

## **I DECRETI ATTUATIVI DELLA LEGGE MADIA: LIBERALIZZAZIONI E RIDISEGNO DEL SISTEMA DEI TITOLI EDILIZI**

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. La segnalazione certificata dopo la legge Madia e il decreto ‘SCIA 1’; 3. Il nuovo art. 19-*bis*; 4. Il decreto SCIA 2: la ‘mappatura’ dei procedimenti e la conclusione del percorso di riforma della SCIA; 5. Le rilevanti novità in materia edilizia: una nuova tassonomia dei titoli edilizi; 6. L’attività edilizia libera; 7. La CILA: il nuovo modello residuale; 8. Il ridisegno dello spazio della SCIA; 9. La SCIA alternativa al permesso di costruire; 10. Il permesso di costruire; 11. L’agibilità tramite SCIA; 12. Gli ulteriori adeguamenti.

### **1. Premessa**

La legge Madia (L. 7 agosto 2015, n. 124) si era posta l’obiettivo di restituire più ampi spazi alla libertà di iniziativa economica mediante la rimozione degli ostacoli che si frappongono all’avvio delle attività economiche. Questa strategia di liberalizzazione si è concentrata principalmente sul ridisegno dei modelli dichiarativi che trovano nell’art. 19 della legge sul procedimento amministrativo il rispettivo paradigma<sup>1</sup>.

Su questo schema di fondo, che nel tempo ha trovato un punto di sintesi nell’art. 19, hanno inciso profondamente la stessa legge 124/2015, il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 (cd. SCIA 1) e, da ultimo, il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (cd. SCIA 2)<sup>2</sup>. Come vedremo, quest’ultimo decreto ha determinato anche un profondo ridisegno – nel senso di una più ampia liberalizzazione<sup>3</sup> – del sistema dei titoli edilizi delineato dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (TUEdilizia).

Nella prima parte di questo lavoro esamineremo le innovazioni che hanno investito l’art. 19 della l. 7 agosto 1990, n. 241 mentre nella seconda parte illustreremo la nuova disciplina dei titoli edilizi, che dagli anni Novanta costituisce un fondamentale spazio applicativo delle politiche di liberalizzazione.

### **2. La segnalazione certificata dopo la legge Madia e il decreto ‘SCIA 1’**

---

<sup>1</sup> Su modello di amministrazione delineato da tale norma si vedano gli approfondimenti teorici di CERULLI IRELLI, *Modelli procedurali alternativi in tema di autorizzazioni*, in *Dir. amm.*, 1993, 60; FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padova, 1996; M. P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Dir. amm.*, 1996, 186; FALCON, *L’autoamministrazione dei privati*, in *Atti del XLII convegno di studi di scienza dell’amministrazione su “Procedimenti e accordi nell’amministrazione locale”*, Milano, 1997, 158; BOSCOLO, *Diritti soggettivi a regime amministrativo. L’art. 19 della l. 241/90 ed altri modelli di liberalizzazione*, Padova, 2001; ACQUARONE, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Milano, 2000; LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti dell’amministrazione*, Napoli, 2000; GAFFURI, *La denuncia di inizio attività dopo le riforme del 2005 alla l. n. 241 del 1990: considerazioni sulla natura dell’istituto*, in *Dir. amm.*, 2007, 369; GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, 2008; POLICE, *Contributo allo studio della dichiarazioni di inizio attività e della loro natura giuridica*, in *N. aut.*, 2008, 20; GIULIETTI - PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, in *Codice dell’azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2011, 750; MARTINES, *La segnalazione certificata di inizio attività. Nuove prospettive del rapporto pubblico privato*, Milano, 2011; PAOLANTONIO, *Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. Scoca, III ed., Torino, 201, 366; SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, in *L’azione amministrativa*, a cura di A. Romano, Torino, 2016, 584. Per un inquadramento entro la categoria generale della autoamministrazione si veda DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004. Per un quadro generale, PAOLANTONIO – GIULIETTI, *Commento all’art. 19*, in *Codice dell’azione amministrativa*, a cura di M. A. Sandulli, Milano, 2011, 749.

<sup>2</sup> Per una analisi del decreto SCIA 1 cfr. BOSCOLO, *La SCIA dopo i decreti attuativi e la Legge Madia*, in *Giur. it.*, 2016, 2799, e STRAZZA, *La SCIA nei decreti attuativi della “riforma Madia”*, in *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2016, 74.

<sup>3</sup> RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Dir. econ.*, 2012, 507; TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 649; BOSCOLO, *La liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione dei compliance costs: la difficile strada verso la giusta misura delle procedure di controllo*, in questa *Urb. app.*, 2012, 506; DI LASCIO, *Le semplificazioni amministrative e le misure di riduzione degli oneri*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 242.

La legge Madia ha operato su diversi versanti. Su un primo piano, ha delegato al Governo l'emanazione di un decreto legislativo volto a dettare una *“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...”* (art. 5, L. 124/2015). A questo compito il Governo ha adempiuto mediante l'emanazione del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 (c.d. SCIA 1)<sup>4</sup>. La legge Madia ha inoltre attribuito una ulteriore delega in vista dell'emanazione di un decreto legislativo finalizzato alla *“precisa identificazione”* dei casi di applicabilità della comunicazione, della segnalazione certificata e del silenzio-assenso. In tale direzione il Governo si è mosso, seppur con ritardo rispetto ai tempi fissati dalla delega, emanando il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. SCIA 2). Su un secondo piano l'art. 6 della legge Madia è intervenuto direttamente sul testo dell'art. 19 dettando, come si vedrà, una nuova disciplina dei poteri esercitabili dall'amministrazione nel termine di sessanta giorni dalla presentazione della segnalazione e nel periodo successivo. E' stato rivisto anche il regime sanzionatorio mediante un intervento sull'art. 21 della legge sul procedimento<sup>5</sup>.

Il decreto 126/2016 ha anch'esso introdotto delle modifiche direttamente sul testo della legge sul procedimento amministrativo<sup>6</sup>, intervenendo nuovamente sulla disciplina del modello della segnalazione certificata.

Alla base dell'art. 19 (nelle diverse formulazioni che nel tempo hanno mutato la denominazione e la struttura dell'istituto sino all'introduzione delle segnalazione certificata di inizio attività: SCIA)<sup>7</sup> è riscontrabile una matrice liberalizzante che, incidendo sul rapporto autorità-libertà, determina il riconoscimento della originarietà e pienezza della posizione soggettiva del privato. L'amministrazione rimane tuttavia presente in tali fattispecie (l'art. 19 non è norma di deamministrativizzazione<sup>8</sup>): l'intervento pubblico - a differenza di quanto previsto nella disciplina degli atti di consenso - non è tuttavia funzionale alla produzione di un effetto accrescitivo (o di perfezionamento) della posizione del privato e neppure di un effetto abilitativo (si è parlato in proposito di legittimazione *ex lege*). Ne consegue, sul piano della relazione cittadino-amministrazione, l'affrancamento del privato da ogni dipendenza rispetto all'intervento amministrativo, in quanto il privato può dare avvio all'attività senza dover attendere una determinazione espressa dell'amministrazione. Il

---

<sup>4</sup> Sulla bozza del decreto legislativo il Consiglio di Stato ha emanato l'ampio e articolato parere 30 marzo 2016, n. 433, recante una dettagliata ricostruzione della struttura dell'art. 19, pregnantemente qualificato dai giudici di Palazzo Spada *“paradigma generale dell'azione amministrativa di controllo sull'iniziativa economica privata”*.

<sup>5</sup> M. A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della l. 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); ID., *Postilla all'editoriale 'Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela'*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). I problemi di coordinamento con l'art. 21 sono dettagliatamente evidenziati da LIPARI, *La SCIA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>6</sup> L'art. 3 del decreto 126/2016 contiene la novella alla legge 241/1990. In recepimento del suggerimento formulato dal Consiglio di Stato nel senso della concentrazione nella legge sul procedimento delle innovazioni di ordine più generale, è stato introdotto un nuovo articolo 18-bis nella legge 241/1990. L'articolo esprime cinque principi. Il primo: alla ricezione di una istanza, di una segnalazione o di una comunicazione consegue l'indilato (*“immediatamente”* e eventualmente *“anche in via telematica”*) rilascio di una ricevuta volta ad indicare i termini entro cui - ove previsto - l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero (nei modelli autorizzatori) il silenzio assume valenza di accoglimento. Il secondo: la comunicazione, ove contenga le informazioni previste dall'art. 8 della legge 241/1990, assume valenza di comunicazione di avvio del procedimento (autorizzativo o di controllo). Il terzo: la data di presentazione dell'atto del privato deve coincidere con quella di protocollazione, senza alcuna possibilità per l'amministrazione di postergare quest'ultimo incombente. Il quarto: gli effetti della presentazione si producono anche in carenza del rilascio della ricevuta, ipotesi in cui è ravvisabile una responsabilità (di ordine disciplinare) del soggetto tenuto a tale incombente. Il quinto: ove l'atto del privato sia presentato ad un ufficio incompetente, è quest'ultimo a provvedere all'inoltro alla struttura competente, con effetti di presentazione che si producono al momento della ricezione da parte di quest'ultima. Il decreto, come indicato nel testo, ha inoltre modificato in più parti l'art. 19 e ha introdotto un nuovo art. 19-bis.

<sup>7</sup> TRAVI, *Dichiarazione di inizio attività (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Ann. II, t. 2, Milano, 2008, 343; E. FERRARI, *Dall'inerzia nel provvedere all'inerzia nel vigilare*, in *Studi in onore di L. Mazzaroli*, II, Padova, 2008, 95; MATTARELLA, *La SCIA, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1328.

<sup>8</sup> LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della d.i.a. - s.c.i.a.*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 1223; PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. amm.*, 2014, 355.

cittadino è dunque titolare di una posizione soggettiva non derivata dall'intervento amministrativo definibile diritto soggettivo a regime amministrativo. Una posizione di vantaggio che presenta caratteristiche salienti, prima tra tutte la relazionalità: il diritto si configura infatti necessariamente entro una relazione tra il soggetto e l'amministrazione che si instaura a seguito dell'atto dichiarativo del privato. Questi diritti presentano un lato attivo e un lato passivo. Entro il lato attivo si colloca la facoltà di dare avvio (senza dilazioni e condizionamenti) all'attività. Il lato passivo vede invece il ricorrere di un onere divenuto nelle diverse formulazioni sempre più impegnativo: contestualmente all'avvio dell'attività, occorre infatti trasmettere all'amministrazione una segnalazione accompagnata da dichiarazioni sostitutive e da attestazioni (rese da professionisti) atte a comprovare la sussistenza di tutti i presupposti legali definiti dalle discipline generali e settoriali di volta in volta rilevanti. Poiché l'esercizio del diritto abilita all'intrapresa di attività potenzialmente in grado di pregiudicare interessi pubblici e di incidere entro la sfera di soggetti terzi, rimane necessaria una cornice di regole sostanziali non scalfite dalla sottoposizione al modello liberalizzante: l'art. 19 non sottende, da questo punto di vista, alcuna deregolazione. E' inoltre necessario che l'amministrazione mantenga una funzione di controllo sull'avvio di tali attività a protezione degli interessi generali e di particolari soggetti che potrebbero risultare pregiudicati dall'avvio di attività non conformi alla cornice normativa (vicini, concorrenti, etc.).

L'esigenza ordinamentale di un controllo non postula tuttavia la recessività della posizione soggettiva rispetto al potere dell'amministrazione. Il modello definito dall'art. 19 riesce a contemperare il riconoscimento di una posizione non derivata al cittadino e il mantenimento di un efficiente sistema di controllo sull'avvio di attività potenzialmente lesive. Il lato attivo e quello passivo si mantengono in equilibrio: si può parlare per tale ragione di un diritto soggettivo che fronteggia un potere, a definitivo scardinamento di uno degli assiomi (la teoria della degradazione) su cui si è costruita la dogmatica del diritto amministrativo otto-novecentesco. Questo equilibrio dipende in larga parte dalle particolari caratteristiche del potere attribuito all'amministrazione e dalle modalità di esercizio dello stesso.

Le recenti riforme si sono concentrate innanzitutto sulle modalità di esercizio dei poteri attribuiti dall'art. 19 all'amministrazione che riceve la segnalazione certificata. La funzione a cui è chiamata l'amministrazione nell'art. 19 è ascrivibile alla categoria generale del controllo<sup>9</sup>. Nella struttura del controllo *ex art. 19* si distinguono un primo segmento, definibile 'controllo-riscontro', a carattere necessario, puntuale e doveroso, e un secondo segmento, meramente eventuale, definibile 'controllo-misura'. La legge 124/2015 e poi nuovamente il d.lgs. 126/2016 hanno operato un profondo ridisegno delle prerogative attribuite all'amministrazione nel controllo-misura mediante una ritipizzazione-graduazione delle misure adottande. Ove il controllo-riscontro abbia fatto emergere un profilo di difformità, la successiva operazione da compiere in via preliminare è costituita dalla verifica circa la possibilità di conformazione dell'attività. In caso di prognosi favorevole di conformabilità, l'amministrazione - sempre su un piano di rigida vincolatezza - deve emanare un provvedimento recante indicazione dei correttivi (progettuali-realizzativi) che il privato deve apportare entro un termine assegnando, non inferiore a trenta giorni. In altre parole, l'amministrazione non può limitarsi ad eccepire (in negativo) la riscontrata difformità dal paradigma ordinamentale; è invece necessaria una più complessa valutazione tesa all'emanazione di una prognosi di conformabilità. Tale valutazione di recuperabilità deve trovare (in positivo) espressione non in una formula generica e nell'indicazione di risultato bensì in un elenco di misure (attuabili e rispettose del principio di proporzionalità), con assegnazione di termine congruo rispetto alla complessità degli interventi da attuare. In caso di mancata esatta ottemperanza alle misure conformative, l'attività dovrà "intendersi vietata".

Nel quadro normativo tracciato dalla legge Madia, all'indicazione delle misure conformative si accompagnava in ogni caso la misura sospensiva dell'attività nelle more della conformazione. L'art. 3 del d.lgs. 126/2016 ha invece previsto che la sospensione venga disposta (sempre in contestualità con la

---

<sup>9</sup> Resta sempre attuale la definizione di controllo formulata da U. Forti (FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. Orlando, II, Milano, 1915, 607), nel controllo sarebbe identificabile un «giudizio circa la rispondenza di determinate attività a determinate norme e principi».

prescrizione di misure conformative) solo nel duplice ordine di casi in cui siano state riscontrate attestazioni non veritiere<sup>10</sup> o si configuri un pericolo (derivante dalla prosecuzione dell'attività nella more della conformazione) per gli interessi pubblici in materia ambientale, paesaggistica, di tutela della salute, della sicurezza pubblica e della difesa nazionale. Anche dalla nuova formulazione della norma traspare un evidente *favor* per la conformazione dell'attività. Solo in caso di non rilevata conformabilità (circostanza che l'amministrazione deve motivare adeguatamente) dovrà essere emanata una misure inibitoria rispetto alla prosecuzione dell'attività ed ordinata la rimozione degli “*eventuali effetti dannosi di essa*” (formula non poco ambigua, volta alla conservazione degli effetti non pregiudizievoli di una attività avviata sull'erroneo convincimento di conformità ordinamentale, su cui il Consiglio di Stato aveva espresso fondate perplessità). Un profilo saliente della fattispecie descritta dall'art. 19 attiene alla previsione di un termine per l'esercizio del potere di controllo. Il mancato compimento della funzione di controllo entro sessanta giorni dalla ricezione della SCIA (trenta giorni nel settore edilizio) determina un irrigidimento delle condizioni di esercizio del potere. L'art. 6 della legge Madia è intervenuto espressamente sul punto. Il terzo comma dell'art. 19 stabilisce che l'amministrazione possa continuare ad esercitare il potere di controllo al ricorrere tuttavia delle condizioni dettate dall'art. 21-*nonies*<sup>11</sup>. Non un potere ‘*di*’ autotutela ma il potere di controllo esercitabile ‘*in*’ autotutela<sup>12</sup>. La Corte costituzionale aveva sottolineato in passato la irrinunciabilità di una possibilità di intervento a posteriori da parte dell'amministrazione, secondo il modello generale dell'autotutela (C. cost. 188/2012 e tale principio è stato recentemente ribadito da C. cost. 49/2016). Quest'ultima importante sentenza (avente ad oggetto l'assetto della legislazione edilizia toscana) ha profilato una struttura bifasica della funzione di controllo: una prima fase di controllo ‘ordinario’ nei sessanta giorni; una seconda fase, eventuale, nelle forme dell'autotutela, con particolare attenzione all'affidamento del privato. Tale articolazione plurifasica costituisce, ad avviso della Corte costituzionale, un principio fondamentale della disciplina dei titoli edilizi (ma in realtà del diritto amministrativo generale). In coerenza con tale schema, decorso il termine di sessanta giorni, il potere di controllo – sempre a carattere rigorosamente vincolato nella fase di giudizio di conformità dell'attività e tipizzato nella gamma delle misure adottande – potrà dunque essere esercitato solo nel ‘modo’ dell'autotutela e quindi in seguito ad una ponderazione degli interessi pubblici ulteriori rispetto all'esigenza di ripristino della legalità, ad un bilanciamento tra le diverse posizioni coinvolte e con considerazione anche del profilo temporale, secondo la formula combinatoria tipizzata nel citato art. 21-*nonies*. Quest'ultima norma, in precedenza impropriamente richiamata per evocare una possibilità di annullamento, è oggi correttamente menzionata in quanto espressiva di un principio applicabile ad una classe di poteri esercitabili solo ricercando un temperamento tra le qualificate esigenze di ristabilimento della legalità (connesse, ad esempio, alla sussistenza di un concreto ed attuale pericolo di danno ai beni ed alle cose materiali attraverso cui tali interessi si manifestano: beni ambientali, paesaggistici, etc.) e l'affidamento riposto dal privato. Tra le condizioni di esercizio del potere di controllo dettate dall'art. 21-*nonies* viene in rilievo anche quella rappresentata dal rispetto del termine “*ragionevole*”, comunque non superiore a diciotto mesi, decorsi i quali l'attività non è più contestabile in via amministrativa, neppure in caso di diffida all'amministrazione da parte di un terzo. Il potere di controllo nel modo dell'autotutela resta invece esercitabile anche successivamente ai diciotto mesi in caso di accertamento di mendacio (con sentenza passata in giudicato) *ex* art. 21-*nonies*, Il comma-*bis*: anche quest'ultima disposizione detta infatti una condizione di esercizio dell'autotutela riferibile all'ipotesi in cui la parte segnalante od i tecnici che hanno cooperato con essa abbiano fornito rappresentazioni di stati e

<sup>10</sup> Su questo punto – come evidenziato anche dal Consiglio di Stato nel parere 4 agosto 2016, n. 1784, emanato sulla bozza del decreto SCIA 2 - ha posto un problema di coordinamento con l'art. 21, I comma, della L. 241/90, secondo cui in caso di “*dichiarazioni mendaci o false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività (...)*”. Sul punto è successivamente intervenuto l'art. 2, comma IV, del decreto 222/2016, ribadendo che, in caso di segnalazioni mendaci, “*resta fermo quanto stabilito dall'articolo 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990*” (*infra*).

<sup>11</sup> FRANCARIO, *Riesercizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, in [www.diritto-amministrativo.org](http://www.diritto-amministrativo.org); LIGUGNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, Padova, 2004.

<sup>12</sup> BOSCOLO, *SCIA e poteri in autotutela*, in *Urb. app.*, 2012, 1007.

fatti volte ad indurre l'amministrazione a travisare profili rilevanti della fattispecie. In tali casi, oltre a trovare spazio una risposta sanzionatoria particolarmente severa, lo svolgimento dell'attività potrà essere inibita, sulla scorta di una valutazione ordinamentale (espressa direttamente dalla legge) di non meritevolezza di protezione del soggetto che abbia cercato di indurre in errore l'amministrazione (secondo un principio derivabile anche dall'art. 21, I comma, della legge 241/1990, come espressamente confermato anche dalla Relazione di accompagnamento al d.lgs. 222/2016<sup>13</sup>). A margine della traiettoria di esercizio del potere di controllo, resta inoltre possibile per l'amministrazione l'esercizio di altre tipologie di poteri (ove ad essa espressamente attribuiti dalle normative settoriali: ad es., dal TUEdilizia o dalla disciplina sul commercio). In particolare, essa dovrà sanzionare condotte antiggiuridiche del privato e, nei casi previsti, potrà anche ordinare la rimessa in pristino. Poteri di questa matrice, diversi dal controllo, mantengono l'ordinario carattere di inesauribilità.

### 3. Il nuovo art. 19-bis

Il decreto 126/2016 ha introdotto nel testo della legge 241/1990 un nuovo art. 19-bis che profila i tratti di due tipologie di segnalazioni che si differenziano dal modello descritto nell'art. 19. Ne deriva una tripartizione di regimi tra SCIA 'pura' (definita dall'art. 19), SCIA 'unica', applicabile ove per l'avvio di una attività sia necessaria la presentazione di più segnalazioni aventi ad oggetto profili diversi di rilevanza ordinamentale dell'attività, il cui regime è definito dall'art. 19-bis, II comma; 'SCIA conseguente ad assensi', applicabile in caso di segnalazione i cui effetti siano condizionati all'ottenimento di assensi, pareri o verifiche preventivi, il cui regime è definito dall'art. 19-bis, III comma.

Le fattispecie in cui in vista dell'avvio di una attività sia necessario operare una pluralità di segnalazioni sono frequenti. Il caso paradigmatico può essere quello dell'avvio di un esercizio di vicinato ove sia necessario eseguire dei lavori di modesta entità. Sino ad oggi la segnalazione certificata edilizia e la comunicazione prevista dalla disciplina del commercio mantenevano la rispettiva autonomia e seguivano un percorso differenziato, con duplicazione degli oneri procedurali gravanti sul privato. Secondo una strategia di unificazione, la norma prevede ora che in tali casi il privato presenti una sola SCIA allo sportello unico, il quale provvederà alla trasmissione alle amministrazioni interessate. Queste ultime, operati i rispettivi controlli circa la sussistenza dei requisiti e presupposti per l'avvio dell'attività, potranno formulare "*proposte motivate*" preordinate all'adozione di eventuali misure all'amministrazione procedente (ossia quella che ha ricevuto la SCIA) entro cinque giorni prima della scadenza del termine 'esterno' di sessanta giorni (trenta per l'edilizia) fissato dall'art. 19. Con questo intervento di unificazione il privato viene sgravato da oneri e si rivolge ad una sola amministrazione (*one shop*). Non si registra invece alcuna dequotazione di interessi pubblici: il mancato ricorrere di presupposti e requisiti fissati da discipline settoriali continua a costituire fattore preclusivo allo svolgimento dell'attività. Le posizioni esprimibili dalle amministrazioni a cui in precedenza venivano inoltrate dal cittadino segnalazioni e comunicazioni convergono ora in un unico procedimento di controllo plurisoggettivo e, nel caso di misura conformativa o inibitoria, l'esito di tale procedimento unificato è un unico provvedimento.

La strategia di semplificazione ha seguito un diverso approccio in relazione ai casi, egualmente assai frequenti, in cui l'avvio di una attività oggetto di SCIA sia subordinato ad atti di assenso, pareri o verifiche preventive. Si tratta di SCIA che ha ad oggetto requisiti di fatto non suscettibili di autocertificazione. Si può fare, sulla scorta del parere del Consiglio di Stato, l'esempio dell'intervento edilizio in regime di segnalazione che necessiti anche di autorizzazione paesaggistica. In tal caso, secondo la previsione di nuova introduzione, lo sportello unico riceve non solo la SCIA ma anche le istanze e i documenti relativi ai procedimenti pregiudiziali e procede all'indizione di una conferenza dei servizi, garantendo le comunicazioni

---

<sup>13</sup> La Relazione illustrativa del d.lgs. n. 222 del 2016 puntualizza, sgomberando il campo da equivoci di sorta, che "*la conformazione non è mai possibile – e la norma risulta speciale e applicabile senza limiti di tempo – nei casi di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni riconducibili alla fattispecie penale di cui all'articolo 483 del codice penale accertata con sentenza di condanna passata in giudicato*".

con il segnalante. La soluzione profilata dal terzo comma dell'art. 19-*bis* non postula quindi il differimento della presentazione della SCIA ad esito dell'ottenimento degli assensi presupposti (secondo l'usuale schema sequenziale, a cui si informa, per fare un solo esempio, l'art. 23 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42): si può quindi parlare di SCIA validamente presentabile ma condizionata negli effetti all'ottenimento degli assensi espressi (nessun interesse pubblico subisce, anche in questo caso, una dequotazione). Se l'efficacia della SCIA subisce un differimento, pienamente giustificato in ragione della primarietà degli interessi (paesaggistici, ambientali, etc.) la cui cura è affidata agli assensi da acquisire preventivamente, non va affatto sottovalutato l'effetto di semplificazione derivante per il privato dal potersi interfacciare con una sola amministrazione all'atto della presentazione di un solo 'pacchetto' documentale, comprendente la segnalazione certificata, le istanze e i documenti necessari all'attivazione dei procedimenti presupposti. Anche in questo caso vale dunque la logica della sportellizzazione e, dal punto di vista del cittadino, i procedimenti autorizzatori vengono innestati in un'unica traiettoria che dal contatto originario con lo sportello unico approda, senza rapporti diretti con altre amministrazioni, sino all'assunzione di efficacia della SCIA e quindi all'avvio dell'attività (peraltro con possibilità di ricorso alla conferenza dei servizi, come previsto dalla bozza del decreto di mappatura)<sup>14</sup>.

#### **4. Il decreto SCIA 2: la 'mappatura' dei procedimenti e la conclusione del percorso di riforma della SCIA**

Il d.lgs. n. 222 del 25 novembre 2016 (c.d. decreto SCIA 2)<sup>15</sup>, in attuazione della delega di cui all'art. 5 della l. 7 agosto 2015, n. 124 in tema di mappatura dei procedimenti, individua il regime amministrativo di una serie di attività elencate nell'allegata Tabella A, riconducibili a tre macrosettori: commercio (e assimilati), edilizia e ambiente. Il decreto si prefigge una finalità di semplificazione perseguita mediante un intervento volto a rendere chiare e immediatamente conoscibili le condizioni amministrative di avvio di un ampio catalogo di attività private. La mappatura, rispetto al programma generale delineato dalla legge Madia, si è limitata in questa prima fase ad un'analisi di tre settori, comunque di grande impatto economico. La Tabella A fornisce "*precisa individuazione*" circa le modalità di avvio di ciascuna delle attività riconducibili ai tre macrosettori (identificate attraverso un meticoloso 'scorrimento' delle relative normative settoriali) e, per ciascuna di esse, stabilisce in quali casi trovino applicazione: i) la comunicazione, ii) la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), iii) il modello autorizzativo con silenzio-assenso, iv) il modello autorizzativo con provvedimento abilitativo espresso. Inoltre, il decreto legislativo, all'art. 2, mette a fuoco le chiavi di lettura della Tabella, coordinando le indicazioni introduttive ivi contenute con quelle espresse dall'art. 19, come modificato da ultimo dal decreto SCIA 1. Per dare la misura del metodo seguito nella identificazione delle fattispecie di attività 'mappate', si può ricordare che nel settore edilizio sono state identificate ben centocinque figure di attività, dedotte dalle previsioni del TUEdilizia mediante l'incrocio tra la tassonomia degli interventi delineata dall'art. 3 e i diversi modelli procedurali, onde attenere una prima griglia ulteriormente sviluppata mediante la sovrapposizione con le varianti procedurali derivanti dalla necessità di coordinamento con le diverse tipologie di previsioni vincolistiche.

---

<sup>14</sup> Il terzo comma dell'articolo 21 della legge sul procedimento, introdotto dal d.lgs. 126/2016, prevede la responsabilità del dipendente (dell'Amministrazione) che in ragione della propria omissione nell'esercizio della funzione di controllo sulla segnalazione certificata ovvero nell'esercizio dei controlli in sede autorizzatoria non impedisca che attività prive dei requisiti sostanziali abbiano inizio (e divengano nel tempo più difficilmente reprimibili). La disposizione ha una chiara funzione deterrente nei confronti degli agenti amministrativi. Tale previsione indica come, a fronte del riconoscimento di una meritevolezza di protezione dell'affidamento incolpevole del privato, il legislatore abbia voluto compensativamente innalzare, da un lato, il livello di responsabilizzazione del segnalante e dell'istante attraverso le previsioni sanzionatorie poste a presidio della veridicità degli atti redatti e prodotti da tali soggetti e, dall'altro lato, abbia voluto innalzare anche il livello di attenzione dell'amministrazione (e per essa degli operatori nominati responsabili dei procedimenti di controllo e autorizzatori) circa la doverosità e tempestività dell'esercizio di tali funzioni. La norma è tuttavia caratterizzata da una formulazione gravemente imprecisa, tale da relegarla ad un ruolo meramente esornativo. L'articolo non indica quale sia la tipologia di responsabilità a cui sarebbero sottoposti i 'dipendenti'.

<sup>15</sup> Per una puntuale analisi del decreto cfr. STRAZZA, *La SCIA nei decreti attuativi della "riforma Madia"*, cit., *passim*.

Il decreto SCIA 2 porta a compimento il processo di semplificazione avviato con la Legge Madia<sup>16</sup>. Molto più limitata la portata liberalizzante del decreto: non sono infatti molti gli interventi sul regime delle attività aventi ad oggetto lo scorrimento dal regime autorizzativo in direzione dei regimi comunicativi. Più frequenti, invece, come nel caso degli interventi sul Testo unico dell'edilizia, i passaggi dal regime della segnalazione certificata al più semplificato regime della comunicazione.

Venendo all'esame delle singole disposizioni, all'art. 1 è individuato l'oggetto del decreto (*supra*) e, sul piano dell'illustrazione del programma normativo di ulteriore semplificazione, è preannunciata l'emanazione di un decreto ministeriale contenente un glossario unico delle principali opere edilizie, con l'individuazione della rispettiva categoria di intervento e del correlato regime procedimentale secondo i dettami della tabella allegata al decreto SCIA 2 (*infra*). È inoltre espressamente previsto che le Amministrazioni forniscano gratuitamente agli interessati la necessaria attività di supporto nei procedimenti indicati nella Tabella A.

L'articolo 1, al comma 4, affronta – con una previsione apparentemente estemporanea, la cui collocazione si giustifica unicamente in ragione degli effetti e della portata derogatoria che può determinare sui regimi identificati nella disciplina del commercio, oggetto anch'essa di 'mappatura' – il controverso tema delle condizioni di esercizio di talune forme di attività commerciale in particolari contesti vulnerabili. Per superare l'attuale confuso scenario in cui i sindaci di alcune città hanno cercato di limitare talune attività economiche ritenute non compatibili con le esigenze di tutela dei centri storici<sup>17</sup>, è previsto che ciascun comune, d'intesa con la regione, sentita la Soprintendenza, possa con apposita deliberazione vietare o subordinare al rilascio di un'autorizzazione (secondo uno schema di aggravamento procedurale teso a consentire un controllo preventivo circa la sussistenza di tutti i requisiti) lo svolgimento, in aree di particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico (coincidenti nella più parte dei comuni con i centri storici) di alcune attività commerciali, incompatibili con le esigenze protezionistiche analiticamente indicate dall'art. 52 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Resta comunque necessario bilanciare la previsione di più recente introduzione, espressiva di una autentica rigerarchizzazione di interessi, con le disposizioni in tema di liberalizzazione del commercio e delle attività economiche e ogni limitazione potrà essere disposta solo al ricorrere dei rigorosi presupposti oggetto di tipizzazione normativa.

L'articolo 2, dopo aver sottolineato - dato non scontato - che la Tabella A costituisce "parte integrante" del decreto, fornisce le coordinate di lettura dell'elencazione. Le attività tabellate sono sottoposte al regime indicato nell'apposito campo e di ciascuna attività è indicata la precisa fonte normativa. La Tabella non esprime una elencazione chiusa in quanto sono previste due modalità di adattamento incrementale. Da un lato, è previsto un aggiornamento periodico della tabella da operarsi con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa con la Conferenza unificata. Dall'altro lato, il legislatore delegato, in considerazione delle specificità territoriali caratteristiche di talune attività, ha previsto che le singole amministrazioni possano ricondurre autonomamente ai differenti regimi elencati nella Tabella A attività ivi non espressamente indicate, dandone comunicazione sul rispettivo sito istituzionale.

L'art. 2 ripropone, in linea con il decreto SCIA 1, la graduazione dei modelli di relazione tra la parte privata e la p.a.

Secondo uno schema che parte dal modello 'deformalizzato', connotato da minor attitudine a generare fattori di complicazione a carico del privato, è fatta per prima menzione della "comunicazione", produttiva di effetti con la presentazione all'Amministrazione competente (allo Sportello unico). Il decreto profila anche una variabile, suscettibile di venire in rilievo nei casi in cui in precedenza l'interessato era tenuto a presentare più di una comunicazione o attestazione. In tal caso, trova applicazione uno schema analogo a quello prefigurato dall'art. 19-bis, II comma, della l. 241/1990: come si può parlare di SCIA unica allo stesso modo si può

---

<sup>16</sup> Sulle politiche di semplificazione, LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di Renna - F. Saitta, Milano, 2012, 533.

<sup>17</sup> TONNARA, *Liberalizzazioni e tutela di concorrenti interessi pubblici: il caso delle limitazioni al commercio nel centro storico di Roma Capitale*, in *Urb. app.*, 2016, 1203; CIERVO, *Rapporti tra disciplina commerciale e urbanistica alla luce della liberalizzazione del commercio*, in questa *Rivista*, 2013, 167; BOSCOLO, *La regolamentazione del commercio: barriere di ordine territoriale e tecniche di liberalizzazione*, in questa *Rivista*, 2013, 1179.

dunque parlare di comunicazione unica. Il modello comunicativo ha attitudine a ridurre al massimo gli oneri a carico della parte privata e garantisce perciò il massimo di semplificazione e un abbattimento quasi totale dei *compliance costs*. Come si deduce dalla Tabella A, il modello della comunicazione ‘pura’ (che riprende l’archetipo ottocentesco, tipico dello stato liberale<sup>18</sup>) finisce tuttavia per essere relegato in posizione marginale. In moltissimi casi alla comunicazione devono infatti essere allegate asseverazioni o certificazioni (è il caso della CILA che costituisce – ai sensi del nuovo art. 6-*bis* del testo unico dell’edilizia – il nuovo modello ad applicabilità generale): lungi dal delinearci una unica tipologia di comunicazione, ci si trova piuttosto di fronte ad un modello composito, formato da un fascio di figure comunicative, ciascuna caratterizzata da oneri dichiarativi variabili con conseguente limitazione del risultato semplificatorio ricercato dal legislatore e significativa riduzione delle distanze rispetto al modello della SCIA. La duttilità del modello rispetto alle esigenze di compimento di verifiche preventive da parte di tecnici e progettisti costituisce la precondizione affinché il modello comunicativo possa trovare applicazione anche in ambiti caratterizzati da una non neutralità dell’avvio di attività potenzialmente perturbative in carenza di controlli amministrativi. In carenza di verifiche preventive demandate a soggetti privati e comprovate da attestazioni, il modello comunicativo resterebbe confinato unicamente ad attività di minima incidenza.

Al terzo comma, l’art. 2 si riferisce alla SCIA (nei suoi tre modelli: SCIA “pura”, SCIA “unica”, SCIA “successiva”, ormai entrati distintamente nella legge sul procedimento: *supra*). Il decreto legislativo 222/2016 è divenuto l’occasione per affrontare due fra i temi che più hanno fatto discutere nell’ultimo periodo. Il decreto ha riaffermato che, a fronte di segnalazioni mendaci e travisatorie “*resta fermo quanto stabilito dall’art. 21, comma 1, della legge 241 del 1990*”. Superando gli equivoci che si erano ingenerati successivamente al decreto SCIA 1, tale previsione ribadisce la non conformabilità di segnalazioni recanti dati falsi o mendaci<sup>19</sup>. In tali casi l’amministrazione non ha dunque alcun dovere di indicare alla parte – immeritevole di protezione giuridica – eventuali correttivi: la segnalazione mendace rimarrà in condizione di irrecuperabilità e il segnalante mendace subirà il trattamento sanzionatorio previsto dall’art. 19, VI comma<sup>20</sup>. Con il decreto SCIA 2 è stato inoltre chiarito che il termine di diciotto mesi per l’esercizio da parte dell’amministrazione del potere di controllo nelle forme dell’autotutela inizia a decorrere dalla data di scadenza del termine ordinario di sessanta giorni (trenta nell’edilizia) previsto dall’art. 19, III comma, per l’esercizio del potere di controllo-riscontro. Il legislatore delegato non ha invece affrontato la problematica posta dall’art. 19, III comma, nella parte in cui subordina l’intervento repressivo dell’amministrazione svincolato dal termine di diciotto mesi alla condizione estremamente selettiva del passaggio in giudicato

<sup>18</sup> La legge Madia e il decreto 126/2016 parlano a più riprese di modelli dichiarativi al plurale e il decreto 222/2016 parla espressamente del modello della comunicazione. Anche negli art. 18-*bis* e 29 della legge 241/1990 si parla ora distintamente di segnalazioni e comunicazioni: e già questa appare una novità di rilievo tesa a dare conto della sussistenza di una classe di modelli, accumulati dal riconoscimento al privato della facoltà di dare avvio all’attività senza necessità di previa acquisizione di assensi pubblicistici. Resta tuttavia l’impressione che si sia persa un’occasione per dettare specifiche norme espressamente riferite alle fattispecie in cui l’avvio di una attività deve essere preceduto unicamente da una comunicazione, alla ricezione della quale da parte dell’amministrazione non consegue la strutturazione di una relazione giuridica con il privato e l’avvio di un procedimento di controllo, a differenza di quanto previsto dall’art. 19 per il diverso modello della segnalazione. Queste attività private restano dunque sottoposte alla vigilanza dell’amministrazione (‘orientata’ dalle informazioni veicolate dalla comunicazione) e ai poteri sanzionatori e ripristinatori di cui questa dispone secondo le diverse discipline settoriali. L’attività di redazione della bozza di decreto sull’identificazione degli spazi di applicazione dei diversi modelli ha peraltro fatto emergere un dato sovente rimasto sottotraccia. Sono numerosissimi i casi di comunicazioni preventive, anche in settori sensibili come l’ambiente o l’edilizia. Le comunicazioni hanno peraltro una storia antica e costituiscono il retaggio diretto di figure introdotte nell’epoca dello Stato liberale in una prospettiva di amministrativizzazione non intrusiva delle libertà (esemplare la vicenda del TULPS del 1889 in materia di libertà di culto e di intrapresa di attività economiche e di spettacolo, con previsioni che subirono nelle stagioni successive un ‘irrigidimento’ in altrettante figure autorizzative). Un tale modello, anche nelle fasi in cui il diritto amministrativo ha subito uno schiacciamento sullo schema dell’assenso in forma provvedimentoale, hanno sempre mantenuto uno spazio interstiziale, divenuto nel tempo recente sempre più esteso, tanto da richiedere ora l’attenzione normativa che il decreto sulle identificazioni dei modelli finalmente ha riconosciuto. Su queste figure e sulla persistenza del modello comunicativo, BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo*, cit., 251 e segg.

<sup>19</sup> Sul punto si può nuovamente rinviare alla Relazione di accompagnamento al decreto legislativo, in cui è chiaramente riaffermato il principio di non conformabilità e l’applicazione in tali caso del regime dettato dall’art. 21, I comma, della l. 241/1990.

<sup>20</sup> Per tale profili rinvio a BOSCOLO, *Commento all’art. 21*, in *Codice dell’azione amministrativa*, a cura di M. A. Sandulli, II ed., in corso di pubblicazione.



della sentenza di accertamento della falsità degli atti presentati dalla parte privata, con conseguente ineffettività del dispositivo di tutela della legalità nei rapporti con l'amministrazione.

Il decreto SCIA 2 contempla poi i casi in cui occorra un provvedimento autorizzatorio (espresso o tacito). In tali casi, ove occorra acquisire atti di assenso da parte di più autorità, si opera mediante conferenza dei servizi, per tale intendendosi in via ordinaria la conferenza di servizi semplificata e non contestuale, secondo lo schema prefigurato dal 'nuovo' art. 14, l. n. 241/1990.

Il decreto prosegue prevedendo, agli artt. 3 e 4 importanti novità semplificatorie in materia di edilizia (*amplius infra*) e di pubblica sicurezza. Quanto alla materia della pubblica sicurezza, è prevista una semplificazione in relazione al regime autorizzatorio per l'installazione di impianti elettrici provvisori in occasione di eventi contingenti, in relazione ai quali è prevista la presentazione al comune di una mera comunicazione, corredata dalla certificazione di conformità degli impianti. Inoltre, ove le attività sottoposte al regime di pubblica sicurezza ex r.d. n. 773/1931 rientrano tra quelle subordinate a SCIA in base alla sopra citata Tabella A, la SCIA – in una logica di assorbimento e multivalenza – produce anche gli effetti dell'autorizzazione prevista dal regio decreto.

L'art. 5 consente alle regioni e agli enti locali di prevedere ulteriori livelli di semplificazione in relazione ai regimi amministrativi di loro competenza. Gli enti locali e le regioni, ai sensi dell'art. 6, devono adeguare i rispettivi ordinamenti settoriali entro il 30 giugno 2017.

## **5. Le rilevanti novità in materia edilizia: una nuova tassonomia dei titoli edilizi**

Nella materia edilizia, come più sopra anticipato, il decreto SCIA 2 introduce rilevanti novità con finalità di semplificazione. L'art. 1 dispone che – entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto SCIA 2 – intervenga l'adozione di un glossario unico contenente l'elenco delle principali opere edilizie, l'individuazione della categoria di intervento a cui le stesse sono riconducibili e del conseguente regime giuridico a cui le stesse sono sottoposte ai sensi della Tabella A<sup>21</sup>. L'adozione del glossario è demandata al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione. Tale previsione riflette l'esigenza, diffusamente avvertita, di garantire all'attività edilizia un regime giuridico omogeneo sull'intero territorio nazionale e va nella direzione che avevano cercato di percorrere in tempi recenti la Regione Toscana (tramite un accordo con INU) e la Regione Emilia Romagna (con la Delibera dell'Assemblea Legislativa n. 279/2010). Il glossario unico dovrebbe occuparsi unicamente della ridenominazione uniforme degli interventi edilizi, indicando quali trasformazioni siano riconducibili alle diverse etichette categoriali che, secondo lo schema oggi espresso dall'art. 3 del TUEdilizia, danno corpo alla tassonomia dei titoli. In altre parole, il glossario dovrebbe risolvere il problema della sussunzione (o della assimilazione) delle diverse modalità di intervento edilizio (continuamente implementate dalla molteplicità e varietà delle situazioni effettuali) entro l'elenco chiuso delle categorie normativamente predeterminate. E' tuttavia evidente il rischio di sovrapposizioni con il regolamento edilizio tipo, il cui testo è stato oggetto d'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 20 ottobre 2016 e la cui emanazione non dovrebbe essere lontana. Sarà quindi importante non solo che il glossario non invada gli spazi riservati al regolamento edilizio tipo, il cui oggetto – sul piano del lessico settoriale – dovrebbe limitarsi alle definizioni dei parametri e delle altre grandezze rilevanti. Sfumata l'opportunità di convergenza in un unico documento, resta tuttavia imprescindibile la ricerca di uno stretto coordinamento tra i due testi di imminente emanazione, entrambi decisivi per la uniformazione delle regole sulle trasformazioni edilizie.

---

<sup>21</sup> Il Consiglio di Stato, nel parere n. 1784/2016, ha affermato che “*la necessità di omogeneizzare il linguaggio è, per così dire, 'parte integrante della riforma'. La chiarezza, l'univocità, l'uniformazione delle parole con cui si esprimono le regole costituisce il necessario completamento della riforma delle regole stesse. Soddisfa un'ineludibile esigenza strumentale a dare effettività alle nuove disposizioni. Rende effettivamente 'implementabile' la riforma legislativa assicurando la conoscibilità 'in concreto' della documentazione da presentare. In materia edilizia, in assenza del suddetto glossario, 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*”.

L'art. 3 del decreto SCIA 2, come più sopra accennato, apporta novità semplificatorie direttamente incidenti sul complesso sistema dei modelli di formazione dei titoli edilizi, oggi disciplinato, nella sua dorsale di fondo, dagli artt. 6, 10 e 22 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. L'obiettivo del legislatore delegato era – in ossequio all'indicazione derivante dalla l. 124/2015 – nel senso di non limitare la portata del decreto delegato ad una mera elencazione ma di far coincidere l'operazione di mappatura con un riordino delle discipline dei modelli procedurali secondo uno schema teso a favorire lo scorrimento dall'area degli assenti provvedimentali a quella dei modelli comunicativi e dichiarativi: si è quindi reso necessario un intervento a carattere fortemente innovativo sul TUEdilizia.

Nel settore edilizio l'obiettivo primario era la riduzione del numero dei modelli di relazione tra il proprietario e l'amministrazione. Il sistema dei titoli abilitativi e dei regimi amministrativi era stato prefigurato dall'originaria versione del d.P.R. 380/2001 in termini assai semplici e si articolava in una tripartizione tra attività libera, DIA e permesso di costruire. Nei passaggi successivi questo schema tripartito si è tuttavia progressivamente frammentato in una pluralità di sottomodelli e di varianti<sup>22</sup>. Prima del decreto 222/2016 erano ben otto i regimi contemplati dal testo unico<sup>23</sup>. Il 'disboscamento' della selva dei titoli edilizi è stato perseguito mediante l'abolizione della comunicazione di inizio lavori (CIL) e l'assoggettamento della correlativa classe di interventi al regime dell'attività edilizia libera e mediante la definitiva espunzione della denuncia di inizio attività (un retaggio dello schema antecedente all'introduzione della SCIA nell'art. 19 della l. 241/1990). Un altro obiettivo del legislatore delegato era l'attribuzione di un rilievo effettivo ai modelli comunicativi con sottoposizione a questi ultimi di tipologie di interventi aventi una diffusione non marginale. Questo risultato è stato ottenuto identificando nella comunicazione di avvio lavori asseverata (CILA) il nuovo modello residuale, ad applicabilità generale in difetto di altre indicazioni. Sul versante della liberalizzazione si segnala invece il passaggio dal modello autorizzatorio (con silenzio-assenso) a quello dichiarativo dell'ottenimento dell'agibilità, con previsione di enorme portata pratica.

Il nuovo sistema delinea quindi un quadro complessivo dei titoli e dei regimi notevolmente semplificato, articolato su cinque ipotesi: 1) interventi in attività edilizia libera, senza necessità di adempimenti; 2) interventi in attività edilizia libera, il cui avvio è subordinato alla presentazione della CILA; 3) interventi assoggettati al regime della SCIA, in taluni casi anche in alternativa al permesso di costruire; 4) interventi assoggettati a permesso di costruire, in taluni casi accompagnato da una convenzione; 5) interventi per i quali è possibile chiedere il permesso di costruire in alternativa alla SCIA.

## 6. L'attività edilizia libera

L'art. 6, ossia l'articolo che disciplina l'attività edilizia libera, è la prima delle disposizioni interessate dal riordino operato dal decreto SCIA 2<sup>24</sup>. L'art. 6 identifica le categorie di interventi edilizi liberi, proiezione di una facoltà che discende direttamente e senza mediazioni amministrative dal diritto di proprietà<sup>25</sup>, suscettibili di essere avviati senza necessità di instaurazione di una relazione con l'amministrazione e senza sottostare a formalità di comunicazione e, *a fortiori*, di segnalazione. Nel tempo l'elenco delle attività edilizie libere si è via via ampliato ed entro l'art. 6 sono confluiti modelli diversi. Tale disposizione è divenuta uno dei luoghi elettivi di ripensamento del rapporto autorità-libertà, con l'introduzione di modelli comunicativi differenziati in ragione del diverso peso degli oneri formali di allegazione. Nell'art. 6, dopo i recenti interventi normativi operati con il decreto Sblocca Italia, erano dunque riscontrabili il modello 'puro' dell'edilizia libera, il modello della comunicazione di inizio lavori (CIL) e il modello della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), a ciascuno dei quali corrispondeva un elenco di interventi.

<sup>22</sup> D. DE PRETIS, *Semplificazione, urbanistica ed edilizia*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, 337.

<sup>23</sup> URBANI - CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, V ed., Torino, 2013, 339; BONETTI – CALDIROLA, *La disciplina dell'attività edilizia*, in *Diritto del governo del territorio*, II ed., a cura di Cabiddu, Torino, 2014, 397.

<sup>24</sup> BOSCOLO, *Commento all'art. 6*, in *Testo unico dell'edilizia*, III ed., a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2015, 195; CORTESE, *Commento all'art. 6*, in *Codice di Edilizia e Urbanistica*, a cura di Battini – Casini – Vesperini – Vitale, Torino, 2013, 1142; BREGANZE, *L'attività edilizia libera*, in *Uso e trasformazione del territorio*, a cura di Bergonzini – Marzaro, Rimini, 2015, 159.

<sup>25</sup> BARTOLINI, *La c.d. liberalizzazione delle attività edilizie*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, 1835.

Il decreto SCIA 2 ha modificato radicalmente la struttura e i contenuti dell'art. 6, che – in recupero di una piena coerenza con la rubrica - ora contiene unicamente l'elenco delle opere e degli interventi che possono essere considerati liberi in senso proprio (ossia sottratti ad ogni formalità anche soltanto comunicativa).

L'intervento sull'art. 6 ha seguito una duplice logica: da un lato, è stato operato lo scorporo degli interventi attuabili con CILA, confluiti nel successivo art. 6-*bis* e, dall'altro lato, è stato esteso l'elenco degli interventi attuabili senza alcuna formalità neppure di tipo comunicativo e quindi propriamente riconducibili alla categoria dell'attività edilizia libera (in una prospettiva che considera l'attività edilizia libera esplicabile nel rispetto delle norme di piano e delle ulteriori discipline eventualmente rilevanti in carenza di formalità conseguenti ad una relazione con l'Amministrazione).

L'art. 6 contiene ora unicamente l'elenco delle opere e degli interventi che possono essere considerati liberi in senso proprio (ossia sottratti ad ogni formalità anche soltanto comunicativa). L'elenco degli interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo è il risultato della rielaborazione della precedente elencazione e indica: i) gli interventi di manutenzione ordinaria; ii) gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw (l'installazione delle pompe di calore era in precedenza considerata unitariamente alle opere di manutenzione ordinaria); iii) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni o di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio (rispetto alla precedente lettera b) dell'art. 6, c. 1, è stato quindi espunto il riferimento preclusivo alle rampe: l'intento del legislatore delegato – come si evince dalla relazione di accompagnamento al decreto legislativo – era nel senso di ricondurre alla categoria dell'attività edilizia libera anche l'adeguamento di edifici per l'eliminazione di barriere mediante realizzazione di rampe, evidentemente ritenuto non suscettibile di determinare una modificazione della sagoma dell'edificio in ragione della natura di corpo aggiunto della rampa; per contro sarebbe estremamente limitante una interpretazione che tendesse a ridurre gli effetti liberalizzanti alla sola formazione di rampe comprese nella sagoma esistente); iv) 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; v) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari; vi) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola. A questi interventi si sono aggiunti quattro interventi precedentemente ricompresi nel II comma dell'originario art. 6. Si tratta delle seguenti opere, precedentemente attuabili previa comunicazione di inizio lavori: i) 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 (peraltro, va sottolineato che, ancorché comprese nell'articolo relativo all'attività edilizia libera e nel correlativo elenco, le opere temporanee di cui alla lettera e-*bis*) possono essere avviate solo previa comunicazione di avvio lavori al comune, senza necessità di asseverazioni o attestazioni: unico caso in cui sopravvive la CIL); ii) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrati e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati; iii) i pannelli solari e fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori dei centri storici; iv) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

Il decreto legislativo, oltre ad intervenire sull'elenco, ha disposto l'abrogazione del V comma, secondo cui la comunicazione di fine lavori assumeva efficacia anche ai fini catastali. E' stato abrogato anche il previgente comma VII, che prevedeva il regime sanzionatorio amministrativo riferibile ai soli casi di comunicazione di inizio lavori (CIL) e di comunicazione asseverata di inizio lavori (CILA). Resta quindi confermato che gli interventi di cui all'articolo 6 non soggiacciono ad alcun regime sanzionatorio. Ciò anche con riferimento alle opere temporanee, il cui avvio deve essere preceduto da una comunicazione, il cui mancato inoltro recede quindi alla condizione di condotta priva di sanzione.

Le Regioni a statuto ordinario potranno estendere la disciplina dell'attività edilizia libera e deformalizzata ad interventi edilizi ulteriori che non siano ordinariamente soggetti a permesso di costruire e a segnalazione certificata alternativa a permesso di costruire. Le regioni dovranno inoltre disciplinare le modalità di effettuazione dei controlli.

### **7. La CILA: il nuovo modello residuale**

Il decreto legislativo ha inserito – come detto - nel TUEdilizia l'art. 6-bis, rubricato “*Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata*”. L'intervento operato dal decreto SCIA 2 assume una straordinaria carica innovativa che è opportuno rimarcare. L'articolo di nuova introduzione disciplina gli interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)<sup>26</sup>. La figura della CILA era in precedenza normata dal IV comma dell'art. 6 ed era circoscritta agli interventi di manutenzione straordinaria non riguardanti parti strutturali dell'edificio e alle modifiche interne di carattere edilizio su fabbricati ad uso produttivo. La novità del decreto SCIA 2 consiste nell'aver definito lo spazio della CILA per ritaglio e non più secondo una tecnica di elencazione. Ciò con l'intento di far assumere a questo modello procedurale il ruolo di modello residuale, applicabile agli interventi non espressamente subordinati ad uno degli ulteriori modelli analiticamente tipizzati. Tale ruolo di modello residuale era precedentemente assegnato alla SCIA ai sensi del previgente art. 22 del TUEdilizia.

Sono dunque suscettibili di avvio previa CILA tutti gli interventi non ricompresi negli elenchi di cui agli articoli 6, 10 e 22 del TUEdilizia. In tal senso si può dunque parlare di un modello residuale applicabile agli interventi il cui regime procedurale non sia stato ricondotto dal legislatore entro gli spazi riservati ai modelli ad oggetto tipizzato.

I predetti interventi sono realizzabili previa trasmissione, anche per via telematica, all'amministrazione competente della comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori, corredata dall'elaborato progettuale. Il tecnico incaricato dell'asseverazione deve attestare sotto la propria responsabilità la conformità dei lavori alle “*prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio*”. Anche rispetto a questa figura, come del resto previsto anche nel precedente articolo 6, il legislatore delegato ha ribadito che questi interventi, non sottoposti a regime né provvedimentale (permesso di costruire), né dichiarativo (SCIA), debbono risultare conformi alle prescrizioni urbanistiche e debbono rispettare ogni ulteriore previsione deducibile dalle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'edilizia.

Il comma 3 stabilisce che, ove la comunicazione di fine lavori sia accompagnata dalla documentazione necessaria per la variazione catastale, tale documentazione sarà tempestivamente inoltrata dall'Amministrazione comunale direttamente agli Uffici dell'Agenzia delle Entrate. Si prefigura quindi in capo ai comuni un mero dovere di trasmissione, mentre viene meno il principio (espresso dal previgente

---

<sup>26</sup> Il Consiglio di Stato nel proprio parere n. 1784/2016 sulla bozza del decreto SCIA 2 ha affermato che “*la generalizzazione della CILA, realizzata tramite l'introduzione nel t.u. edilizia di un nuovo art. 6-bis (contenuto nell'art. 3, comma 1, lettera c) dello schema in esame), ne fa un istituto intermedio tra l'attività edilizia libera e la SCIA*”. Il Consiglio di Stato, inoltre, ha definito in termini di complementarità il rapporto tra CILA e SCIA, poiché “*entrambi si inquadrano 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. A favore di questa soluzione militano due argomenti. In primo luogo, in entrambe le ipotesi il privato è legittimato ad iniziare l'attività sulla base dello schema norma-fatto-effetto, poiché tanto la segnalazione certificata quanto la comunicazione asseverata costituiscono per legge fatti idonei a esercitare un'attività privata su cui insistono interessi generali. In secondo luogo, perché vi è un chiaro disegno di continuità nell'intervento del legislatore, il quale – nel settore edilizio – ha sostanzialmente trasferito buona parte delle attività assoggettate a SCIA nel regime della CILA*”. Va tuttavia rimarcato che la differenza strutturale che distingue i due regimi è rappresentata dalla previsione del potere di controllo unicamente nel regime della SCIA mentre le attività sottoposte a regime comunicativo rimangono subordinate – come si è detto - unicamente alla vigilanza ‘orientata’ dell'amministrazione.

comma V dell'art. 6) foriero di gravissimi problemi applicativi secondo cui la documentazione da allegare alla comunicazione di fine lavori assumeva automatico valore di variazione catastale.

E' previsto che le Regioni possano sottoporre alla disciplina della CILA interventi ulteriori rispetto a quelli del comma 1 dell'art. 6-*bis*. Tale previsione, considerato che gli interventi estranei alle elencazioni di cui agli artt. 6, 10 e 22 sono ordinariamente attratti entro l'orbita dell'art. 6-*bis* e quindi sottoposti al modello della CILA, farebbe pensare che il legislatore delegato abbia riconosciuto alle Regioni la prerogativa di far scorrere, in prospettiva semplificatoria, taluni degli interventi sottoposti a permesso di costruire o a SCIA in direzione del modello della CILA.

Le Regioni potranno inoltre disciplinare le modalità delle verifiche (di controllo in senso tecnico si può parlare solo nel modello della SCIA), prevedendo verifiche a campione ovvero verifiche non meramente cartolari, suscettibili di articolarsi in sopralluoghi nei cantieri. Si profila quindi la possibilità per le regioni di prevedere forme di vigilanza 'orientata' (la vigilanza si sviluppa ordinariamente nell'osservazione della realtà, mentre nel caso della CILA l'amministrazione può 'orientare' la propria attività proprio in ragione dell'informazione che riceve) diversificate tra l'attività edilizia libera e l'attività edilizia preceduta da CILA.

Il regime della CILA si completa con la previsione sanzionatoria, ripetitiva dello schema già previsto dal previgente art. 6, comma VII. La mancata presentazione della CILA è sanzionata in via amministrativa con la sanzione pecuniaria pari a mille euro, riducibili di due terzi in caso di presentazione spontanea in corso di esecuzione dell'intervento<sup>27</sup>.

## 8. Il ridisegno dello spazio della SCIA

Il riconoscimento del ruolo di modello ad applicabilità residuale della CILA (art. 6-*bis*) ha avuto quale riflesso diretto la ridefinizione secondo un criterio di rigida tipizzazione dello spazio applicativo della SCIA, in precedenza considerato modello procedimentale residuale. Oltre ad avere definitivamente espunto dal sistema dei titoli edilizi la figura della DIA<sup>28</sup>, con conseguente ridenominazione della rubrica dell'art. 22 (e dell'intero Capo III del TUEdilizia), il decreto legislativo, nel rimodellare il primo comma dell'art. 22, ha previsto che siano avviabili previa SCIA "di cui all'art. 19 della l. 7 agosto 1990, n. 241" (un rimando così

<sup>27</sup> Sul punto il Consiglio di Stato, nel parere n. 1784/2016, ha rilevato che "il legislatore non ha previsto altri poteri sanzionatori oltre quello di comminare una sanzione pecuniaria, peraltro per il solo caso di totale assenza della comunicazione. La differenza con la SCIA è sotto questo profilo assai netta, poiché in quel caso, ex art. 19, comma 3, della l. n. 241, l'amministrazione "adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa". Ci si trova, quindi, di fronte a un confronto tra un potere meramente sanzionatorio (in caso di CILA) con un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di 'autotutela' (con la SCIA). "Ad avviso di questo Consiglio di Stato, tale differenza si spiega alla stregua dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, tenuto conto che nella materia edilizia il legislatore ha costruito un sistema speciale, in cui il controllo dei poteri pubblici è meno invasivo qualora le attività private non determinino un significativo impatto sul territorio", secondo un modello definibile, con le parole del Consiglio di Stato, di "semplificazione progressiva". In sostanza, 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, ma deve essere 'soltanto' conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio. Inoltre il Consiglio di Stato ha invitato il Governo a considerare "l'opportunità di estendere il regime sanzionatorio anche alle altre ipotesi di irregolarità prima indicate, ovvero in caso di CILA incompleta o irregolare, ovvero di lavori eseguiti in difformità. Resta ovviamente fermo – ma forse va specificato espressamente – quanto affermato retro, al punto 5.5.2, ovvero che, nei casi in cui un'opera che avrebbe richiesto un permesso di costruire o una SCIA è stata eseguita dall'interessato sotto il regime di CILA, l'abuso non viene sanato con le sanzioni relative alla CILA. In questi casi, come si è detto, la CILA è del tutto inidonea a legittimare un'opera che è, e resta, sine titolo: la sua natura totalmente abusiva continua a poter essere rilevata, in ogni momento e senza limiti di tempo, dall'amministrazione competente. Diverso è il caso in cui l'opera abusiva sia stata oggetto di SCIA e non di CILA: in tal caso, salvo espressa disposizione del legislatore, non si ravvisano ragioni per non applicare integralmente il regime dell'art. 19 della l. n. 241, ivi compreso il riferimento al meccanismo dell'art. 21-nonies. Difatti, come ampiamente spiegato nel parere n. 839 del 2016, in caso di SCIA è l'amministrazione a doversi attivare nei tempi previsti dalla legge; se ciò non avviene, dopo diciotto mesi – in assenza di specifiche disposizioni espresse – non può che applicarsi il 'nuovo paradigma' nei rapporti tra amministrazione e cittadino introdotto dall'art. 21-nonies della stessa legge n. 241". Tale suggerimento del Consiglio di Stato è tuttavia rimasto privo di seguito.

<sup>28</sup> MARZARO GAMBA, *La denuncia d'inizio attività edilizia. Profili sistematici, sostanziali e processuali*, Milano, 2005; M. A. SANDULLI, *Dalla D.I.A. alla S.C.I.A.: una liberalizzazione "a rischio"*, in questa Rivista, 2010, II, 465; LIGUORI, *I modelli settoriali: DIA edilizia e procedure semplificate in tema di rifiuti*, in *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 771; LAVITOLA, *La denuncia di inizio attività*, Padova, 2003.

netto alla figura delineata dalla legge sul procedimento amministrativo postula una definitiva rinuncia a disegnare un regime speciale per la SCIA edilizia, il cui unico tratto distintivo rimane la riduzione del termine assegnato alla p.a. per il controllo riscontro di trenta giorni, oltre a quanto previsto sul piano degli adempimenti dall'art. 23-bis, commi da I a VII<sup>29</sup>) i seguenti interventi: i) manutenzione straordinaria riguardante anche le parti strutturali dell'edificio (quest'ultimo profilo segna quindi la differenza tra la manutenzione straordinaria "leggera", sottoposta al regime della CILA e la manutenzione straordinaria "pesante", sottoposta, come detto, al regime della SCIA), ii) restauro e risanamento conservativo riguardanti le parti strutturali dell'edificio (anche in tal caso si profila una diversa disciplina procedimentale per gli interventi che non coinvolgono le parti strutturali sottoposti a CILA, e interventi con incidenza strutturale, sottoposti invece a SCIA), iii) ristrutturazione edilizia "leggera" (si tratta di interventi diversi da quelli di ristrutturazione edilizia "pesante", sottoposti al regime del permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, c. 1, lett. c) del TUE edilizia. A quest'ultimo proposito, va osservato che il denominatore comune di tutte le figure di ristrutturazione è rappresentato dalla sussistenza di un insieme sistematico di opere suscettibili di portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, mentre l'elemento distintivo della ristrutturazione "pesante" è rappresentato dalla previsione di modifica della volumetria e dei prospetti, dal mutamento della destinazione relativamente agli immobili compresi in zona omogenea A (d.m. 2 aprile 1968, n. 1444) ovvero da modificazioni della sagoma in caso di immobili sottoposti a vincoli storico – culturali o paesaggistici ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Il secondo comma, rimasto immutato, prevede che *“Sono, altresì, realizzabili mediante segnalazioni certificate di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma<sup>30</sup> dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini dell'agibilità, tali segnalazioni certificate di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori”*. Si tratta di varianti gergalmente definite 'minime' oggetto di segnalazione preventiva. Tali varianti devono essere connotate da limitata portata innovativa rispetto all'intervento assentito con permesso di costruire e come tali insuscettibili di determinare un mutamento radicale dei profili di impostazione del progetto, dei parametri urbanistici, della destinazione, della categoria edilizia e della sagoma in caso di edifici vincolati. Si deve quindi trattare di varianti tali da non configurare un nuovo intervento, nel quale caso sarebbe necessaria l'emanazione di un nuovo titolo abilitativo espresso. La segnalazione di variante si innesta sul permesso originario e si pone in posizione di sostanziale collegamento con il permesso di costruire originario (mutandone termini di durata, vicende decadenziali, resistenza a mutamenti del regime urbanistico, etc.<sup>31</sup>).

Del pari immutato il comma II-bis, secondo cui *“Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui*

<sup>29</sup> Nel parere n. 1784/2016, il Consiglio di Stato ha affermato di ravvisare *“l'esigenza di assicurare – quantomeno, integrando la relazione di accompagnamento – una piena coerenza tra la disciplina generale della SCIA di cui agli artt. 19 e 19-bis della legge n. 241 e le applicazioni pratiche che di questo stesso istituto si fanno nel t.u. edilizia. Ciò al fine di evitare che si possa affermare, come pure è stato fatto, che la SCIA edilizia acquista una fisionomia diversa da quella prevista dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, ed evitare il perpetuarsi di incertezze interpretative, che da tempo caratterizzano il rapporto tra DIA, SCIA edilizia, e l'istituto codificato dalla legge sull'azione amministrativa”*.

<sup>30</sup> Il concetto di sagoma non va confuso con quello di prospetto. Per sagoma deve intendersi la conformazione planivolumetrica della costruzione ed il suo perimetro, considerato in senso verticale ed orizzontale (sono escluse dalla nozione di sagoma le aperture che non prevedano superfici sporgenti). Il prospetto invece attiene all'aspetto esterno ovvero al profilo estetico-architettonico dell'edificio.

<sup>31</sup> Il rapporto di complementarità e di accessorietà che si struttura tra il permesso di costruire originario e la SCIA di variante giustifica la salvezza delle facoltà costruttive accordate mediante il permesso, anche a fronte di una contrastante normativa sopravvenuta.

*vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore*". Si tratta di una categoria di varianti definita unicamente in negativo mediante la previsione secondo cui non può trattarsi di varianti integranti variazione essenziale (secondo la nozione espressa dall'art. 32 del TUEdilizia), la cui esecuzione può essere segnalata entro la fine lavori (cd. variante in corso d'opera).

### **9. La SCIA alternativa al permesso di costruire**

La definitiva espunzione delle DIA dal sistema dei titoli ha determinato l'abrogazione del previgente terzo comma dell'art. 22 ove erano identificati gli interventi suscettibili di avvio previa superDIA, ossia previa una denuncia proponibile in alternativa al permesso di costruire. Questi stessi interventi, ai sensi dell'art. 23, sono realizzabili mediante SCIA in alternativa all'ottenimento del permesso di costruire. L'elencazione contenuta nel comma 01 dell'art. 23 comprende: i) 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 o che, limitatamente agli immobili nei centri storici, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli; ii) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi, o accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive; iii) gli interventi di nuova costruzione effettuati in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche. In questi casi, dopo la presentazione della SCIA, è necessario attendere almeno trenta giorni prima dell'effettivo avvio dei lavori. Il differimento dell'avvio dei lavori è chiaramente preordinato a consentire un controllo antecedente e non successivo rispetto ad attività di grande impatto sul territorio e nei rapporti vicini<sup>32</sup>. Tutti i predetti interventi sono soggetti al medesimo contributo dovuto per il rilascio del permesso di costruire.

### **10. Il permesso di costruire**

Quanto agli interventi subordinati al rilascio del permesso di costruire, il decreto SCIA 2 ha innovato prevedendo, all'art. 20 del TUEdilizia, che alla domanda per il rilascio del permesso debba essere allegata una "*dichiarazione del progettista abilitato*" che assume la valenza di una asseverazione circa "*la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, alle norme relative all'efficienza energetica*". Questa previsione ha l'effetto di responsabilizzare direttamente il progettista (ed, indirettamente, il committente), imponendogli di operare una vera e propria 'istruttoria preventiva', i cui risultati vengono a costituire il 'fondo' dell'istruttoria, la cui responsabilità resta tuttavia saldamente attribuita al responsabile del procedimento. Il decreto legislativo ha previsto che un apposito decreto del Ministero della Salute definisca i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici, con la conseguenza che rispetto a tali profili il professionista non sarà più chiamato ad esprimere valutazioni proprie (con il rischio di soggettivismi e con introduzione di un profilo di incertezza qualificatoria circa i requisiti tecnici dell'intervento) ma potrà limitarsi a dare conto della condizione di conformità alle previsioni del decreto ministeriale emanando. Il questo caso, la misura di semplificazione fa leva sulla eliminazione di ogni margine di incertezza rispetto allo scenario normativo.

### **11. L'agibilità tramite SCIA**

---

<sup>32</sup> Nella Relazione di accompagnamento al decreto si legge in proposito: "*considerata la rilevanza degli interventi edilizi in questione (quali la ristrutturazione edilizia c.d. pesante, la nuova costruzione o la ristrutturazione urbanistica), è stato ritenuto opportuno mantenere un inizio differito dei lavori*".

Una delle innovazioni di maggior rilevanza pratica attiene alla sottoposizione del procedimento di acquisizione dell'agibilità al modello della SCIA. Il decreto SCIA 2 ha introdotto una liberalizzazione radicale, attribuendo al privato la capacità giuridica di attestare il ricorrere di tutti i presupposti per l'utilizzo dell'immobile, con conseguente riconoscimento al soggetto di una legittimazione *ex lege* al lecito utilizzo, senza necessità di dover attendere, come in precedenza, una determinazione espressa o, comunque, la formazione del silenzio-assenso. Il segnalante deve indicare nella segnalazione la sussistenza delle condizioni sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti installati, nonché la conformità ai titoli edificatori. Ha quindi trovato conferma la duplice natura dell'agibilità: il legislatore delegato non ha affatto inteso superare il principio secondo cui il procedimento di agibilità costituisce l'ultimo momento di verifica della conformità edilizio-urbanistica (e non solo igienico-sanitaria) di quanto realizzato. Il decreto SCIA 2 ha integralmente riscritto l'art. 24, confermando quanto già previsto in tema di agibilità parziale, prevedendo che la segnalazione possa riguardare: i) singoli edifici o singole porzioni della costruzione purché funzionalmente autonomi, ove 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 ed altresì certificati gli impianti a servizio delle parti comuni, ii) singole unità immobiliari, purché siano state completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

La segnalazione deve essere corredata dall'attestazione del direttore dei lavori o, ove non nominato, di un professionista abilitato che asseveri la sussistenza delle condizioni richieste, dal certificato di collaudo statico (o, per i lavori di minor consistenza, dalla dichiarazione di regolare esecuzione del direttore dei lavori); dalla dichiarazione di conformità alla normativa in tema di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche; dagli estremi dell'avvenuta dichiarazione di aggiornamento catastale; dalla dichiarazione dell'impresa installatrice circa la conformità degli impianti. L'immobile oggetto di segnalazione, corredata dalla documentazione sopra indicata (senza la quale la segnalazione resta priva di effetti), può essere lecitamente utilizzato sin dal momento della presentazione allo sportello unico della SCIA.

Il sesto comma dell'art. 24 precisa che *“si applica l'articolo 19, commi 3 e 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241”*: ciò significa che l'amministrazione deve esercitare il controllo-riscontro ed emanare le eventuali misure conformative o repressive secondo l'ordinario schema prefigurato dall'art. 19 entro il termine di trenta giorni. Il mancato richiamo del comma 4 dell'art. 19 (ossia della norma che consente l'esercizio del potere di controllo nelle forme dell'autotutela) assume un rilievo decisivo nel portare alla conclusione che l'amministrazione, in caso di SCIA per l'ottenimento dell'agibilità non abbia alcuna possibilità di intervento successivamente al decorso del termine di trenta giorni. Questo profilo, corollario di una scelta del legislatore delegato volta a privilegiare la tutela dell'affidamento del soggetto che ha proposto la segnalazione e ad assicurare stabilità agli effetti della SCIA, segna quindi una significativa differenza tra il modello della SCIA delineato con finalità di paradigma dall'art. 19 ed esteso (con il fondamentale adeguamento del dimezzamento del termine per il controllo-riscontro) al settore edilizio (con mantenimento della possibilità di intervento in autotutela) e la SCIA per ottenimento dell'agibilità, insuscettibile di interventi successivi dell'amministrazione all'esaurirsi del breve termine di trenta giorni, a cui consegue l'esaurimento del potere amministrativo e il consolidarsi di una condizione di incontestabilità amministrativa dell'agibilità. Spetterà a Regioni, Province autonome, Comuni e Città metropolitane disciplinare le modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione e comprensivi dell'ispezione delle opere realizzate, come indicato dal comma VII del nuovo art. 24.

## 12. Gli ulteriori adeguamenti

L'art. 3 del decreto legislativo contiene ulteriori norme volte a garantire un coordinamento lessicale con la nuova tassonomia dei titoli. Le lettere j), k), w) e x) recano disposizioni di coordinamento tra il nuovo articolo 24 e le altre disposizioni del d.P.R. n. 380 del 2001 che facevano riferimento al certificato di



agibilità (sostituito dalla segnalazione certificata). Le lettere da l) a v) recano disposizioni di coordinamento tra la nuova disciplina in materia di segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire e le disposizioni del d.P.R. n. 380 del 2001 che facevano riferimento alla (ormai superata) super-DIA. La lettera y) apporta modifiche all'articolo 67 del d.P.R. n. 380 del 2001 in materia di collaudo statico. In particolare si prevede che: a. il certificato di collaudo statico assorbe il certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per l'edilizia, eliminando così la duplicazione di adempimenti; b. la segnalazione certificata ai fini dell'agibilità è corredata da una copia del certificato di collaudo; c. per gli interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, come definiti dalla normativa tecnica, il certificato di collaudo è sostituito dalla dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori. La lettera z) reca modifiche all'articolo 82 del d.P.R. n. 380 del 2001 in materia di eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico, al fine di un miglior coordinamento tra detta disposizione e la nuova figura della segnalazione certificata ai fini dell'agibilità: è eliminata la possibilità per il dirigente (o il responsabile del competente ufficio comunale) di richiedere al proprietario dell'immobile o all'intestatario del permesso di costruire una dichiarazione, resa sotto forma di perizia giurata redatta da un tecnico abilitato, che attesti che le opere sono state realizzate nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di eliminazione delle barriere architettoniche.



**AVV. PROF. EMANUELE BOSCOLO**  
Professore di Diritto Amministrativo  
Università degli Studi dell'Insubria

pubblicato il 12 maggio 2017