



## Costruire oggi. Quali novità?



### Confronto a più voci

#### Modulo 1

## Sportello unico per l'Edilizia – S.U.E

**TITOLI EDILIZI: LA SCIA**

**Avv. Maria Grazia Garofalo**

Corso di approfondimento | 21.05.2018

# Indice

---

<b>PREMESSA.....</b>	<b>2</b>
<b>LA RIFORMA NEL DETTAGLIO.....</b>	<b>5</b>
<b>LA SCIA .....</b>	<b>9</b>
<b>IL PROCEDIMENTO DELLA SCIA (ARTT. 19 E SS L. 241/90).....</b>	<b>11</b>
<b>GLI INTERVENTI EDILIZI DOPO LA RIFORMA.....</b>	<b>19</b>

## PREMESSA

---

SCIA è l'acronimo di Segnalazione Certificata di Inizio Attività.

Essa è entrata a far parte del nostro lessico con la modifica all'art. 19, L. n. 241/1990, da parte dell'art. 49, co. 4-*bis*, D.L. 31 maggio 2010, n. 78<sup>1</sup>, come convertito nella L. 122/2010, in sostituzione della DIA ad efficacia variabile<sup>2</sup>, con applicazione ai tutti quei casi in cui l'atto autorizzativo era vincolato alla sola esistenza dei requisiti e presupposti di legge e non vi era alcuno spazio per valutazioni discrezionali da parte delle amministrazioni<sup>3</sup>.

Il Legislatore è più volte intervenuto<sup>4</sup> sulla disciplina della SCIA, ma è con la L. n. 124/2015 che, nel perseguire l'obiettivo di riorganizzare profondamente le strutture e le funzioni delle pubbliche amministrazioni, ha inciso in maniera più decisa sull'istituto.

Lo scopo era quello di risolvere:

- La difficoltà, da parte degli operatori economici, a comprendere le modalità di svolgimento del procedimento amministrativo per l'inizio di un'attività, con particolare riferimento agli adempimenti a carico del richiedente e di quelli a carico della PA;

---

<sup>1</sup> *La libera circolazione dei servizi nell'unione europea - Guida ai diritti delle imprese* in <https://www.impresainungiorno.gov.it/>

<sup>2</sup> "La DIA è stata introdotta, in via generale, dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e, con riferimento alla materia edilizia, dagli artt. 22 e 23 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. [omissis] Il modello della DIA, come regolato dalle leggi nn. 15 e 80/2005 e n. 69/2009, prima delle modifiche apportate dalla legge n. 122/2010, si articolava in una DIA a legittimazione differita, per effetto della quale l'attività denunciata poteva essere intrapresa, con contestuale comunicazione, solo dopo il decorso del termine di trenta giorni dalla comunicazione (art.19, comma 2, primo periodo, della legge n. 241/1990) e in una DIA a legittimazione immediata, che consentiva l'esercizio dell'attività sin dalla data di presentazione della dichiarazione (art. 19, comma 2, secondo periodo, con riferimento all'esercizio delle attività di impianti produttivi di beni e di prestazioni di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante)" CDS, Ad. Gen, parere 839/2016.

<sup>3</sup> *Ibidem*. Sul punto il CDS, Ad. Gen., parere 839/2016, sottolinea che vi era comunque anche nella rinnovata architettura normativa, il potere dell'amministrazione di vietare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione, l'esercizio dell'attività in assenza delle condizioni di legge, nonché il potere di autotutela esercitabile in caso di decorso infruttuoso di tale termine e dei poteri sanzionatori e di vigilanza di cui all'art. 21, l. 241/90.

<sup>4</sup> Modifiche al regime dell'istituto sono state apportate dall'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106; dall'art. 2 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito dalla legge n. 35 del 2012); dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito dalla legge n. 134 del 2012); dal decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91 (convertito dalla legge n. 116 del 2014) e infine dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. "decreto Sblocca-Italia", convertito dalla legge n. 164 del 2014).

- La scarsa certezza del diritto dovuta alla mancanza di un quadro di regole chiare, tassative e comprensibili per gli operatori chiamati ad applicarle;
- Gli sdoppiamenti procedurali e oneri non previsti;
- L' esistenza di regimi differenziati da Regione a Regione;
- La mancata attuazione delle direttive e dei principi comunitari: direttiva servizi (2006/123/CE) e del "principio *only once*" (la PA può chiedere una sola volta);
- La criticità rappresentata dalla numerosità di atti presupposti, che ha di fatto sinora vanificato la SCIA;
- Le ambiguità esistenti nel regime della SCIA, che rappresenta di gran lunga il principale strumento di regolazione delle attività private nei settori nevralgici per lo sviluppo economico.

A questi problemi, due decreti legislativi, D. Lgs. n 126/16 E D. Lgs. n. 222/16 attuativi di detta legge forniscono una soluzione articolata su più livelli:

- 1) semplificazione normativa: certezza sulle regole da seguire;
- 2) tempi certi;
- 3) concentrazione dei regimi amministrativi;
- 4) semplificazioni in materia di edilizia, ambiente, commercio;
- 5) modulistica unica;
- 6) sportello unico a cui rivolgersi.

Detta riforma, tra l'altro si inserisce, seppur in maniera non evidente, nell'ambito di un'altra più ampia riforma, che è la digitalizzazione della P.A.<sup>5</sup>.

Quest'ultima, in attuazione del principio generale in base al quale i cittadini e le imprese hanno il diritto di «richiedere» e di «ottenere» l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali (art. 3 CAD), consente al cittadino ed all'impresa di interagire con la P.A. nell'ottica di una proficua collaborazione.

---

<sup>5</sup> "Con il nuovo CAD, si stabilisce che le amministrazioni pubbliche debbano rendere possibile e garantire l'accesso a tutti i servizi online tramite Spid. Inoltre, con il domicilio digitale, si risponde all'esigenza di facilitare lo scambio di documenti aventi valore legale con le pubbliche amministrazioni. Accanto a questi due pilastri, il nuovo CAD rafforza gli strumenti per i pagamenti online ed elimina l'obbligo di conservare ricevute di pagamento e bollette dei gestori dei servizi pubblici" In

<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/riforma-della-pa/04-02-2016/codice-dell%E2%80%99amministrazione-digitale>

Tant' è che lo stesso Sportello unico per l'edilizia, che non è certo una novità, ha subito un potenziamento e una riorganizzazione. E' Cambiata la modalità di ricevimento delle pratiche (immediata protocollazione alla consegna e ricevuta), con compiti di controllo in tempi certi o si forma il silenzio assenso.

Dunque si supera il precedente regime per cui solo la protocollazione faceva fede sulla data di ricevimento di un atto: ora la pubblica amministrazione è obbligata a riferirsi alla data di effettiva presentazione e il privato può dimostrare con sicurezza il giorno in cui l'atto è realmente pervenuto alla struttura competente e dal quale decorrono gli effetti di legge.

## LA RIFORMA NEL DETTAGLIO.

---

### I. La L. n. 124 del 2015 *“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*.

L'articolo 5 della L. n. 124 del 2015 ha delegato il Governo ad individuare **con precisione, con uno o più decreti legislativi, i procedimenti che sono assoggettati ai regimi della SCIA**, del silenzio assenso, quelli per cui è necessaria un'autorizzazione espressa e le attività per le quali è sufficiente una comunicazione preventiva<sup>6</sup>.

La delega è stata attuata con due decreti legislativi:

1. il **D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 126** “Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124”;
2. il **D. Lgs. 25 novembre 2016, n. 222**, “Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124”.

### II. Il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 (cd. *“SCIA-1”*).

Il decreto n. 126 del 2016 introduce il principio della concentrazione dei regimi amministrativi, che rappresenta il “cuore” della nuova disciplina e innova il rapporto tra i privati e la pubblica amministrazione affermando il principio europeo secondo cui “l'amministrazione chiede una volta sola” (Once-only)<sup>7</sup>. Detto decreto, infatti, interviene in modo significativo sulla disciplina della segnalazione certificata di inizio attività di cui alla L. 7 agosto 1990 n. 241 sulla L.241/90 (art. 19 e ss), dettando la disciplina generale applicabile alle attività private e soggette a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e definendo

---

<sup>6</sup> “Per cogliere tale innovatività, occorre considerare che la delega in esame è inserita in una legge di più ampio respiro, dedicata a una profonda riforma della pubblica amministrazione, di cui la qualità della regolazione costituisce un aspetto fondamentale per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per la competitività del Paese, per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per il buon andamento dei conti pubblici” CDS, Ad. Gen, parere n. 1784/2016.

<sup>7</sup> *“Guida alle nuove disposizioni in materia di SCIA e di individuazione dei regimi amministrativi (decreti legislativi n. 126 e n. 222 del 2016)”* in <http://www.funzionepubblica.gov.it/> .

le modalità di presentazione di segnalazioni o istanze alla pubblica amministrazione<sup>8</sup>.

Lo schema si compone di quattro articoli, dedicati, rispettivamente:

- alla “libertà di iniziativa privata” (come oggetto del decreto), all’ “informazione di cittadini e imprese” (modulistica, da pubblicarsi sul sito istituzionale delle Amministrazioni, interfaccia con uno sportello unico, rilascio di ricevuta, comprensivamente di poteri sostitutivi e sanzioni disciplinari);
- alla “concentrazione dei regimi amministrativi” (presentazione di un’unica SCIA all’Amministrazione di riferimento, pur in presenza di procedimenti complessi);
- all’ “ambito di applicazione” (in senso soggettivo, nel senso che le disposizioni del decreto si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni, salva la possibilità per regioni ed enti locali di stabilire livelli ulteriori di trasparenza e semplificazione)<sup>9</sup>.

### **III. Il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222/16. (cd. “SCIA-2”).**

Il decreto prevede alla precisa individuazione delle attività oggetto di procedimento, anche telematico, di comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso e introduce le conseguenti disposizioni normative di coordinamento.

---

<sup>8</sup> Il Consiglio di Stato, con il parere reso sullo schema relativo al primo decreto (Comm. spec., parere 30 marzo 2016, n. 839), “aveva rilevato la scelta di non esercitare una parte importante della delega, mancando la “precisa individuazione” dei procedimenti soggetti a SCIA, a silenzio assenso, ad autorizzazione espressa e a comunicazione preventiva, che veniva espressamente rinviata ai successivi decreti legislativi ma che, almeno dal punto di vista ricognitivo, appariva come uno degli oggetti principali della delega (non a caso, tale prescrizione appare all’inizio del comma 1 dell’articolo 5 della legge n. 124).

Ciò nondimeno – anche a seguito delle convincenti ragioni esposte nel corso dell’audizione dai rappresentanti delle amministrazioni proponenti – il Consiglio di Stato ha riconosciuto a quello schema caratteristiche di autonoma utilità e di indipendente operatività anche in mancanza della catalogazione dei regimi dei singoli procedimenti (e quindi dell’indicazione di quelli che devono essere oggetto della modulistica prevista dallo stesso schema in argomento).

Difatti, esso si rivela oggettivamente idoneo a risolvere autonomamente, e immediatamente, svariate “criticità applicative” della disciplina in questione: ciò giustificava l’inversione cronologica dell’ordine logico indicato dalla legge delega (la quale prevede l’individuazione dei procedimenti prima della introduzione della disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazioni preventive espresse, che viene aggiunta alla previsione precedente tramite la congiunzione coordinante “anche”). CDS, Ad. Gen, parere n. 1784/2016.

<sup>9</sup> CDS, Ad. Gen, parere n. 1784/2016.

La “concentrazione” di regimi viene descritta, poi, nel dettaglio, per ciascuna attività nell’ apposita colonna della Tabella A allegata al decreto n. 222 del 2016 che reca importanti modifiche alla disciplina del D.P.R. n. 380 del 2001 (Testo Unico dell’edilizia) e semplifica il quadro dei titoli abilitativi in edilizia<sup>10</sup>.

In altri termini, con l’approvazione del decreto SCIA 2, che attua la Riforma della Pubblica Amministrazione (L. n. 124/2015), diventa più facile individuare il titolo abilitativo per ogni intervento edilizio.

Apportando alcune modifiche al Testo unico dell’edilizia (D.P.R n. 380/2001), il decreto chiarisce quali lavori possono essere realizzati in regime di edilizia libera, senza rischio di cadere nell’abusivismo edilizio e di iniziare lunghi e costosi contenziosi, e quali invece richiedono necessariamente la SCIA<sup>11</sup>.

Lo schema di decreto si compone di 6 articoli e dell’allegata tabella A.

L’art. 1 definisce l’oggetto del decreto, ossia “*la precisa individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività ... o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso ...*”.

L’art. 2 disciplina il rapporto tra l’articolato e la tabella, dettando le regole di lettura delle previsioni contenute nella medesima.

Gli articoli 3, 4, 5 e 6 – riguardanti, rispettivamente: edilizia, ambiente, commercio, pubblica sicurezza – dettano le norme innovative con cui sono introdotti regimi di semplificazione.

La tabella A contiene l’elenco delle attività oggetto di ricognizione e alle quali si applica il regime amministrativo ivi indicato. La tabella è suddivisa in tre sezioni:

- 1) Sezione I, denominata “*Attività commerciali e assimilabili*”, che ricomprende le attività di commercio su area privata, su area pubblica, l’esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, strutture ricettive e stabilimenti balneari, attività di spettacolo o intrattenimento, sale giochi, autorimesse, distributori di carburante, officine di autoriparazione, acconciatori ed estetisti, panifici, tintorie, lavanderie, arti tipografiche, litografiche, fotografiche e di stampa, per un totale di 82 attività;
- 2) Sezione II, denominata “*Edilizia*”, che ricomprende gli interventi edilizi e i relativi regimi amministrativi, altri adempimenti successivi all’intervento

---

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Vinciarelli, F. “*SCIA 2: titoli edilizi caso per caso*”, in <https://www.pmi.it/impresa/normativa/approfondimenti/128609/scia-2-titoli-edilizi-caso-per-caso.html>

edilizio e gli interventi relativi a impianti alimentati da fonti rinnovabili, per un totale di 105 attività;

- 3) Sezione III, denominata “*Ambiente*”, che ricomprende le autorizzazioni integrate ambientali (AIA), le valutazioni di impatto ambientale (VIA), le autorizzazioni uniche ambientali (AUA), nonché le attività relative alle emissioni in atmosfera, alla gestione rifiuti, all’inquinamento acustico, agli scarichi idrici, alle dighe, alle bonifiche e altri procedimenti in materia di tutela dei corpi idrici, per un totale di 37 attività<sup>12</sup>.

I decreti completano, peraltro, il disegno di riforma iniziato con la revisione della disciplina della conferenza di servizi (D.L.gs. 127/2016)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> CDS, Ad. Gen, parere n. 1784/2016.

<sup>13</sup> “Guida alle nuove disposizioni in materia di Scia e di individuazione dei regimi amministrativi (decreti legislativi n. 126 e n. 222 del 2016)” in <http://www.funzionepubblica.gov.it/>

## LA SCIA

---

Ma cosa è la Segnalazione Certificata di Inizio Attività?

Secondo la ricostruzione più recente, la SCIA è da ricondurre inequivocabilmente all'ambito delle 'attività libere', anche se 'conformate' dalle leggi amministrative, sottoposte (soltanto) alla successiva verifica della sussistenza dei requisiti di tale conformazione da parte delle autorità pubbliche<sup>14</sup>.

In verità, non esiste una definizione precisa di SCIA, è il Consiglio di Stato, che con una serie di pareri (Ad. Plen. n. 15/11 e Ad. Gen. n. 839/16), ci aiuta a capire cosa è.

Di sicuro, possiamo dire, che non è un mero modulo di semplificazione procedimentale che consente al privato di conseguire, per *silentium*, un titolo abilitativo di matrice provvedimentoale, ma è uno strumento di liberalizzazione imperniato sulla diretta abilitazione legale all'immediato esercizio dell'attività affrancate dal regime autorizzatorio.

Cosa significa questo?

Significa che l'attività dichiarata può essere intrapresa senza il bisogno di un consenso 'a monte' dell'amministrazione, poiché esso è surrogato dall'assunzione di auto-responsabilità del privato, insita nella segnalazione certificata, costituente, a sua volta, atto soggettivamente ed oggettivamente privato.

Il dichiarante (Segnalante) è, quindi, titolare di una situazione soggettiva originaria, che rinviene il suo fondamento diretto ed immediato nella legge, sempre che ricorrano i presupposti normativi per l'esercizio dell'attività e purché la mancanza di tali presupposti non venga stigmatizzata dall'amministrazione con il potere inibitorio, repressivo o conformativo, da esercitare comunque nei termini di legge.

Si può, quindi, affermare che il privato è titolare di una posizione di vantaggio immediatamente riconosciuta dall'ordinamento, che gli consente di realizzare

---

<sup>14</sup> "Le attività interessate dalla segnalazione non sono, infatti, caratterizzate da una libertà incondizionata di iniziativa economica, ma sono pur sempre subordinate dalla legge al possesso di "requisiti e presupposti", la cui sussistenza garantisce, di per sé, la tutela dell'interesse pubblico e l'armonizzazione della situazione soggettiva del denunciante con gli interessi potenzialmente configgenti.

Si liberalizza infatti lo strumento di legittimazione, non il rapporto sostanziale e l'ambito materiale su cui esso viene ad operare. Trattasi, in sostanza, di attività ancora sottoposte a un regime amministrativo, pur se con la significativa differenza che l'assenso preventivo a monte è sostituito dal mero possesso dei requisiti di legge, residuando all'amministrazione soltanto il potere/dovere di una verifica ex post della loro sussistenza". CDS, Ad. Gen, parere n. 839/16.

direttamente il proprio interesse, previa instaurazione di una relazione con la pubblica amministrazione, ossia un 'contatto amministrativo', mediante l'inoltro della segnalazione certificata.

Ma è altresì titolare di un interesse oppositivo a contrastare le determinazioni per effetto delle quali l'amministrazione, esercitando il potere inibitorio, repressivo o conformativo, incida negativamente sull'*agere licere* oggetto della segnalazione<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> CDS, Ad. Gen, parere n. 839/16.

## IL PROCEDIMENTO DELLA SCIA (ARTT. 19 E SS L. 241/90).

Il regime della Scia si articola in tre diverse varianti:

1. **Scia “pura” (art. 19, L. n. 241/90);**
2. **Scia unica (Concentrazione dei regimi: art. 19-bis, co. 2, L. n. 241/1990);**
3. **Scia condizionata (Concentrazione dei regimi: art. 19-bis, co. 3, L. n. 241/1990).**

### **1. Scia “pura”.**

Ai sensi dell'art. 19 L. n. 241 del 1990, è sostituito da una segnalazione all'interessato:

- ogni atto, autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti di legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli stessi.

**Esclusione:** Tale possibilità è esclusa quando sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria.

**Documenti:** La segnalazione dev'essere corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali ed i fatti previsti negli articoli 46 e 47, D.P.R. n. 445/2000, nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, co. 4, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, (impresa in un giorno) relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo.

Tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione.

Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti.

**Inizio:** l'attività può essere iniziata immediatamente dalla data di presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.

**Dove:** Allo sportello (telematico, se previsto) dell'amministrazione competente. Nel caso di istanza, segnalazione o comunicazione presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini per l'adozione dei provvedimenti inibitori o conformativi della P.A. (art. 19, co. 3, L. 241/90) decorrono dal ricevimento della segnalazione da parte dell'ufficio competente (art. 18 bis, co.2, L. 241/90).

**Modalità:** La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.

**Controlli e Sanzioni (art. 19, co. 3, L. 241/90):** entro 60 giorni (30 in materia edilizia), la Pa effettua i controlli sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti per lo svolgimento dell'attività.

Quando sia accertata la carenza di tali requisiti, la Pa può vietare la prosecuzione dell'attività o invitare, con atto motivato, a conformare l'attività alla normativa vigente, fissando un termine non inferiore a 30 gg. per adeguarsi.

In difetto, decorso il termine, l'attività si intende vietata.

L'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa, in caso di:

1. attestazioni non veritiere;
2. pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale.

L'atto motivato di sospensione interrompe il termine di 30 gg. (primo periodo art. 19, co. 3, L.241/90), che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle misure prescritte.

In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.

In tutti i casi, in mancanza dell'adozione delle misure prescritte da parte del privato nel termine fissato, l'attività si intende vietata.

**“Annullamento d'ufficio” (art. 19, co. 4, L. 241/90):** : Nel caso in cui non vengano adottati provvedimenti di verifica, la p.a. può applicare comunque i provvedimenti, di cui all'art. art. 19, co. 3, l. 241/90 in presenza delle condizioni previste dall'art. 21 nonies, L. n. 241/1990<sup>16</sup>.

Il termine dei 18 mesi decorre dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere ordinario di verifica da parte dell'amministrazione competente (30 gg per l'edilizia) (art. 2, co. 4, D. Lgs. 222/16).

Con riferimento alle sanzioni, resta fermo quanto previsto dall'art. 21, co. 1, della L. 241/90 in caso di dichiarazioni mendaci<sup>17</sup>.

\*\* Restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal D.P.R. 6 giugno 2001, n.380, e dalle leggi regionali.

**Tutela Terzo:** Ai sensi dell'art. 19, co. 6-ter, l. 241/90, la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili.

---

<sup>16</sup> **Art. 21-nonies, L. 241/90. (Annullamento d'ufficio)**

1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'[articolo 20](#), e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.

2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al [d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445](#).

(comma aggiunto dall'[art. 6, comma 1, legge n. 124 del 2015](#))

<sup>17</sup> **Art. 21, co. L. 241/90. (Disposizioni sanzionatorie)**

1. Con la segnalazione o con la domanda di cui agli [articoli 19 e 20](#) l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'articolo 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104<sup>18</sup>.

## 2. Scia unica (Concentrazione dei regimi)<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Con ordinanza n. 667/2017, il Tar Toscana ha trasmesso gli atti alla Corte Costituzionale, ritenendo "rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6 ter, l. n. 241/90, nella parte in cui non prevede un termine per la sollecitazione da parte del terzo delle verifiche sulla SCIA, per contrasto con gli artt. 3, 11, 97, 117, co. 1 Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU ed all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato UE, e 117 comma 2 lett. m) Cost."

La norma in esame non prevede un termine per la proposizione dell'istanza diretta a stimolare tali verifiche e conseguentemente espone il segnalante al rischio permanente dell'inibizione dell'attività iniziata. Così facendo, l'attuale meccanismo legislativo, da un lato esaspera la tutela del terzo, d'altro lato pretermette quella del segnalante e, in definitiva, vanifica l'intento (chiaramente palesato dal testo complessivo dell'art. 19) di favorire il consolidamento dell'aspettativa del segnalante stesso per effetto del mero decorso del tempo. Da quanto sopra, ad avviso del Collegio, emerge la violazione dei principi nazionali e comunitari in materia di affidamento, nonché la violazione dell'art. 3 Cost., essendo irragionevole che la tutela dell'affidamento venga espressamente contemplata (con la temporizzazione dell'intervento) a fronte dell'esercizio dell'autotutela amministrativa e non a fronte dell'esercizio dei poteri di verifica attivati dal terzo.

La SCIA è infatti idonea ad ingenerare nel segnalante - a fronte del mancato esercizio dei poteri amministrativi repressivi - un certo affidamento in ordine alla legittimità dell'intervento avviato. Affidamento che dev'essere garantito - sia nei confronti dell'amministrazione che in quelli del controinteressato - mediante la fissazione di precisi termini entro (e non oltre) i quali i controlli amministrativi sulla regolarità della SCIA non possono più essere attivati né in via ufficiosa, né su istanza di parte.

<sup>19</sup> "Il primo decreto attuativo della legge n. 124 in materia di SCIA, il n. 126 del 2016, dando seguito ai rilievi di questo Consiglio di Stato (cfr. il citato parere n. 839 del 2016), ha introdotto *ex novo* l'art. 19-bis, dalla significativa rubrica "Concentrazione dei regimi amministrativi".

Lo schema di decreto in esame dà attuazione a tale importante innovazione. [omissis del dettato normativo]

Il comma 1 ha una valenza puramente organizzativa, i commi 2 e 3 prevedono nuove entità funzionali.

La logica comune è quella della concentrazione dei regimi amministrativi, essendo regolate le fattispecie di attività soggette a SCIA che, tuttavia, per il loro svolgimento, necessitano:

- nella prima ipotesi (comma 2 dell'art. 19-bis) di "altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche", ovvero
- nella seconda ipotesi (comma 3 dell'art. 19-bis) della "acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni", ovvero della "esecuzione di verifiche preventive".

Entrambe sono state definite nel parere n. 839 del 2016 come ipotesi da risolvere privilegiando il principio della concentrazione di tutte le procedure nel modello della SCIA.

Tale concentrazione, infatti, è possibile non solo per la prima ipotesi, che racchiude in sé tutte le altre SCIA presupposte, ma anche per la seconda, che innesta sul modello della SCIA anche provvedimenti (autorizzatori, ma non solo) propedeutici, pur sottolineandone la diversità rispetto al modello tipico della SCIA.

Appare quindi opportuna la scelta del Governo di puntare su tale modello di concentrazione, e di farlo al più alto livello normativo possibile, tramite un nuovo articolo della legge n. 241: l'articolo 19-bis, appunto.

Ai sensi dell'art. 19-bis, co. 2, della L. n. 241/1990<sup>20</sup>, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello unico (SUE nel caso specifico):

- se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche,

**Procedura:** L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette **immediatamente** alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, nell'ambito della loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno 5 gg prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, co. 3, L. 241/90 (30 gg) e, quindi, entro 25 gg dalla data di presentazione della segnalazione, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti e cioè:

1. l'eventuale motivata proposta di provvedimento di divieto della prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi eventuali effetti dannosi;
2. l'eventuale motivata richiesta al privato di conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, con la prescrizione delle misure necessarie e l'indicazione del termine per conformarsi;
3. la proposta di atto motivato di sospensione dell'attività nel caso di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale.

**Esito controlli:** Lo sportello unico, nel termine di 30 giorni dal ricevimento della segnalazione, qualora abbia ricevuto dall'amministrazione interessata le proposte indicate sopra, adotta i motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi, ovvero di richiesta di conformazione o di sospensione.

**Inizio:** Anche in tal caso l'attività può essere iniziata immediatamente (art. 19, co. 2 Legge n. 241/1990).

---

Lo schema di decreto legislativo in esame fa riferimento a entrambe queste discipline, rispettivamente, ai commi 4 e 3 dell'art. 2: la dizione "SCIA unica", però, è utilizzata solo al comma 4 dell'art. 2 dello schema, e quindi in riferimento alla sola fattispecie di cui all'art. 19-bis, comma 2." CDS, Ad. Gen, parere n. 1784/2016.

**Dove:** Sportello Unico (SUE nel caso specifico), fisico o telematico (art. 19 *bis*, co. 1, della L. n. 241/1990). Nel caso di istanza, segnalazione o comunicazione presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini per l'adozione dei provvedimenti inibitori o conformativi della P.A. (art. 19, co. 3, L. 241/90) decorrono dal ricevimento della segnalazione da parte dell'ufficio competente (art. 18 *bis*, co.2, L. 241/90).

\*\* Possono essere istituite più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio.

### **3. Scia condizionata (Concentrazione dei regimi)**

Ai sensi dell'art. 19-bis, co. 3, L. n. 241/1990<sup>21</sup>, l'interessato presenta l'istanza contestualmente alla SCIA :

- nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA è condizionata all'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero all'esecuzione di verifiche preventive.

**Inizio attività:** In tali casi, il termine (entro 5 gg) per la convocazione della Conferenza di servizi (art. 14, L.n. 241/90) decorre dalla data di presentazione dell'istanza.

L'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio degli atti medesimi, di cui lo sportello dà comunicazione all'interessato.

**Dove:** Sportello Unico (SUE nel caso specifico), fisico o telematico (art. 19 *bis*, co. 1, della L. n. 241/1990).

### **4. Alcune considerazioni sulla concentrazione dei regimi.**

A. Per quanto riguarda l'art. 19-*bis*, comma 2, va detto si caratterizza per il fatto che:

- è il solo caso in cui si parla di “*unica SCIA*” (art. 19-*bis*, comma 2) o di “*SCIA unica*” (art. 2, co. 3, del D. Lgs. n. 222/16);

---

<sup>21</sup> Il Consiglio di Stato ha prospettato “l'introduzione di una nuova disposizione che regoli il procedimento, senza intaccare i principi della disciplina sostanziale”. Inoltre, ha ritenuto che anche a quel fine sarebbe stata estremamente utile la ricognizione dei procedimenti prevista dalla delega, “in modo da rendere chiaro al privato l'esatto ‘meccanismo pratico’ cui deve andare incontro quando un'attività soggetta a SCIA richiede, quale atto presupposto, un provvedimento autorizzatorio” (cfr. il punto 11.3.4 del parere n. 839 del 2016).

Il Governo ha condiviso questa valutazione, prevedendo – accanto al comma 2 dell'art. 19-*bis* prima esaminato – una ulteriore disciplina *ad hoc* al successivo comma 3. Si veda CDS, Ad. Gen, parere n. 1784/2016.

- non sono richiesti provvedimenti di tipo autorizzativo, così come per i casi di cui all'art. 19 della l. n. 241 del 1990, ma soltanto altre SCIA (e quindi altre segnalazioni di avvio di un'attività libera), ovvero “*comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche*”.

Di conseguenza, secondo il nuovo sistema, anche in questo caso, come in quelli di cui all'art. 19, l'attività può essere iniziata immediatamente.

Tuttavia, la scelta del legislatore circa la diversa collocazione topografica dei due istituti (rispettivamente: art. 19-*bis* e art. 19 della legge n. 241 del 1990), nonché dalla distinzione nella tabella tra il regime della SCIA e quello della SCIA unica, rilancia il problema della natura giuridica della “SCIA unica” e del suo rapporto con la cd. “SCIA pura”.

In quest'ultimo caso, ci si chiede se la nuova disposizione obbedisce a un criterio di specialità rispetto all'art. 19 (che continuerebbe, quindi, a operare solo in via generale), ovvero se essa regola ex novo l'intera materia, producendo nell'ambito da essa disciplinato l'effetto tipico di abrogazione tacita, ovvero, ancora, se entrambe possono produrre contestualmente i loro effetti propri, (in particolare, relativamente ai termini e ai presupposti del loro esercizio, nonché all'identificazione dell'amministrazione titolare delle relative potestà).

Ebbene, per quanto riguarda la natura giuridica, il comma 2 dell'art. 19-*bis* va interpretato nel senso che le “*comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche*” cui esso fa riferimento sono comunque connesse con una seconda SCIA ‘a monte’, altrimenti si ricade nel regime ‘puro’ dell'art. 19.

In secondo luogo, relativamente al rapporto con l'art. 19, il Consiglio di Stato, Ad. Gen., nel parere n. 1784/2016, ritiene che il rapporto sia di specialità, per l'esplicita impostazione data dal legislatore.

Infatti, il richiamo all'art. 19, commi 3 e 6-*bis*, null'altro può significare che l'applicazione della disciplina ordinaria, laddove non diversamente disposto, anche perché la SCIA unica non è provvista di una disciplina autonoma compiuta.

**B.** Questione diversa è il coordinamento tra la ‘SCIA pura’ e il modulo previsto dall'art. 19-*bis*, comma 3 della legge n. 241 del 1990.

Tale disciplina appare, come si è detto, molto diversa da quella di cui al comma precedente. Tale fattispecie si caratterizza per il fatto che:

- in questo caso non si parla di “*SCIA unica*” (né nella legge n. 241 del 1990, né nello schema in oggetto).

A differenza che per i casi di cui all'art. 19 e di cui all'art. 19-*bis*, comma 2, in tali ipotesi non sono richieste attestazioni o dichiarazioni comunque ‘certificabili’ a cura del privato, bensì provvedimenti (di tipo autorizzativo, ma non solo),

rilasciabili solo a cura di una pubblica amministrazione e, quindi, ‘non certificabili’.

- di conseguenza, secondo il nuovo art. 19-*bis*, comma 3, la “attività oggetto di SCIA” non può essere iniziata immediatamente, ma il suo inizio “resta subordinato al rilascio degli atti” conseguenti alla conferenza di servizi, “di cui lo sportello dà comunicazione all’interessato”.

Pertanto, pur se in entrambi i casi di cui ai commi 2 e 3 dell’art. 19-*bis* prevale il principio di concentrazione, essi sono giuridicamente differenti, poiché:

- nel primo caso (comma 2), pur se vi è un modello procedimentale più complesso, si conserva il carattere tipico della SCIA, di “strumento di liberalizzazione imperniato sulla diretta abilitazione legale all’immediato esercizio di attività affrancate dal regime autorizzatorio” (come definito dal C.d. S. Ad. Gen. nel parere n. 839 al punto 3.1), giustificando così il regime di specialità tra art. 19 e art. 19-*bis*, comma 2, sopra rilevato, completato dall’art. 2, comma 4, D. Lgs. n. 222/16;

- nel secondo caso (comma 3), non si è di fronte a una SCIA vera e propria (e nemmeno a una “SCIA unica”), ma a un meccanismo procedimentale del tutto diverso, tant’è che si avvia il percorso della conferenza di servizi (non a caso, nel citato parere n. 839 del 2016 si parla, più che di una ‘segnalazione’, di una ‘richiesta di inizio di attività’).

Nel caso in esame, infatti, il meccanismo della SCIA (e, quindi, il riferimento all’art. 19) opera soltanto all’inizio del procedimento, ovvero nella fase di presentazione della SCIA, e nella sua fase finale, ovvero una volta ottenuti tutti gli atti di assenso, comunque denominati, da conseguire tramite conferenza di servizi: solo a quel punto si potrà ri-attivare il meccanismo ordinario della SCIA di cui all’art. 19.

Il vantaggio per il privato, in questo caso, è che la richiesta di autorizzazione (e, soprattutto, il suo ottenimento) non gravano più su di lui, ma sull’amministrazione, che si deve attivare con la conferenza di servizi.

Dunque, il “tronco principale” è pur sempre quello della SCIA, ma tale distinzione deve essere chiara, come deve essere chiaro che sulla SCIA si innesta una fase prodromica di tipo autorizzativo classico, la quale, con la SCIA, non ha nulla a che fare<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Dal CDS, Ad. Gen, parere n. 1784/2016.

## GLI INTERVENTI EDILIZI DOPO LA RIFORMA

---

Nel nuovo assetto, in particolar modo poi con la revisione della CILA, alla disciplina della SCIA, a cui comunque spetta un ruolo autonomo nel settore edilizio, è riservato un numero piuttosto ridotto di interventi, che sono in ogni caso significativi visto che investono parti strutturali degli immobili.

Di seguito l'elenco, in base alla disciplina generale applicabile.

### I. Interventi " SCIA pura"

Sono realizzabili mediante la **segnalazione certificata di inizio di attività** di cui all'art. 19 della L. 7 agosto 1990, n. 241, i seguenti interventi (22, D.P.R. n. 380/01):

- interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, co. 1, lett. b)<sup>23</sup>, qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;
- gli interventi di restauro e di risanamento conservativo di cui all'art. 3, co. 1, lett. c)<sup>24</sup>, qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;
- gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, co. 1, lett. d)<sup>25</sup>, diversi da quelli indicati nell'art. 10, co. 1, lett. c), e quindi, che:

---

<sup>23</sup> **Art. 3, co. 1, lett. b) DPR 380/01: "interventi di manutenzione straordinaria"**, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso;

<sup>24</sup> **Art. 3, co. 1, c) DPR 380/01: "interventi di restauro e di risanamento conservativo"**, gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio.

<sup>25</sup> **Art. 3, co. 1, d) DPR 380/01: "interventi di ristrutturazione edilizia"**, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente

1. non portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente;
  2. non comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti;
  3. limitatamente alle zone omogenee A, non comportino mutamenti della destinazione d'uso;
  4. non comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del D. Lgs. n. 42/2004.
- Le varianti a permessi di costruire (22, co. 2, DPR 380/01), che:
    1. non incidono su parametri urbanistici e volumetrie;
    2. non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia;
    3. non alterano la sagoma dell'edificio sottoposto a vincolo (D. Lgs. n. 42/2004)
    4. non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

\* 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.

- Inoltre, sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti, in corso d'opera, a permessi di costruire (22, co. 2 bis, DPR 380/01), che:
  1. 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 vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore.

Ai sensi dell'art. 22, co. 6 e ss, D.P.R. n. 380/01, la realizzazione degli interventi sopra elencati che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica, paesaggistico-

---

crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente;

ambientale o dell'assetto idrogeologico, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al D. Lgs. n. 42 del 2004.

È comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi citati, senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16, salvo quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 23.

In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44<sup>26</sup> ed è soggetta all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37.

- Interventi in alternativa al permesso di costruire (23, co. 01, D.P.R. n. 380/01)<sup>27</sup>, quali:
  1. gli interventi di ristrutturazione di cui all'[articolo 10, co. 1, lett. c\)](#)<sup>28</sup>;
  2. gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente

---

<sup>26</sup> **Art. 44 (L) - Sanzioni penali**

(Le sanzioni pecuniarie di cui al presente articolo sono aumentate del cento per cento ai sensi dell'art. 32, comma 47, legge n. 326 del 2003)

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica:

a) l'ammenda fino a 10.329 euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire;

b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5.164 a 51.645 euro nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione;

c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493 a 51.645 euro nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'articolo 30. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso.

2. La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari.

2-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi suscettibili di realizzazione mediante segnalazione certificata di inizio attività ai sensi dell'articolo 23, comma 01, eseguiti in assenza o in totale difformità dalla stessa.

(comma aggiunto dal d.lgs. n. 301 del 2002)

<sup>27</sup> (co.1 art. 23 dpr 380/01, introdotto dall'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2016)

<sup>28</sup> **Art. 10, co. 1, lett. c c) dpr 380/01:** gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.

dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti;

3. gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni planovolumetriche.

\* Gli interventi di cui ai numeri precedenti sono soggetti al contributo di costruzione.

\*\*La segnalazione certificata di inizio attività è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a tre anni. L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico l'ultimazione dei lavori

## II. Interventi “SCIA Unica”

Sono realizzabili mediante la segnalazione certificata di inizio di attività di cui all'articolo 19 bis, co. 2, della L. 7 agosto 1990, n. 241:

- Gli interventi edilizi in zone classificate come località sismiche a bassa sismicità (Art. 93 DPR 380/01);
- I nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, di provvedimenti comunali che abilitano alla utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché domande di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive soggette a documentazione di impatto acustico<sup>29</sup>.
- La realizzazione di opere in conglomerato cementizio e armato normale, precompresso e a struttura metallica (Art. 65 DPR 380/01);
- I cantieri in cui operano più imprese esecutrici oppure un'unica impresa la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini-giorno.

---

<sup>29</sup> Quali:

- a) SCIA unica (se non si superano le soglie di zonizzazione comunale);
- b) CILA/SCIA più autorizzazione (in caso di emissioni superiori ai limiti della zonizzazione).

Dove:

- a) La comunicazione deve essere presentata allo sportello unico del Comune contestualmente alla SCIA unica.
- b) L'istanza di autorizzazione deve essere presentata allo sportello unico del Comune contestualmente alla presentazione della CILA/SCIA. Pertanto la CILA/SCIA non hanno effetto fino al rilascio dell'autorizzazione. La conferenza dei servizi è convocata entro 5 giorni dal ricevimento dell'istanza ( n. 72, Tabella A, D.Lgs. 222/16).

### III. CILA/SCIA più autorizzazione nel caso in cui sia necessario acquisire altri titoli di legittimazione (concentrazione di regimi giuridici ai sensi dell'art. 19-bis, co. 3 della legge 241 del 1990 – “SCIA condizionata”)<sup>30</sup>.

Sono realizzabili mediante la segnalazione certificata di inizio di attività di cui all'articolo 19 bis, co. 3, della L. 7 agosto 1990, n. 241

- Interventi edilizi riconducibili alla tabella di cui all'art. 3 - allegato I - del DPR n. 151/2011 categorie B e C.
- Attività di utilizzo di terre e rocce da scavo come sottoprodotti che provengono da opere soggette a VIA o AIA.
- Interventi edilizi che alterano lo stato dei luoghi o l'aspetto esteriore negli edifici e che ricadono in zona sottoposta a tutela paesaggistica.
- Interventi che rientrano tra quelli di lieve entità elencati nell'elenco dell'allegato B al D.P.R. n. 31/2017, ricadenti in zone sottoposte a tutela paesaggistica, e che alterano lo stato dei luoghi o l'aspetto esteriore degli edifici.
- Interventi edilizi in zone classificate come località sismiche ad alta e media sismicità (art. 94, D.P.R. n. 380/01).
- Interventi aventi ad oggetto l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali.
- Interventi su immobili sottoposti a vincolo idrogeologico.
- Interventi su immobili in area sottoposta a tutela (fasce di rispetto dei corpi idrici).
- Costruzioni in area di rispetto del demanio marittimo.
- Costruzioni o opere in prossimità della linea doganale in mare territoriale.
- Interventi da realizzare in aree naturali protette.
- Interventi nelle zone appartenenti alla rete “Natura 2000”.
- Nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, di provvedimenti comunali che abilitano alla utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché domande di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive soggette a documentazione di impatto acustico<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> In particolare, nel caso in cui per la CILA e la SCIA sia necessario acquisire altri atti di assenso, nell'apposita colonna è indicato "CILA e SCIA più autorizzazioni" o "SCIA unica", anziché SCIA condizionata come nelle altre tabelle. La scelta nasce dall'esigenza di contemplare in un unico prospetto "comunicazioni" con diversa denominazione (la CILA, appunto, ovvero la SCIA ad efficacia differita) che caratterizzano esclusivamente gli interventi in materia edilizia. Resta chiara la sostanziale efficacia "condizionata" del titolo, anche per le fattispecie in questione (pag. 129 tabella A Sez. Edilizia)

<sup>31</sup> Quali:

- a) SCIA unica (se non si superano le soglie di zonizzazione comunale);

#### **IV: Adempimenti successivi all'intervento edilizio: Agibilità.**

1. Sono attestati mediante segnalazione certificata, la sussistenza delle condizioni di:

- a) Sicurezza;
- b) Igiene;
- c) Salubrità;
- d) risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati;
- e) valutate secondo quanto dispone la normativa vigente;
- f) nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità.

2. Ai fini dell'agibilità, entro 15 giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento, il soggetto titolare del permesso di costruire, o il soggetto che ha presentato la segnalazione certificata di inizio di attività, o i loro successori o aventi causa, presenta allo sportello unico per l'edilizia la segnalazione certificata, per i seguenti interventi:

- a) nuove costruzioni;
- b) ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali
- c) interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di sicurezza (art. 24 DPR n. 380/01)

3. La mancata presentazione della segnalazione, nei casi indicati, comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 77 a euro 464.

4. Ai fini dell'agibilità, la segnalazione certificata può riguardare anche:

- a) singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e

---

b) CILA/SCIA più autorizzazione (in caso di emissioni superiori ai limiti della zonizzazione).

Dove:

- c) La comunicazione deve essere presentata allo sportello unico del Comune contestualmente alla SCIA unica.
- d) L'istanza di autorizzazione deve essere presentata allo sportello unico del Comune contestualmente alla presentazione della CILA/SCIA. Pertanto la CILA/SCIA non hanno effetto fino al rilascio dell'autorizzazione. La conferenza dei servizi è convocata entro 5 giorni dal ricevimento dell'istanza ( n. 72, Tabella A, D.Lgs. 222/16)..

siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni;

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

#### **Documentazione:**

a) attestazione del direttore dei lavori o, qualora non nominato, di un professionista abilitato che assevera la sussistenza delle predette condizioni;

b) certificato di collaudo statico ovvero, per gli interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti,, dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori;

c) dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche;

d) gli estremi dell'avvenuta dichiarazione di aggiornamento catastale;

e) dichiarazione dell'impresa installatrice, che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico prescritte dalla disciplina vigente ovvero, ove previsto, certificato di collaudo degli stessi.

L'utilizzo delle costruzioni di cui ai commi 2 e 4 può essere iniziato dalla data di presentazione allo sportello unico della segnalazione corredata della documentazione di cui sopra.

Si applica l'articolo 19, co. 3 e 6-bis, della L. n. 241/90.