



ORDINE DEGLI INGEGNERI
DELLA PROVINCIA DI MESSINA

PROT. N. 399 / ✓

Messina, 7 marzo 2012

**Ai Sindaci dei Comuni della Provincia di
MESSINA**

**A tutti gli Iscritti
LORO SEDI**

**e p.c. Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente
D.R.U. – Dirigente Generale
PALERMO**

**Assessorato Regionale alle Infrastrutture
PALERMO**

**Assessorato Regionale ai Beni Culturali
PALERMO**

**Agli Ordini ed ai Collegi Professionali
LORO SEDI**

OGGETTO: Rilancio Attività Edilizia: Nota di chiarimento su applicabilità della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). - Art. 6, legge regionale 5 aprile 2011 n. 5.

Con la legge 30.07.2010 n. 122 (Legge finanziaria) avente ad oggetto: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31.05.2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” pubblicata sulla GURI – Serie generale n. 176 del 30.07.2010, è stata introdotta, all’art. 49, comma 4-bis, la Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), con sostituzione dell’art. 19 della legge n. 241 del 1990, originariamente rubricato “Dichiarazione di inizio attività”, al fine di incentivare la liberalizzazione e semplificazione amministrativa dell’attività d’impresa.

La Regione Sicilia con l’art.6 della legge regionale n. 5 del 5.04.2011 “Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l’efficienza, l’informatizzazione della pubblica amministrazione e l’agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale”, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Sicilia n. 16 dell’11.04.2011, ha

recepito le disposizioni di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, sostituendo l'art. 22 della legge regionale 30.04.1991, n. 10.

La recente entrata in vigore del D.L. n. 70 del 13 maggio 2011 "*Prime disposizioni urgenti per l'economia*" pubblicato nella G.U. del 13.05.2011 e convertito con legge n. 106 del 12 luglio 2011, G.U. n. 160 del 12.07.2011, ha introdotto alcune novità sulle procedure relative all'avvio delle attività economiche, ed ha fornito, altresì, alcune interpretazioni autentiche di norme che, nel recente passato, hanno dato luogo a non pochi dubbi interpretativi.

Per quello che ci riguarda, troviamo di particolare interesse i chiarimenti contenuti nell'art. 5, comma 2), lett. c) che così recita: "*le disposizioni di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire.e nel senso che, nei casi in cui sussistono vincoli ambientali, paesistici o culturali, la SCIA non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.*"

Con l'art. 6, comma 1), del successivo D.L. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito dalla legge n. 148 del 14 settembre 2011 è stato aggiunto all'art. 19 della legge 241/90, il comma 6-ter che di seguito si riporta: "*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, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.*"

Le modifiche introdotte dalle leggi sopra richiamate ci inducono ad una serie di considerazioni che di seguito si riportano.

- Si conferma l'applicabilità della SCIA anche in materia edilizia.
- Anche la materia edilizia risulta, a seguito dei mutamenti normativi intervenuti, una materia parzialmente liberalizzata. E infatti l'art. 19, comma 6-ter della L. 241/90, laddove sancisce che la SCIA non costituisce provvedimento tacito direttamente impugnabile, attesta in maniera univoca l'attrazione anche della materia edilizia, nella parte in cui è sottoposta alla disciplina della SCIA, al regime di liberalizzazione dell'attività privata. Ulteriore conferma dell'assunto può desumersi dalla seconda parte

del comma citato ai sensi del quale “*gli interessati possono sollecitare l’esercizio delle verifiche spettanti all’amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l’azione di cui all’art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104*”. La circostanza che il contro-interessato all’intervento edificatorio, il quale abbia subito l’inerzia della P.A. a fronte di un’istanza di sollecitazione dei poteri di verifica, possa tutelarsi, non già attraverso un’ordinaria azione contro il silenzio-assenso dell’amministrazione, ma solo per il tramite della procedura di cui all’art. 31, commi 1, 2 e 3 del Codice del Processo Amministrativo – cioè la procedura avverso il silenzio-inadempimento della P.A. – costituisce indice ineludibile del venir meno di un vero e proprio potere autorizzatorio in capo all’amministrazione e di una liberalizzazione del settore interessato dall’operatività della SCIA.

- **Le considerazioni che precedono ci aiutano a chiarire meglio la questione interpretativa concernente l’applicazione della SCIA in quegli ambiti sottoposti a vincoli paesaggistici, ambientali, culturali (e sismici).** E infatti la formulazione letterale dell’art. 19, comma 1, legge 241/90, prima dell’intervento legislativo di interpretazione autentica, portava a ritenere che la SCIA non fosse applicabile *in toto* negli ambiti vincolati. Con l’interpretazione autentica dell’art. 19, in uno con le considerazioni che precedono, sembrerebbe non dover residuare più alcuna incertezza circa l’applicabilità della SCIA, nei termini di seguito indicati, anche ai settori sottoposti a vincolo. La clausola di esclusione dell’efficacia sostitutiva della SCIA con riferimento ai provvedimenti autorizzatori in settori vincolati prevista dall’art. 19, comma 1 della legge 241/90, non può intendersi riferita al procedimento principale, ma solo ai sub-procedimenti che la legge rende necessari a tutela degli interessi pubblici coesistenti all’intervento edilizio. Negli ambiti sottoposti a vincolo allora, venuto meno il potere finale dell’amministrazione, l’effetto autorizzatorio dell’intervento edilizio scaturisce direttamente dalla SCIA presentata alla P.A. previa acquisizione degli atti “endoprocedimentali” di autorizzazione, comunque denominati, di competenza degli enti preposti alla protezione degli interessi tutelati. In concreto la segnalazione certificata di inizio attività del privato dovrà essere corredata, tra l’altro, dagli atti di assenso preventivamente acquisiti e l’intervento edilizio risulterà legittimato dalla SCIA e non già dall’esercizio di un potere autorizzatorio dell’amministrazione ormai, nella fattispecie, inesistente (stante la liberalizzazione della materia).
- L’Amministrazione ha un tempo di 30 giorni (disposizione inserita dall’art. 5, comma 2, legge 106 del 2011, modificata dall’art. 6, comma 1, decreto-legge n. 138 del

2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011), per accertare i presupposti per l'applicabilità della SCIA e la correttezza delle certificazioni e asseverazioni di conformità, ed inibire, eventualmente, l'attività; ma, contrariamente alla DIA edilizia, trascorso il termine di legge residua "sine die" alla PA la possibilità di sospendere i lavori e la validità della SCIA, nel caso in cui si riscontri *"presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale"*. Viene ribadito inoltre che restano ferme le discipline settoriali in tema di vigilanza, responsabilità (si pensi alle previsioni circa la responsabilizzazione del committente, del progettista e del direttore dei lavori) e sanzioni previste dal T.U. edilizia e dalla legislazione regionale.

- Come nel caso della DIA, trascorso il periodo per l'accertamento: *"E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies (penultimo capoverso del comma 3, dell'art. 19, legge 241/90 come modificato dal comma 4bis).*

L'ultimo capoverso del comma 3 riscritto prevede inoltre: *"In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo."* (divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni.)

- Nel caso della DIA, invece, il periodo riservato all'Amministrazione per l'accertamento dei requisiti, coincideva con quello nel quale i lavori non potevano iniziare e la PA poteva diffidare l'esecuzione. Scaduto il termine di gg. 30 alla P.A. residuava solo la possibilità di intervenire in via di autotutela.

- Nulla dice il nuovo articolo 19 in riferimento alla durata del titolo, alla sua onerosità ed ad altri aspetti che sono puntualmente normati nel regime della DIA edilizia.

- Il successivo comma 4ter prevede che: *"Le espressioni <<segnalazione certificata di inizio di attività>> e <<Scia>> sostituiscono, rispettivamente, quelle di <<dichiarazione di inizio di attività>> e <<Dia>>, ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente*

decreto, quella della dichiarazione di inizio di attività recata da ogni normativa statale e regionale.”

A fronte di ciò si era quindi posta la questione se, dall'entrata in vigore della legge n. 122/2010, recepita nella Regione Sicilia dall'art. 6 della L.R. 5/2011, siano ancora presentabili ovvero siano efficaci, come titolo abilitante l'attività edilizia, le Denunce d'Inizio Attività presentate ai sensi dell'art. 22 del D.P.R. 380.

A questo proposito il Ministero delle Semplificazioni, in risposta ad un quesito della Regione Lombardia, con nota del 16.09.2010 a firma del Capo di Gabinetto del Servizio Legislativo, ed anticipando l'interpretazione autentica fornita con la legge 106/2011 di conversione del D.L. 70/2011, aveva affermato l'applicabilità della SCIA agli interventi edilizi ex art. 22 D.P.R. 380 in forza del contenuto letterale del comma 4ter dell'art. 49 L. 122 citata.

Il Ministero dichiarava tuttavia l'esclusione dell'applicazione della SCIA quale titolo sostitutivo della DIA nei casi in cui questa risulti alternativa al Permesso di Costruire (concessione edilizia per nuove costruzioni e ristrutturazioni). Si legge nella circolare che: *“la disciplina della SCIA si applica alla materia edilizia mantenendo l'identico campo applicativo di quella della Dia, senza quindi interferire con l'ambito applicativo degli altri titoli abilitativi (es. permesso di costruire, caratterizzato da una disciplina puntuale e compiuta contenuta nel testo unico edilizia, alla quale non appare riferibile né sul piano letterale, né su quello funzionale, quello della nuova Scia). L'estensione della disciplina della Scia anche al permesso di costruire, ovvero alla Dia alternativa al permesso di costruire, determinerebbe, nella sostanza l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 oltre i confini sopra delineati, peraltro, all'estensione sembra di ostacolo la disciplina speciale della Dia di cui all'art. 22, commi 3 e 4 del D.P.R. n. 380 del 2001, la quale è dal legislatore forgiata sulla falsariga di quella del permesso di costruire.”*

- Nella medesima nota il Ministero affermava, con una previsione oggi sostanzialmente confermata dalla legge 106/2011, che: *“in caso di intervento edilizio in zona sottoposta a vincolo, permane l'onere di acquisizione ed allegazione alla segnalazione certificata dello specifico atto di assenso dell'ente preposto alla tutela del vincolo stesso; tale atto, in virtù della espressa previsione dell'art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (come modificato) “con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali”, non può essere sostituito dalla SCIA”.*

Ciò detto con riferimento alla legislazione nazionale occorre a questo punto coordinare le acquisizioni che precedono con gli interventi normativi concernenti precipuamente la regolamentazione dell'attività edilizia nella regione Sicilia onde pervenire a una sintesi prospettica del regime normativo applicabile nel territorio regionale.

- L'art. 14 della legge regionale 26.03.2002 n. 2 ha reso applicabile, nel territorio della Regione siciliana, le norme di cui all'art. 1, commi 6, 7, 8, 9 e 10 della legge 21.12.2001 n. 443 (c.d. legge obiettivo). Le disposizioni in parola prevedono la possibilità, in alternativa a concessioni e autorizzazioni edilizie (a scelta dell'interessato), di realizzare gli interventi edilizi specificati al comma 6, lett. a), b), c) e d), *"in base a semplice denuncia di inizio attività"*, ai sensi dell'art. 4 D.L. 5.10.1993 n. 398, convertito con modificazioni in L. 4.12.1993 n. 493, come sostituito dall'art. 2, comma 60, L. 23.12.1996 n. 662.

E il sistema delineato dall'art. 4, commi 7 e segg., della L. 493 del 1993, costituisce l'applicazione diretta in materia edilizia dell'istituto della denuncia di inizio attività, introdotto come modello generale, nel nostro ordinamento, dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, con cui è stata attuata la liberalizzazione di attività private, nell'ambito delle misure di semplificazione del procedimento amministrativo e, in specie, degli atti di consenso.

Con la circolare n. 4 del 5.3.2004 pubblicata in GURS n. 11 del 12.3.2004 l'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente ha chiarito: *"che l'accertamento di conformità di cui all'art. 13 citato (L. 47/85) è oggi disciplinato dall'art. 36 del T.U. 380 (in tal senso TAR Sicilia – Palermo – sez. I n. 334 del 22.03.2003) e che trova applicazione anche l'art. 22 del detto T.U. – attratto dalla nuova formulazione, dell'art. 13 citato che disciplina le ipotesi degli interventi subordinati a denuncia d'inizio attività con i limiti e alle condizioni esplicitate nella circolare 7.8.2003 n. 4174 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti."*

In riferimento a quanto rappresentato e dalla disamina del quadro normativo vigente si può concludere nel senso che l'attività edilizia nella Regione Sicilia appare disciplinata dalle seguenti procedure:

1. Concessione edilizia - art. 36 della L.R. 27.12.1978 n. 71, dovuta per qualunque opera comportante trasformazione urbanistica e edilizia del territorio; art. 18 L.R. 4/2003 (recupero ai fini abitativi dei sottotetti).
2. Autorizzazione edilizia - per gli interventi di cui all'art. 5 (opere di manutenzione straordinaria e di restauro e risanamento conservativo così come definiti dall'art. 20

- della L.R. 71/78, per le opere costituenti pertinenze o impianti tecnologici al servizio di edifici già esistenti, per l'impianto di prefabbricati ad una elevazione f.t. non adibiti ad uso abitativo); art. 10 della L.R. 10.08.1985 n. 37 (cambio di destinazione d'uso degli immobili esistenti); art. 9, comma 2, della legge 24.03.1989 n. 122 (parcheggi pertinenziali); art. 7, comma 2, della L. 9.01.1989 n. 13 (abbattimento barriere architettoniche).
3. Comunicazione asseverata - art. 9 L.R. 37/1985 e art. 20 L.R. 4/2003 per opere interne alle costruzioni.
 4. Opere non soggette a concessione, autorizzazione o comunicazione - ex art. 6 L.R. 37/1985.
 5. Denuncia di Inizio Attività (DIA) in alternativa a concessioni edilizie a scelta dell'interessato - art. 14 L.R. 26.03.2002 n. 2 con il quale si dispone che "*trova applicazione in Sicilia l'art. 1, commi 6, 7, 8, 9 e 10 della L. 21.12.2001 n. 443*". Nel caso in cui l'immobile ricada in zona sottoposta a vincoli paesaggistici, ambientali, culturali (e sismici), la DIA dovrà essere corredata dagli atti di assenso delle competenti autorità (comunque denominati) preventivamente acquisiti.
 6. Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in alternativa all'autorizzazione edilizia di cui al punto 2) - art. 6 L.R. 05.04.2011 n. 5. Nel caso in cui l'immobile ricada in zona sottoposta a vincoli paesaggistici, ambientali, culturali (e sismici), la SCIA dovrà essere corredata dagli atti di assenso delle competenti autorità (comunque denominati) preventivamente acquisiti.

Sono fatte salve altre valutazioni che dovessero avere fondamento in circolari esplicative o pronunce giurisprudenziali.

Da ultimo occorre sottolineare che con la liberalizzazione dell'attività edilizia così come delineata, con riferimento sia alla disciplina della SCIA che a quella della DIA, **il professionista incaricato assume un ruolo fondamentale nella corretta applicazione delle norme richiamate**, rivestendo nella fattispecie (certificazioni, attestazioni, asseverazioni, dichiarazioni) **la qualifica di esercente un servizio di pubblica necessità**.

Consequentemente è rafforzata e sancita la funzione degli Ordini professionali come garanti e controllori dell'etica della responsabilità dei propri iscritti.

Il Presidente
(ing. Santi Trovato)

