sulla G.U. n. 268 del 16/11/2016) assegna 180 giorni alle Regioni ordinarie decorrenti dal 20/10/2016 per il recepimento dello schema di regolamento edilizio-tipo nazionale; successivamente le Regioni assegnano ai Comuni fino ad un massimo di ulteriori 180 giorni per adeguare i propri regolamenti edilizi. In fase di prima applicazione le Regioni alla luce della normativa regionale vigente possono dettare indicazioni tecniche di dettaglio a fini di interpretazione per le definizioni aventi incidenza sulle previsioni dimensionali dei piani urbanistici.

La consulenza prevista nello schema di decreto soltanto per l’edilizia, è stata in sede di approvazione estesa a tutte le attività elencate nella tabella: commerciali e assimilabili, edilizia, ambiente.

Non è chiaro quale sia il valore giuridico che avrà la consulenza, ossia se dovrà essere vincolante per l’amministrazione che l’esprime, oppure se potrà avere un valore soltanto interlocutorio.

Dall’esperienza dell’attività di sportello, si può desumere inoltre che in mancanza di documentazione tecnica, le interlocuzioni non possono che avere risposte generiche o di massima. Una consulenza tecnica può richiedere necessariamente un inquadramento documentato per stabilire la fattibilità di un intervento (per esempio sui vincoli, sugli indici urbanistici, sulla edificabilità residua, sulle destinazioni d’uso, ecc.).

Potrebbe allora configurarsi quale richiesta di un parere preventivo alla presentazione della pratica edilizia, già previsto in alcune discipline regionali ed in alcuni regolamenti edilizi, che ne fissano i contenuti, i termini di validità, i diritti di segreteria, e che vincolano l’amministrazione al parere reso per un certo periodo.

3.3. Deliberazioni ad hoc a tutela delle zone di pregio

Una disposizione caldeggiata dai Comuni è quella prevista all’art. 1, comma 4 del D.lgs. 222 ribattezzata “anti McDonald’s”.

Per le finalità indicate dall’art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio²⁷ di tutelare il decoro di complessi monumentali e di aree di particolare valore cultura, è attribuita ai Comuni, d’intesa con la Regione, sentito il Soprintendente e le associazioni di categoria, la facoltà di adottare deliberazioni volte a delimitare zone di particolare pregio archeologico, storico, artistico e paesaggistico, in cui vietare oppure subordinare ad autorizzazione rilasciata ai sensi dell’art. 15 del decreto legislativo n. 59/2010²⁸, l’esercizio di attività e di usi incompatibili con le esigenze di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale.

L’esigenza che la norma affronta è quella di evitare che la valenza generale del censimento delle attività e delle modalità di attuazione indicate nella tabella A, prevalga sulla tutela di interessi prioritari, quale quello di salvaguardare il patrimonio culturale e il paesaggio, garantiti dalla Costituzione ed in linea con la giurisprudenza costituzionale che non ammette discriminazioni in termini di regime giuridico se non, appunto, per salvaguardare interessi prioritari.

Il Consiglio di Stato nel parere del 4 agosto sullo schema di decreto, aveva ritenuto corretta l’esigenza avvertita dal legislatore, ma al contempo aveva reputato non condivisibile lo strumento tecnico della deliberazione per realizzarlo, poiché rimette alla volontà amministrativa di poter derogare automaticamente e senza limiti alla semplificazione operata dal decreto.

L’ANCI invece aveva caldeggiato la soluzione individuata, quale strumento essenziale alla tutela dei centri storici che possono essere stravolti dalle leggi del commercio, con la conseguente necessità per i Comuni di poter programmare e difendere le vocazioni culturali delle singole città.

27. L’art. 52 del D.lgs. 42/2004 “Codice de beni culturali e del paesaggio” è rubricato “Esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali”.

28. Si tratta del decreto recante “Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno”. L’art. 15 disciplina le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni per l’accesso e l’esercizio alle attività di servizi.

Il decreto approvato ha confermato la possibilità per i Comuni di adottare deliberazioni ad hoc che rispondano all'esigenza di tutela e valorizzazione del patrimonio comunale.

I Comuni devono trasmettere copia delle deliberazioni assunte per il tramite della Regione, alla Soprintendenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e al Ministero dello sviluppo economico, ai quali congiuntamente compete il monitoraggio degli effetti applicativi della disposizione.

3.4. Regimi amministrativi delle attività private

L'art. 2 del D.lgs. 222/2016, stabilisce il principio che a ciascuna delle attività elencate nella Tabella A allegata e parte integrante del decreto, si applichi il regime amministrativo nella stessa indicato.

La tabella A è suddivisa in tre sezioni: Sezione I “Attività commerciali e assimilabili”, Sezione II “Edilizia”, Sezione III “Ambiente”, che assolvono alla finalità di rendere più facile individuare per le attività censite, il titolo, le procedure ed adempimenti necessari per effettuare gli interventi ed le normative cui fare riferimento.

L'articolo 2, al comma 4 reca l'importante precisazione, anticipata nell'inquadramento, sul calcolo del termine di diciotto mesi indicato all'art. 21-nonies della L. 241/1990 per l'adozione di provvedimenti inibitori, ripristinatori o conformativi della SCIA, specificando che decorre dalla data di scadenza dei giorni previsti per il controllo ordinario (30 o 60). Entro tale scadenza deve essere assunto il provvedimento conclusivo non essendo sufficiente l'invio della comunicazione di avvio di procedimento che non ha effetti interruttivi del termine perentorio di mesi diciotto.

L'ultima parte del comma 4 dispone *“Resta fermo quanto stabilito dall'art. 21, comma 1 della legge n. 241 del 1990”* il cui contenuto è il seguente: *“Con la segnalazione o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato”*.

Pertanto, scaduto il termine di mesi diciotto di cui si è detto, a fronte di SCIA o di atti formati per silenzio assenso a seguito della presentazione di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni, l'amministrazione potrà esercitare il potere inibitorio o ripristinatorio sull'attività intrapresa, in ogni tempo, senza attendere l'accertamento del falso con sentenza passata in giudicato di cui all'art. 21 nonies, comma 2-bis della L. 241/1990.

L'applicazione di tale norma, presuppone evidentemente che la falsità possa essere accertata e dall'amministrazione con riscontri inconfutabili, ad esempio per mezzo di certificazioni contenuti in pubblici registri; nel caso dell'edilizia ad esempio tramite precedenti pratiche edilizie.

La finalità perseguita dall'art. 21, comma 1 è la medesima del comma 2-bis introdotto all'art. 21-nonis della L. 241/1990 dalla L. 124/2015 ma senza il limite dell'accertamento del falso con sentenza passata in giudicato.

Al comma 5 è stabilito che per lo svolgimento di attività per le quali la tabella prevede il regime amministrativo dell'autorizzazione (permesso di costruire per il D.P.R. 380/2001) è necessario un

provvedimento espresso, salva l'applicazione del silenzio-assenso previsto dall'art. 20 della L. 241/1990, ove indicato, a fronte dell'inerzia dell'amministrazione. Se è necessaria l'acquisizione di atti di assenso, si procede all'indizione della conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della L. 241 citata.

Le attività non ricomprese nella tabella A sono dalle amministrazioni ricondotte a quelle corrispondenti e pubblicate sul sito (comma 6).

A chiusura dell'art. 2, il comma 7, prevede che con successivi decreti recanti disposizioni integrative e correttive adottati ai sensi della legge delega n. 124/2015, la tabella A può essere integrata e completata.

In seguito, con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione si procederà al periodico aggiornamento ed alla pubblicazione, apportando le modifiche strettamente conseguenti alle disposizioni legislative successivamente intervenute. L'aggiornamento non potrà quindi incidere sul regime giuridico dell'intervento, ma potrà avere un effetto meramente ricognitivo e di adeguamento.

3.5. Tabella A “Sezione II – Edilizia”

La corposa sezione II della tabella A è dedicata all'edilizia e presenta l'elencazione di numerose tipologie di interventi e delle attività successive alla fine dei lavori necessarie per conseguire l'agibilità.

La Sezione II è intitolata “Ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi” e contiene l'elenco di **105 tipologie di intervento** per ognuna delle quali viene individuato il regime amministrativo: SCIA, SCIA alternativa all'autorizzazione, SCIA unica, CILA, autorizzazione, silenzio-assenso, i casi in cui può verificarsi una concentrazione di regimi amministrativi e cioè laddove per lo svolgimento di un'attività siano necessari più atti di assenso, segnalazioni o comunicazioni ed i riferimenti normativi per rendere immediatamente comprensibile quanto rappresentato nella tabella. Sono inclusi nell'elenco anche gli interventi relativi ad impianti alimentati da fonti rinnovabili e gli adempimenti necessari per l'agibilità.

Al suo interno la Sezione II si articola nelle seguenti sottosezioni:

1. Ricognizione degli interventi edilizi e dei relativi regimi amministrativi

Sono elencate le varie tipologie di interventi edilizi e per ognuna è indicato, in conformità alla disciplina del D.P.R. 380/2001, il regime amministrativo, l'eventuale concentrazione di regimi, il connesso riferimento normativo.

1.1. *Permesso di costruire nel caso in cui sia necessario acquisire altri atti di assenso (concentrazione di regimi giuridici - l'art. 19-bis della legge 241 del 1990)*

1.2. *CILA e SCIA nel caso in cui sia necessario acquisire altri atti di assenso (concentrazione di regimi giuridici - l'art. 19-bis della legge 241 del 1990)*

1.3. *Attività edilizia libera nei casi in cui è necessario acquisire preventivamente un diverso titolo di legittimazione*

Le tabelle di cui alle sottosezioni 1.1, 1.2, 1.3, elencano le medesime tipologie di attività, per le quali, a seconda che si tratti di permesso di costruire o di CILA o di SCIA o di attività di edilizia libera, nel caso in cui risulti necessario acquisire preventivi atti di assenso,

sono indicati i regimi amministrativi e la concentrazione di regimi amministrativi di cui all'art. 19-bis L. 241/1990.

In tali tabelle figurano ad esempio gli interventi edilizi riconducibili alle attività soggette alle visite e ai controlli di prevenzione incendi (di cui all'allegato I del D.P.R. 151/2011 categorie B e C); le attività di utilizzo di terre e rocce da scavo come sottoprodotti che provengono da opere soggette a DIA o AIA; gli interventi di lieve entità in zone a vincolo paesaggistico e soggette ad autorizzazione semplificata (art. 139, D.P.R. 139/2010), gli interventi da realizzare in aree naturali protette.

2. Altri adempimenti successivi all'intervento edilizio

Questa sottosezione comprende le attività necessarie per l'agibilità degli edifici; la comunicazione asseverata prevista per le opere realizzate in conglomerato cementizio armato normale, precompresso ed a struttura metallica; la comunicazione di fine lavori; le comunicazioni di messa in esercizio e omologazione degli impianti elettrici di messa a terra e dei dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche; la comunicazione per la messa in esercizio degli ascensori, montacarichi, apparecchi di sollevamento.

3. Impianti alimentati da fonti rinnovabili

In questa sottosezione sono elencate le attività per la costruzione, esercizio e modifica di impianti di produzione di energia elettrica o per l'installazione di impianti per la produzione di energia termica, da fonti rinnovabili e per opere volte al contenimento dei consumi energetici.

La tabella si articola in quattro colonne:

- attività (comprende la descrizione di ogni intervento);
- regime amministrativo (indica il titolo che abilita la realizzazione dei lavori);
- concentrazione di regimi amministrativi (indicata nei soli casi in cui trovi applicazione);
- riferimenti normativi (è indicata la sola normativa primaria).

Il regime amministrativo applicabile agli interventi è quello indicato nella tabella, come si evince dai commi 2 e 3 dell'art. 2 in commento e come riportato nella pagina iniziale della Tabella, che contiene una elencazione dei titoli abilitativi utilizzati nella tabella e riporta il relativo riferimento di legge.

Pertanto, se la tabella prevede la comunicazione, quest'ultima produce effetto a seguito della presentazione allo sportello unico di cui all'art. 19-bis L. 241/1990.

Se il titolo necessario è la SCIA, si applica il regime dell'art. 19 della L. 241/1990; se è indicata la SCIA unica si applica l'art. 19-bis, comma 2 della stessa L. 241/1990; nei casi in cui la SCIA risulti condizionata ad atti di assenso comunque denominati, si applica quanto previsto dall'art. 19, comma 3 della citata L. 241/1990; se la tabella indica l'autorizzazione è necessario un provvedimento espresso, salvo i casi in cui è previsto il silenzio-assenso. Se è prevista l'autorizzazione più la SCIA, la SCIA unica o la comunicazione, alla domanda per l'autorizzazione l'interessato può allegare la SCIA, la SCIA unica o la comunicazione.

3.6. Modifiche al D.P.R. n. 380/2001

L'art. 3 “Semplificazioni di regimi amministrativi in materia edilizia” del D.lgs. 222/2016, apporta diffuse modifiche agli articoli del D.P.R. 380/2001, in vigore dall'11 dicembre 2016 ma vincolanti dal 30 giugno 2017, termine entro il quale le amministrazioni devono adeguarsi.

In un quadro d'insieme, le modifiche che poi saranno trattate ad una ad una, possono essere così sintetizzate:

- semplificazione dei titoli edilizi con l'abolizione della CIL e l'ampliamento delle attività di edilizia libera;
- abolizione della DIA alternativa al permesso di costruire che viene sostituita dalla SCIA alternativa al permesso di costruire, con inizio lavori differito;
- elencazione degli interventi di edilizia libera, di quelli soggetti a SCIA e di quelli sottoposti a permesso di costruire;
- introduzione di un criterio residuale per individuare gli interventi sottoposti alla CILA che sono quelli non espressamente elencati per l'edilizia libera, la SCIA, il permesso di costruire;
- previsione di definire i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici con un Decreto Ministero della Salute ed obbligo generale di asseverazione da parte del professionista della conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie (anche per le valutazioni tecnico-discrezionali);
- sostituzione del certificato di agibilità con la segnalazione certificata di agibilità (SCAGI);
- semplificazione delle norme sul collaudo statico.

3.6.1. Sportello Unico per l'Edilizia (art. 5 del TUE)

L'art. 5 del TUE è stato di recente modificato dal D.lgs. 127/2016 che ha introdotto al comma 3 l'obbligo per lo sportello di acquisire di atti di assenso, necessari al rilascio del permesso di costruire, tramite la conferenza di servizi, eliminando così la possibilità di i pareri senza l'indizione della conferenza.

Col D.lgs. 222/2016, l'art. 5 è modificato nei seguenti punti:

- dal comma 2 lett. d) è eliminato dalle competenze dello sportello, il rilascio del certificato di agibilità. Si tratta di una modifica di mero coordinamento con il riformato art. 24 ove l'atto espresso di agibilità è sostituito dalla segnalazione certificata di agibilità;
- al comma 3 con l'eliminazione della locuzione “Ai fini del rilascio del permesso di costruire”, viene esteso in via generale l'obbligo in capo al SUE, di acquisire in conferenza di servizi gli atti di assenso comunque denominati necessari ad effettuare l'intervento edilizio, indipendentemente dal titolo edilizio necessario. È infatti eliminata la restrizione che poneva tale l'obbligo in capo allo sportello per i soli interventi con permesso di costruire e dunque per qualsiasi intervento edilizio, che sia subordinato a CILA, a SCIA oppure a permesso di costruire, le autorizzazioni preliminari che dovessero essere necessarie vanno acquisite per il tramite dello sportello che applica la disciplina della conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della L. 241/1990. Questo comma va ricordato nell'applicazione con l'art. 23-bis “autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione dell'inizio dei lavori” del TUE, che delinea la modalità di presentazione dell'istanza di acquisizione degli atti di assenso e di avvio dei lavori.
- al comma 3, è altresì eliminata la lettera a) la cui conseguenza è che dall'elenco dei pareri necessari per effettuare un intervento edilizio, è soppresso l'obbligo del parere ASL che era previsto nel solo caso in cui non potesse essere sostituito da una dichiarazione e dunque nel caso in cui fossero necessarie valutazioni tecnico-discrezionali.

Il rispetto dei requisiti igienico-sanitari deve quindi asseverato dal professionista.

Questa modifica va messa in relazione con il comma 1-bis aggiunto all'art. 20 del TUE che prevede, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del D.lgs. 222/2016 l'emanazione di un decreto del Ministro della salute che dovrà definire i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici;

- a chiusura dell'articolo 5 è introdotto il comma 3-bis che fa salve le disposizioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavori di cui all'art. 67 del D.lgs. 81/2008.²⁹

3.6.2. Attività edilizia libera (art. 6 del TUE)

Col decreto legislativo 222/2016 si superano le tre casistiche che erano previste all'art. 6 del TUE titolato “attività edilizia libera” che comprendeva: interventi totalmente liberi, interventi realizzabili con comunicazione inizio lavori (CIL senza asseverazione), interventi realizzabili con comunicazione di inizio lavori asseverati (CILA).³⁰

A seguito delle modifiche intervenute sull'originario testo dell'art. 6, il suo contenuto era divenuto del tutto scoordinato dalla sua rubrica e la differenziazione dei regimi di attività edilizia libera, risultata di fatto contrastare con l'obiettivo della semplificazione.

L'art. 6 resta rubricato “Attività edilizia libera” ma nel TUE viene inserito il nuovo art. 6-bis “Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata” e viene eliminata la comunicazione senza asseverazione. Si rimette così ordine alla disposizione che, definita di “edilizia libera”, di fatto comprendeva interventi soggetti a preventiva comunicazione con o senza asseverazione tecnica.

L'art. 6 del TUE riformato, disciplina ora esclusivamente l'attività edilizia totalmente libera, accorpando a sé anche gli interventi che nel regime previgente erano assoggettati al regime della comunicazione non asseverata che viene eliminata.

Sommano a dieci le tipologie di interventi di edilizia libera elencati al comma 1:

- a) gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a);
- a-bis) gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 kW;
- b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;
- d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;
- e-bis) 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, previa comunicazione di avvio lavori all'amministrazione comunale;
- e-ter) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano

29. L'art. 67 del D.lgs. 81/2008 “Notifiche all'organo di vigilanza competente per territorio” dispone che in caso di costruzione e di realizzazione di edifici o locali da adibire a lavorazioni industriali, nonché nei casi di ampliamenti e di ristrutturazioni di quelli esistenti, i relativi lavori devono essere eseguiti nel rispetto della normativa di settore e devono essere comunicati all'organo di vigilanza competente per territorio i seguenti elementi informativi:

- a) descrizione dell'oggetto delle lavorazioni e delle principali modalità di esecuzione delle stesse;
- b) descrizione delle caratteristiche dei locali e degli impianti.

30. La tripartizione era conseguita dalla riscrittura dell'art. 6 del TUE operata dal D.L. 40/2010 convertito dalla L. 73/2010.

contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrato e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;

e-quater) i pannelli solari, fotovoltaici, 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;

e-quinquies) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

Per le opere contingenti e temporanee è prevista la preventiva comunicazione all'amministrazione della data di installazione e della data rimozione del manufatto, finalizzata a consentire all'amministrazione la verifica del rispetto del termine massimo di giorni 90, oltre il quale se l'opera non viene rimossa, si configura un abuso edilizio.

Gli interventi volti all'eliminazione delle barriere architettoniche che comportino la realizzazione di rampe sono ora ricompresi in quelli di edilizia libera.³¹

Dai punti 21 e 22 della tabella A, Sezione II, si desume la distinzione tra interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche “leggeri” che si attuano liberamente in quanto riconducibili alla lettera b) dell'art. 6 citato ed interventi “pesanti” che sono quelli che comportano la realizzazione di ascensori esterni ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio per i quali occorre la CILA di cui all'art. 6-bis.

Anche per l'attività di edilizia libera sono fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e le normative di settore aventi incidenza sull'attività edilizia ed in particolare le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, efficienza energetica, rischio idrogeologico, codice dei beni culturali e del paesaggio D.lgs. 42/2004 (comma 1, dell'art. 6).

Le Regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina dell'edilizia libera ad ulteriori interventi rispetto a quelli sopra elencati, esclusi gli interventi che il TUE assoggetta a permesso di costruire e a SCIA.

3.6.3. Comunicazione inizio lavori asseverata (art. 6-bis del TUE)

Per un più compiuto inquadramento del contenuto del nuovo art. 6-bis si ritiene utile riportare il parere del Consiglio di Stato del 4 agosto n. 1784 sullo schema di decreto, con riferimento alla disamina dell'istituto della CILA e rapporto con la SCIA.

Il Consiglio osserva che la generalizzazione della CILA e l'introduzione nel TUE di un nuovo articolo, il 6-bis, fa della CILA un istituto intermedio tra l'attività edilizia libera e la SCIA.

CILA e SCIA, vengono ad essere due istituti complementari che si inquadrano entrambi nel processo di liberalizzazione delle attività private, con la differenza che nella SCIA i poteri amministrativi di intervento in ipotesi di irregolarità sono più ampi.

Afferma infatti il Consiglio di Stato, che l'attività assoggettata a CILA non solo è libera come nei casi della SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a controllo sistematico da

31. Nella versione previgente il D.lgs. 222/2016, la lett. b) erano esclusi, in quanto l'art. 6 lett. b) comprendeva l'inciso, ora eliminato, che si riporta in barrato “*gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio*”.

espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie. La CILA in definitiva, deve essere “soltanto” conosciuta dall’amministrazione affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto nel territorio.

La CILA è ora disciplinata all’art. 6-bis “Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata” di nuova introduzione nel D.P.R. 380/2001.

Gli interventi soggetti a CILA sono individuati in via residuale in quanto opere non riconducibili all’elenco di cui all’art. 6 (edilizia libera) all’art. 10 (permesso di costruire) e all’art. 22 (SCIA).

La comunicazione deve essere presentata allo sportello unico, anche per via telematica, prima dell’inizio dei lavori, asseverata da un tecnico e redatta nel rispetto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi, della disciplina urbanistico-edilizia vigente e delle normative di settore.

La procedura e le sanzioni per la mancata preventiva comunicazione della CILA non sono variate.

La sanzione pecuniaria in caso di assenza di CILA è di euro 1.000, ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l’intervento è in corso di esecuzione.

Il Consiglio di Stato aveva rilevato che non esistono altri poteri sanzionatori oltre quello di comminare la sanzione pecuniaria, peraltro prevista solo in caso di totale assenza di comunicazione.

Aveva quindi suggerito di valutare l’opportunità di rimodulare il regime sanzionatorio della CILA ritenendo la sanzione forfettizzata di € 1.000 troppo lieve in alcuni casi e di graduare eventualmente l’importo. Aveva altresì rimesso al Governo di valutare l’opportunità di estendere le sanzioni anche alla irregolarità, incompletezza ed alla realizzazione di opere in difformità dalla CILA.

Inoltre, aveva suggerito di specificare, pur essendo pacifico, che le opere realizzate con CILA ma che avrebbero richiesto un diverso titolo (SCIA o permesso di costruire), restano totalmente abusive, in quanto “sine titolo”. In tal caso, trovano applicazione senza limiti di tempo, le disposizioni sanzionatorie per la repressione degli abusi edilizi.

Il legislatore nell’approvare il decreto, non ha introdotto nella disciplina della CILA, modifiche in merito dei rilievi dei giudici, che si ritiene invece sarebbero risultate utili nella fase applicativa, che comunque si presta a generare contenzioso.

L’incombenza dell’inoltro all’Agenzia delle Entrate della “CILA integrata con la comunicazione della fine lavori” per l’aggiornamento catastale trasferito sui Comuni a seguito di una modifica all’art. 6 del TUE apportata dalla L. 164/2014 c.d. “Sblocca Italia”, rimasta inapplicata poiché le procedure dell’Agenzia delle Entrate prevedono la presentazione delle pratiche col software DOCFA (Documento Catasto Fabbricati) ed in via telematica tramite SISTER, è stato riformulato al comma 3 del nuovo articolo 6-bis che prevede “*Per gli interventi soggetti a CILA, ove la comunicazione di fine lavori sia accompagnata dalla prescritta documentazione per la variazione catastale, quest’ultima è tempestivamente inoltrata da parte dell’amministrazione comunale ai competenti uffici dell’Agenzia delle entrate*”.

Dunque non è più la CILA con la fine lavori che deve essere inviata all’Agenzia, bensì “la prescritta documentazione per la variazione catastale”.

Pur nella nuova formulazione dalla quale si evince che è rimessa al privato la scelta di inviare le denunce di aggiornamento catastale all’Agenzia delle Entrate direttamente o per il tramite del Comune, non si comprende come lo sportello unico possa acquisire dal professionista incaricato

dalla proprietà, gli atti tecnici generati dal software DOCFA e trasmetterli in via telematica tramite la piattaforma SISTER alla quale occorre essere abilitati, assolvendo ai relativi pagamenti.

L’adempimento continua ad essere di difficile attuazione da parte dello sportello unico, almeno fino a quando non saranno emanate precise istruzioni operative, nelle more delle quali nulla potrà cambiare. Non si comprende poi, stante che la variazione catastale è eseguita da professionisti tecnici, quale sia la riduzione di onere per il privato che si vuole perseguire, mentre è subito evidente la complicazione che si genera sullo sportello.

La modalità e la disciplina di controlli sulle CILA è rimessa alle Regioni a statuto ordinario, che dovranno dare gli indirizzi ai Comuni.

Il Consiglio di Stato, al riguardo aveva suggerito l’opportunità di fissare con una norma statale, i principi generali sui controlli della CILA analogamente a quanto avviene per la SCIA con l’art. 19 L. 241/1990. Il legislatore non ha aderito alla raccomandazione.

Alle Regioni a statuto ordinario è riconosciuta la facoltà di estendere la disciplina della CILA ad interventi ulteriori rispetto quelli previsti dalla norma; la deroga ammessa alla disciplina nazionale si giustifica in quanto realizza ulteriori semplificazioni e riduzione di oneri, da valutare su scala territoriale.

3.6.4. Permesso di costruire (art. 20 del TUE)

L’art. 20 del TUE che definisce il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, è stato recentemente modificato dall’art. 2 del D.lgs. 127/2016 (in vigore dal 28/7/2016) che ha coordinato la disciplina dell’edilizia con la nuova normativa della conferenza di servizi.³²

Le modifiche ai commi 3, 6, 8 e l’abrogazione dei commi 5-bis e 9, hanno reso obbligatorio nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire, il ricorso alla conferenza di servizi, nel caso in cui sia necessaria l’acquisizione di atti di assenso da parte di altre amministrazioni o di gestori di beni e servizi pubblici. Precedentemente la conferenza di servizi era prevista come eventuale e da attivare nel caso in cui il parere non fosse reso entro i termini.

Il D.lgs. 222/2016, apporta una modifica al comma 1 con la quale rimette al professionista che progetta l’intervento, la competenza di asseverazione la conformità ai requisiti igienico-sanitari in via generale, quindi anche nel caso in cui la verifica comporti valutazioni tecnico-discrezionali le quali erano riservate all’AUSL.

Il progettista deve dunque asseverare la conformità igienico-sanitaria di un intervento, non solo con riscontri a normative vigenti ma anche qualora non vi siano normative e quindi occorranو valutazioni tecnico-discrezionali.

Il successivo comma 1-bis di nuovo inserimento rimanda ad un decreto del Ministero della Salute da adottare previa intesa con la Conferenza unificata, entro 90 giorni decorrenti dall’11 dicembre 2016 data di entrata in vigore del D.lgs. 22/2016, la definizione dei requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici.

Nelle more dell’emanazione del decreto l’azienda sanitaria continuerà ad esprimere le valutazioni

32. Il D.lgs. 127/2016 riscrive gli artt. 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinques della L. 241/1990.

tecnico-discrezionali che, in assenza di requisiti stabili per legge o regolamento, si basano su conoscenze ed esperienze che i tecnici sanitari hanno maturato con l’esperienza e con i controlli delle attività, in modo particolare con riguardo alle attività con rilevante impatto ambientale.

Per completezza si riporta che, l’art. 10 comma 1, che non è stato modificato, subordina a permesso di costruire i seguenti interventi che comportano trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio:

- a) nuova costruzione;
- b) ristrutturazione urbanistica;
- c) ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d’uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.

Gli interventi di ristrutturazione edilizia cosiddetta “semplice” o “leggera”, come definita all’art. 3, comma 1, lett. d) del TUE si effettuano invece con la SCIA, la tabella A al punto 7, ne riporta una individuazione esaustiva.

3.6.5. SCIA e SCIA alternativa al permesso di costruire (c.d. SuperScia): modifiche agli articoli 22 e 23 del TUE

L’art. 3, comma 1 lettere f) e g) del D.lgs. 222/2016, sostituisce gli articoli 22 e 23 del D.P.R. 380/2001.

Al **Titolo II rubricato “Titoli abilitativi”, il Capo III è rinominato “Segnalazione certificata di inizio attività”** (in sostituzione di Segnalazione certificata di inizio attività e denuncia di inizio attività).

L’art. 22 è rinominato “Interventi subordinati a segnalazione di inizio attività” (in sostituzione di interventi subordinati a denuncia di inizio attività).

L’art. 23 è rinominato “Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire” (in sostituzione di disciplina della denuncia di inizio attività).

La parola D.I.A. è completamente eliminata dal TUE e sostituita dalla parola SCIA o SCIA alternativa al permesso di costruire (c.d. SuperScia).

La disciplina della SCIA e quella della SCIA alternativa al permesso di costruire sono ora in due articoli distinti; le norme sulla SCIA alternativa al permesso di costruire, sono state trasferite dall’art. 22 all’art. 23 del TUE.

Gli interventi effettuabili con SCIA, sono elencati al comma 1 dell’art. 22 riscritto, mentre nel testo previgente erano individuabili in via residuale in quanto non assoggettati ad altri titoli o all’edilizia libera.

ART. 22, comma 1 prima della modifica	ART. 22, comma 1 modificato
1. Sono realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 e all'articolo 6, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.	1. Sono realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio di attività, in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, i seguenti interventi: a) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio; b) gli interventi di restauro e di risanamento conservativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio; c) gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), diversi da quelli indicati nell'articolo 10, comma 1, lettera c).

Sono inoltre realizzabili con SCIA le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici, sulle volumetrie, sulle destinazioni d'uso e che non modificano la sagoma nel caso di edifici vincolati dal D.lgs. 42/2004. Le varianti a permessi di costruire che non configurino variazioni essenziali sono comunicate a fine lavori, salva la preventiva acquisizione degli atti di assenso previsti dalle normative sui vincoli.

Tornando all'elencazione delle opere indicate nel nuovo primo comma dell'art. 22 del TUE, gli interventi di manutenzione straordinaria³³ e di restauro e risanamento conservativo,³⁴ in tutti i casi in cui i lavori su parti strutturali dell'edificio.

La distinzione tra manutenzione straordinaria c.d. “leggera” (lavori che non riguardano parti strutturali) e manutenzione straordinaria c.d. “pesante” (lavori che interessano le parti strutturali), già introdotta nel TUE con una modifica all'art. 6 del 2012, viene ora ad essere estesa anche al restauro e risanamento conservativo.

La SCIA è lo strumento per realizzare gli interventi di manutenzione straordinaria e restauro e risanamento conservativo c.d. “pesanti” mentre, alla CILA di cui al nuovo art. 6-bis sono riservate le opere di manutenzione straordinaria e di restauro e risanamento conservativo c.d. “leggeri” in quanto privi di rilevanza strutturale.

Per la ristrutturazione edilizia si conferma la distinzione tra “semplice” o “leggera” che si attua con SCIA (punto 7 della tabella A) e “pesante” per la quale occorre il permesso di costruire o la SCIA alternativa al permesso (punto 8 della tabella).

In definitiva, sono sottoposti a SCIA gli interventi di ristrutturazione che ricadono nella definizione

33. In base alla definizione dell'art. 3, comma 1 lett. b) sono “interventi di manutenzione straordinaria”, *le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso.*

34. In base alla definizione dell'art. 3, comma 1 lett. c) sono “interventi di restauro e di risanamento conservativo”, *gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio.*

di cui all’art. 3, comma 1, lett. d)³⁵; sono invece sottoposti a permesso di costruire o a superSCIA gli interventi di ristrutturazione che costituiscono trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, come definiti all’art. 10, comma 1, lett. c) del TUE.³⁶

Le altre modifiche apportate all’articolo 22, sono relative la sostituzione di certificato di agibilità con segnalazione certificata di agibilità in recepimento della riforma dell’istituto dell’agibilità; l’abrogazione dei commi (5 e 6) che disciplinavano la Dia alternativa al permesso di costruire, il cui relativo contenuto è confluito nel comma 01 dell’art. 23 dedicato alla SCIA alternativa al permesso di costruire.

Articolo 23

Anzitutto dalla rubrica si evince che l’articolo disciplina la sola SCIA alternativa al permesso di costruire c.d. SuperSCIA. Scompare del tutto la DIA che residuava nella versione alternativa al permesso di costruire, c.d. “Superdia”³⁷.

Il comma 01 di nuovo inserimento, riproduce l’elenco degli interventi soggetti a SCIA alternativa al permesso di costruire, riprendendo senza alcuna modifica i commi 3 e 5 dell’art. 22 precedente la riforma, che infatti ha il seguente contenuto:

“01. In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante segnalazione certificata di inizio di attività:

- a) gli interventi di ristrutturazione di cui all’articolo 10, comma 1, lettera c);
- b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all’entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall’atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l’esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

35. Ai sensi dell’art. 3, comma 1 lett. d) sono “interventi di ristrutturazione edilizia”, *gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell’edificio preesistente.*

36. Art. 10, comma 1 lett. c) “*gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d’uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni*”.

37. La sopravvivenza della DIA alternativa al permesso di costruire era legittimata dalla disposizione di carattere interpretativo contenuta nell’art. 5, comma 2, lett. c) del D.L. 70/2011 c.d. “Decreto sviluppo” convertito in L. 106/2011.

c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Gli interventi di cui alle lettere precedenti sono soggetti al contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 16. Le regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività, diversi da quelli di cui alle lettere precedenti, assoggettati al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.”

Resta il differimento del termine per l'inizio dei lavori a 30 giorni successivi al deposito (unica differenza con la SCIA ordinaria) che si giustifica per la rilevanza degli interventi soggetti alla c.d. SuperSCIA, rimessi al controllo preventivo dell'amministrazione.

Sono poi state apportate modifiche a diversi commi (1, 2, 4, 5 e 7) per la mera sostituzione della parola DIA con SCIA.

3.6.6. Autorizzazioni preliminari alla CILA e alla SCIA (modifica all'art. 23-bis del TUE)

Una modifica di mero coordinamento è apportata al comma 3 nel quale viene inserito il richiamo all'art. 6-bis di nuova introduzione che disciplina la CILA, in sostituzione del precedente richiamo all'art. 6, comma 2 abrogato.

È utile richiamare che per l'acquisizione dei pareri, atti di assenso comunque denominati necessari per l'efficacia della CILA e della SCIA, l'art. 23-bis, comma 1, richiama la modalità indicata all'art. 20, commi 3 e 5-bis del TUE, entrambi recentemente modificati dal D.lgs. 127/2016 recante le nuove disposizioni sulla Conferenza di Servizi.

Lo Sportello Unico per l'edilizia deve dunque acquisire gli atti di assenso attivando la Conferenza ai sensi degli articoli 14 e seguenti della L. 241/1990.

A scelta dell'interessato la richiesta delle necessarie autorizzazioni può essere contestuale al deposito della comunicazione e della segnalazione, in tal caso l'inizio dei lavori è differito all'esito della conferenza. Oppure l'autorizzazione può anche essere acquisita in precedenza ed in questo caso l'avvio dei lavori può avvenire fin dal momento del deposito della CILA o della SCIA.

3.6.7. Segnalazione Certificata di Agibilità (SCAGI) - Modifica all'art. 24 e abrogazione dell'art. 25 del TUE

L'art. 24 è rinominato “**Segnalazione Certificata di Agibilità**” (in luogo di “Certificato di agibilità”) ed il contenuto è sostituito.

L'art. 25 “Procedura per il rilascio del certificato di agibilità” è abrogato.

Degli adempimenti successivi all'intervento edilizio si occupa l'allegato A al decreto, nella Sez. II, alla sottosezione 2.

La principale novità è il passaggio dalla richiesta del certificato di agibilità alla presentazione della segnalazione certificata di agibilità.

Il nuovo testo dell'art. 24 oltre a definire le caratteristiche della segnalazione certificata di agibilità e la necessaria documentazione, riporta anche le disposizioni relative al procedimento che fin dalla versione originaria del D.P.R. 380/2001 erano contenute all'art. 25.

Il doppio binario per acquisire l’agibilità previsto dall’abrogato art. 25 del TUE viene dal decreto legislativo “SCIA 2” semplificato e portato ad una sola modalità, mediante la segnalazione certificata di agibilità (SCAGI).

Infatti l’art. 25 previgente, prevedeva al comma primo, in via generale, la presentazione della domanda di rilascio del certificato di agibilità, corredata da tutta la documentazione necessaria, entro quindici giorni dalla fine dei lavori di finitura dell’intervento.

Il comma 5-bis³⁸ prevedeva un’ulteriore modalità ovvero che l’interessato, in alternativa ed a sua scelta, anziché l’istanza di agibilità potesse presentare la dichiarazione del direttore dei lavori, o, qualora non nominato di un professionista abilitato, con la quale attestare la conformità dell’opera al progetto e la sua agibilità. La dichiarazione del professionista doveva essere corredata dalla richiesta di accatastamento da trasmettere al catasto a cura dello sportello unico per l’edilizia e dalle dichiarazioni di conformità degli impianti installati nell’edificio alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico, rilasciate dall’impresa installatrice.

L’art. 24 novellato prevede ora come unica modalità il deposito della segnalazione certificata di agibilità, quindi la dichiarazione del professionista corredata dalla necessaria documentazione e certificazione.

La segnalazione certificata di agibilità è immediatamente efficace ed abilita all’uso del fabbricato fin dal momento del deposito, purché sia completa di tutti gli allegati prescritti.

Dell’avvenuta presentazione il Comune dovrà rilasciare la ricevuta che attesta a termine dell’art. 18-bis della L. 241/1990 il deposito e dovrà protocollare la segnalazione nella stessa; se presentata in via telematica la ricevuta è rilasciata dal sistema.

Il Comune effettuerà i controlli previsti sui documenti presentati e la verifica ispettiva delle opere realizzate.

Il primo comma dell’art. 24 novellato stabilisce che “La segnalazione certificata di agibilità 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, nonché la conformità dell’opera al progetto presentato e la sua agibilità.”

Rispetto alla versione precedente, l’attestazione di agibilità è estesa anche alla conformità dell’opera realizzata al progetto presentato.

Tale previsione era già contenuta nel predetto comma 5-bis l’agibilità auto dichiarata mentre non era richiesta nel caso di istanza di agibilità.

Non essendo più l’agibilità un certificato rilasciato dal Comune previo sopralluogo dei propri tecnici, l’attestazione del professionista in merito alla conformità dell’opera, risulta necessaria alla completezza della segnalazione al momento del deposito.

Il procedimento risulta così delineato:

- entro 15 giorni dall’ultimazione dei lavori di finitura dell’intervento, il titolare del permesso di costruire, o il soggetto che ha presentato la SCIA, o i loro successori o aventi causa, presenta allo sportello unico la segnalazione certificata di agibilità, per i seguenti interventi:

38. aggiunto all’art. 25 del D.P.R. 380/2001 dall’art. 30, comma 1 lett. h) del D.L. 69/2013 c.d. “decreto del fare” convertito dalla L. 98/2013.

- a) nuove costruzioni;
 - b) ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali;
 - c) interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni per la sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, conformità dell’opera al progetto presentato e sua agibilità;
- lo sportello (o il sistema in caso di presentazione telematica) rilascia la ricevuta di avvenuta presentazione della segnalazione;
 - dalla data di presentazione della segnalazione completa di tutta la documentazione prescritta, è ammesso l’utilizzo delle costruzioni;
 - nel termine di giorni 30 dal deposito l’amministrazione effettua le verifiche ed entro questo termine può ordinare di conformare l’immobile alle eventuali prescrizioni stabilite dagli organi e dalle amministrazioni competenti (il termine del controllo della segnalazione certificata di agibilità è quello stabilito in via generale per le SCIA dall’art. 19, comma 6-bis della L. 241/1990).

Per la mancata presentazione della segnalazione certificata di agibilità è confermata l’applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 77 a euro 464.

Non è chiaro se per “mancata presentazione della segnalazione” si debba intendere anche la tardiva presentazione cioè oltre il termine di giorni 15 dalla data di effettiva fine dei lavori o dalla scadenza del titolo edilizio, nonché la presentazione incompleta.

La disposizione sanzionatoria presenta profili interpretativi e di presta in fase applicativa, a differenze di applicazione da parte dei Comuni.

È confermato (comma 4 dell’art. 24) che la segnalazione certificata di agibilità, può riguardare:

- a) 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;
- b) singole unità immobiliari, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all’edificio oggetto di agibilità parziale.

La segnalazione certificata di agibilità deve essere corredata dalla seguente documentazione (comma 5):

- a) attestazione del direttore dei lavori o qualora non nominato di un professionista abilitato che assevera la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti e la conformità dell’opera al progetto presentato;
- b) certificato di collaudo statico o dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori, secondo la previsione dell’art. 67 modificato;
- c) dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche di cui all’art. 77 e art. 82
- d) estremi dell’avvenuta dichiarazione di aggiornamento catastale;
- e) dichiarazione dell’impresa installatrice che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico prescritte dalla disciplina vigente, ovvero, ove previsto, certificato di collaudo degli stessi.

Il comma 7 a chiusura dell’articolo, prevede che controlli sulle segnalazioni di agibilità, anche comprensivi delle ispezioni, possano essere effettuati anche a campione, con le modalità che sa-

ranno definite per le rispettive competenze, dalle Regioni, dalle Province autonome, dai Comuni e dalle Città Metropolitane.

3.6.8. Ulteriori modifiche al D.P.R. 380/2001

L’art. 3, comma 1, del D.lgs. 222/2016 con le lettere k) l) m) n) o) p) q) r) s) t) u) v) w) x), apporta una serie di modifiche di mero coordinamento nel TUE, con la sostituzione delle parole DIA con SCIA o per eliminare il richiamo al certificato di agibilità sostituito dalla segnalazione di agibilità o per la correzione dei rimandi ad articoli o commi del TUE modificati.

Sono invece di rilievo le modifiche che le lettere y) e z) apportano all’art. 62 e all’art. 82 del TUE, relativi rispettivamente al collaudo statico e alla eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati.

Collaudo statico

L’art. 67 “Collaudo statico” è modificato ai commi 1, 8 ed è aggiunto il comma 8-bis.

Il certificato di collaudo è stato sostituito con la dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori, per gli interventi indicati nel nuovo comma 8-bis che sono quelli di riparazione e gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, come definiti dalla normativa tecnica.

Conseguentemente al comma primo viene esplicitato che tutte le costruzioni di cui all’art. 53, comma 1, (ovvero quelle in conglomerato cementizio armato e/o struttura metallica), la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità, devono essere sottoposte a collaudo statico, salvi i casi in cui è prevista la presentazione della dichiarazione di regolare esecuzione..

Il collaudatore deve redigere, sotto la propria responsabilità il certificato di collaudo in tre copie che invia al competente ufficio tecnico regionale e al committente, dandone contestuale comunicazione allo sportello unico; un’aggiunta al comma 7 stabilisce che “Il deposito del certificato di collaudo statico equivale al certificato di rispondenza dell’opera alle norme tecniche per le costruzioni previsto dall’articolo 62”.

Al comma 8 è stata sostituito certificato di agibilità con segnalazione certificata di agibilità.

Barriere architettoniche

L’art. 82 “Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico” è modificato ai commi 4 e 5, in adeguamento della sostituzione del certificato di agibilità con la segnalazione certificata di agibilità.

È inoltre eliminata la previsione che il Comune possa chiedere al proprietario dell’immobile o all’intestatario del permesso di costruire, di presentare all’atto del rilascio dell’agibilità, una dichiarazione resa sotto forma di perizia giurata redatta da un tecnico abilitato, per dimostrare l’avvenuta realizzazione delle opere nel rispetto delle disposizioni vigenti di eliminazione delle barriere architettoniche.

L’art. 24, comma 5 che elenca la documentazione che va a corredo della segnalazione certificata di agibilità, indica infatti alla lettera c) la presentazione di una dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di superamento delle barriere architettoniche di cui agli articoli 77 e 82 del TUE.