



Ancora sulla inapplicabilità della SCIA in ambito edilizio in difetto del necessario adeguamento del DPR 380/01: postilla sulla nota ministeriale 16 settembre 2010

1. [Il pregresso parere ANCI Toscana e la nota ministeriale] ANCI Toscana ha già assunto posizione, con nota 16 settembre, a sostegno della inapplicabilità della SCIA in materia edilizia: l'assenza - nel novellato art. 19 della legge sul procedimento - di una disciplina idonea a consentire agli Uffici l'esercizio dei doverosi poteri di controllo e repressione esclude, secondo l'Associazione dei Comuni toscani, l'effetto abrogativo implicito delle previsioni sulla DIA del DPR 380/01 conseguente all'entrata in vigore della legge 122/10.

Il mancato coordinamento della disciplina generale sulla SCIA con i tradizionali istituti di settore (varianti in c.o.; sanatorie; oneri; sanzioni) rende dunque necessario, ai fini dell'applicazione della segnalazione certificata all'edilizia, un doveroso intervento legislativo sul testo unico statale ed un conseguente allineamento degli ordinamenti regionali: in difetto, resta inalterata la *ragion d'essere* della normativa di settore sulla DIA edilizia ostativa all'effetto abrogativo tacito¹.

Con nota del 16 settembre l'Ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa, acquisito l'avviso degli Uffici legislativi dei Ministeri per le infrastrutture ed i trasporti e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ha recepito opposte conclusioni. Secondo il Ministero sostengono l'applicazione immediata della SCIA alla materia edilizia cinque concorrenti argomenti: a) il riferimento, contenuto nell'art. 49 della legge 122/10, all'effetto sostitutivo "automatico" della SCIA sulla DIA in ogni previgente legge statale e regionale; b) l'omessa riproposizione, nel novellato art. 19 della legge 241/90, dell'esplicito richiamo alle norme sulla DIA del testo unico statale; c) il riferimento, sempre nell'art. 19 della legge sul procedimento, alle asseverazioni dei tecnici abilitati; d) i lavori preparatori, ed in particolare il dossier predisposto dal Servizio studi del Senato; e) l'attinenza della SCIA ai livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117 Cost.

Ritiene ANCI Toscana che tali argomenti - in parte già esaminati nella pregressa nota - non consentano di superare la principale ragione ostativa alla applicazione immediata della SCIA in campo edilizio.

2. [Le conclusioni del Ministero: la riprova dell'inapplicabilità] Dalle stesse conclusioni cui perviene il Ministero traspare difatti la labilità della ricostruzione proposta dall'Ufficio legislativo.

Secondo il Ministro della semplificazione, l'ordinamento edilizio vigente, quale innovato con legge 122/10, vedrebbe la contemporanea vigenza: a) della segnalazione certificata di inizio attività, disciplinata dall'art. 19 della legge 241/90, per interventi fino alla ristrutturazione

¹ Secondo lo schema proposto da Massimo Severo Giannini in *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, Padova 1942 (oggi in *Scritti*, Milano 2002, 424).



edilizia c.d. “leggera”; b) della denuncia di inizio attività ovvero il permesso, per interventi di ristrutturazione edilizia c.d. “pesante” ex art. 10, lett. c) del testo unico; c) della c.d. superdia, ove espressamente consentita dal piano attuativo; d) del permesso di costruire, per gli interventi di nuova edificazione.

Così opinando, l'intento di semplificazione perseguito dal legislatore del 2010 si sostanzierebbe, in ambito edilizio, nella moltiplicazione dei regimi degli interventi.

Assumere la coeva sussistenza della SCIA, della DIA, della superdia e del permesso, a seconda dell'intervento proposto, non pare risultato interpretativo ossequioso della *ratio legis*: anche sotto il profilo dell'esegesi teleologica la tesi del Ministero, nei suoi effetti pratici, non pare trovare sostegno nell'intento perseguito del legislatore.

3. [Ulteriore riprova della inapplicabilità: insussistenza di indicazioni sulla disciplina sostanziale degli interventi] Non solo: dalla nota dell'Ufficio legislativo non è desumibile soluzione alcuna sulla disciplina della SCIA in campo edilizio.

Nessuna indicazione è difatti offerta dal Ministero della semplificazione sul regime delle varianti alla SCIA, della SCIA in sanatoria, sui tempi di corresponsione degli oneri per gli interventi soggetti a segnalazione e - soprattutto - sulle sanzioni applicabili per interventi eseguiti in assenza di SCIA ovvero in ipotesi di segnalazione carente dei presupposti.

La lacuna, non colmata neppure in via interpretativa, sull'esercizio dei poteri repressivi spettanti all'Ente a seguito del decorso dei sessanta giorni dalla proposizione della segnalazione comprova l'esigenza di una disciplina espressa sulla SCIA in campo edilizio².

4. [Sugli argomenti già confutati] La nota ministeriale si limita difatti ad enumerare alcuni argomenti a sostegno della applicabilità immediata della SCIA anche in ambito edilizio: di questi, buona parte sono stati già esaminati nella pregressa comunicazione ANCI Toscana.

E' già stato osservato che dai lavori preparatori, contrariamente a quanto ritenuto dal Ministero, non è desumibile alcuna univoca volontà del legislatore: l'esame del dibattito in aula e dei dossier predisposto nel corso dei lavori dal Servizio studi della Camera non offre alcun argomento certo a sostegno della applicabilità immediata della SCIA all'ambito edilizio. A fronte dell'opinione del Servizio studi del Senato³ assume rilevanza il contrario dubbio

² La nota ministeriale pare scarsamente ponderata anche laddove assume l'operatività della SCIA per interventi su beni vincolati: la soluzione proposta dall'Ufficio legislativo - del tutto condivisibile nell'intento - contrasta, senza offrire motivazione, con il dato letterale del novellato art. 19, il quale - se rapportato al previgente - pare *tout court* escludere la proponibilità della segnalazione certificata su beni interessati da vincolo ex d. lgs. 42/04.

³ Invero, l'inciso contenuto nel Dossier del Servizio studi del Senato (del luglio 2010, p. 139) è sostanzialmente immotivato: dopo un riferimento al livello essenziale delle prestazioni, il Dossier rileva che “*la norma ha un effetto abrogativo anche della disciplina statale difforme, per cui deve intendersi che ad essa va ricondotta anche la denuncia di inizio attività disciplinata dagli artt. 22 e 23 del DPR 380 del 2001*”, senza alcun approfondimento, né giustificazione di simile effetto abrogativo.



manifestato dal Servizio studi della Camera; inoltre, gli interventi dei parlamentari in sede di conversione del decreto 78/10 appaiono almeno contrastanti circa l'immediata applicabilità dell'istituto alla materia edilizia⁴.

Anche l'enfatica formula recepita dall'art. 49 della legge 122/10 in ordine all'ambito applicativo della SCIA non pare dirimente: l'effetto sostitutivo in tal sede disposto concerne ogni previgente disposizione sulla denuncia ad eccezione delle discipline speciali (per le quali sarebbe occorso un espresso riferimento abrogativo). Non sussiste dunque incompatibilità tra l'art. 49 della legge 122 e la permanenza in vigore della DIA edilizia.

Infine, il richiamo alle asseverazioni dei tecnici abilitati, valorizzato dal Ministero, ben può attenersi ad ipotesi di certificazioni operanti in ambiti diversi dall'edilizia, come rilevato nella nota ANCI del 16 settembre: si pensi, ad esempio, a segnalazioni certificate circa l'idoneità dei locali nell'ambito di una SCIA proposta per l'avvio di attività commerciali.

5. [Sugli ulteriori argomenti: l'attinenza al livello essenziale delle prestazioni] Secondo l'Ufficio legislativo del Ministero, dal richiamo al livello essenziale delle prestazioni è desumibile la volontà del legislatore di assicurare massima portata applicativa alla SCIA, con salvezza delle sole materie espressamente escluse.

Contrariamente, l'attinenza della SCIA al livello essenziale delle prestazioni concerne i limiti alla potestà legislativa regionale, che non potrà essere esercitata con declinazioni tali da assicurare standard di "efficienza procedimentale" inferiori a quello disposto, per l'intero territorio nazionale, dalla norma di principio della legge sul procedimento⁵.

L'assenza di argomenti a sostegno assume ancor più rilevanza ove si presti attenzione che, poche pagine prima, lo stesso Dossier, aveva espressamente qualificato la DIA edilizia quale *species* del *genus* della denuncia disciplinata dalla legge generale sul procedimento: a fronte di tale constatazione – e delle note problematiche circa l'effetto abrogativo della sopravvenuta norma generale in relazione alle previgenti speciali – sarebbe incorso l'onere per il Servizio studi di offrire argomenti a sostegno della conclusione recepita.

⁴ Anche dalla Relazione di accompagnamento della 5° Commissione permanente del Senato non sono desumibili argomenti: il testo – relatore il Sen. Azzolini - si limita a riportare, in tema di segnalazione certificata, che *"Importanti sono stati i provvedimenti di semplificazione a carico della pubblica amministrazione per la cosiddetta impresa veloce, affinché con semplici segnalazioni dell'interessato, nell'ambito degli adempimenti connessi all'inizio dell'esercizio di attività imprenditoriali, sia consentita un'immediata possibilità di iniziare tali attività. Infatti, è a carico dell'amministrazione competente, entro un breve lasso di tempo, accertare i requisiti e i presupposti per l'inizio dell'attività; dopo tale periodo l'amministrazione potrà intervenire solo in presenza di pericolo attuale di un danno grave e irreparabile. Ove vi siano fraintendimenti sulla salvaguardia di alcune questioni ambientali o dei beni culturali, speriamo di scrivere un testo più netto durante la discussione in Aula, o nell'eventuale emendamento di fiducia, che evidenzia che non si vuole minimamente diminuire né la salvaguardia ambientale, né, tantomeno, quella dei beni culturali, anche se chiediamo alle relative amministrazioni di essere molto più rapide ed efficaci. Infatti, non sempre parlare di ambiente o di beni culturali significa che ci si comporti nel migliore dei modi"*. Nel rinviare i chiarimenti (poi non intervenuti) alla discussione in Aula, la relazione non afferma neppure incidentalmente un'applicabilità diretta della SCIA all'ordinamento edilizio.

⁵ Nella declinazione della disciplina sulla segnalazione certificata le Regioni non potranno dunque prevedere tempi di avvio dell'attività più ampi, ovvero ambiti di esclusione per l'istituto maggiori di quelli individuati, quale livello essenziale della prestazione, dal legislatore statale.



Il riferimento al livello essenziale delle prestazioni non offre, invece, argomenti circa l'ambito di applicazione della SCIA, il quale deve desumersi dall'esegesi sistematica sulla incidenza dell'art. 19 della legge sul procedimento (e dell'art. 49 della legge 122/10) sulle previgenti discipline di settore.

6. [Segue: la mancata espressa salvezza delle materie speciali] L'Ufficio legislativo del Ministero valorizza l'asimmetria tra previgente ed attuale formulazione dell'art. 19 della legge 241/90: il testo novellato non contiene l'espressa salvezza delle discipline di settore che prevedono termini diversi da quelli prescritti in via generale dalla legge sul procedimento.

Anche tale circostanza non pare, ad ANCI Toscana, dirimente: secondo i canoni sulla interpretazione, la rilevanza deve essere attribuita all'assenza di indicazioni esplicite sull'effetto abrogativo della modifica alla legge generale rispetto alle previgenti discipline speciali, non all'omessa clausola di salvezza delle norme di settore in seno all'art. 19 della legge sul procedimento.

Peraltro, un riferimento alla salvezza della DIA edilizia sarebbe oggi, nel novellato art. 19 sulla segnalazione certificata, del tutto irrilevante: la norma generale sulla SCIA non necessita di far salva la disciplina della DIA edilizia in ragione del diverso ambito applicativo.

7. [Sulla posizione di ANCI Toscana in attesa dell'allineamento del DPR 380/01]

ANCI Toscana intende dunque ribadire, anche successivamente alla nota ministeriale del 16 settembre, la necessità di un sollecito adeguamento degli articoli del Testo unico statale sulla DIA edilizia al sopravvenuto istituto della segnalazione certificata.

In difetto, l'assenza di una disciplina idonea a sostenere ed orientare l'attività degli Uffici osta - quanto meno sino alla formazione di orientamenti giurisprudenziali contrari - alla applicazione diretta della SCIA nell'ordinamento edilizio.

Tale conclusione non consegue, come evidente, a disconoscimento della portata della riforma dell'art. 19 della legge sul procedimento: l'istituto della segnalazione certificata - ed in particolare i sopravvenuti canoni sull'affidamento del privato in esito al decorso di tempi brevi - sin da oggi orientano anche l'interpretazione delle norme di settore.

Il Segretario generale
ANCI Toscana
Alessandro Pesci

Firenze 27 settembre 2010
EA/ap/mt

Prot. n. 397/10/s