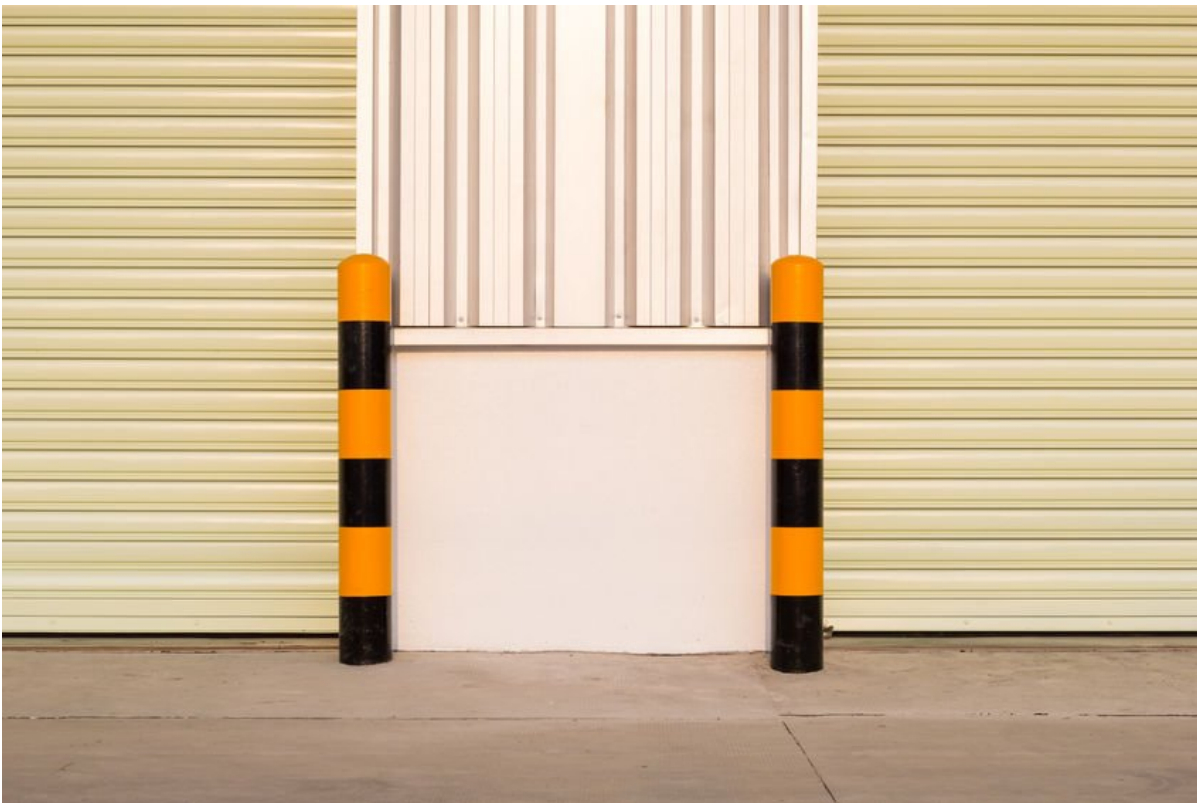




**LA LEGGE PER TUTTI**  
INFORMAZIONE E CONSULENZA LEGALE

# **Dalla DIA alla SCIA in materia edilizia: i tipi di intervento**

Autore: Edizioni Simone | 09/12/2015



*La sostituzione della DIA con la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in materia edilizia; natura giuridica; interventi edilizi attualmente assoggettati a SCIA, immobili abusivi o vincolati.*

## **Il nuovo istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la sua applicabilità in materia edilizia**

L'art. 49, comma *4bis*, **D.L. 31 maggio 2010, n. 78**, convertito con modificazioni dalla **legge 30 luglio 2010, n. 122** — in sostituzione dell'art. 19 della legge 241/1990 — ha introdotto la disciplina della **segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**, destinata a sostituire direttamente la DIA, sia nel nome sia nel procedimento.

Ai sensi del comma *4ter* dello stesso art. 49, infatti, le espressioni «segnalazione certificata di inizio attività» e «SCIA» sostituiscono, rispettivamente, quelle di «dichiarazione di inizio 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, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale.

Alla SCIA devono essere allegate, tra l'altro — con «assunzione di responsabilità» dell'interessato — le «*attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati*», insieme agli elaborati progettuali necessari per consentire le verifiche successive di competenza dell'amministrazione.

Il nuovo istituto consente di **iniziare immediatamente l'attività «segnalata», senza la necessità di attendere il decorso di alcun termine**, ma è fatta salva la possibilità per l'amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti, di adottare entro un breve termine motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti. Decorso tale termine l'amministrazione può intervenire, esercitando il proprio potere sanzionatorio, in presenza del *pericolo di un danno* per il patrimonio storico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale, e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque gli interessi anzidetti mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

Per l'attività edilizia, si è dubitato che la SCIA avesse sostituito la DIA, in considerazione del fatto che la DIA nell'edilizia è regolata con una normativa speciale rispetto al paradigma dell'art. 19 della legge 241/1990 (artt. 22 e segg. del T.U. 380/2001, quale esito di un percorso normativo avviato con l'art. 2 della legge 537/1993 e con l'art. 2, 60° comma, della legge 662/1996).

A causa delle incertezze indotte dal D.L. 78/2010, nel tentativo di dissipare i dubbi circa l'estensione dell'applicazione del nuovo istituto anche all'edilizia, il *Ministero per la semplificazione* aveva emanato una circolare del 16 settembre 2010 con la quale aveva concluso nel senso che la SCIA sostituisce la DIA anche nella materia edilizia, mantenendone l'identico campo applicativo e senza interferire con il permesso di costruire.

Secondo l'interpretazione ministeriale, rimaneva esclusa, invece, l'estensione della disciplina della SCIA alla *DIA alternativa al permesso di costruire*, ponendosi come ostacolo la disciplina speciale di tale istituto posta dall'art. 22, 3° e 4° comma, T.U. 380/2001, articolata sulla falsariga di quella del permesso di costruire.

La circolare anzidetta, priva di valenza prescrittiva, però, non aveva dissipato le incertezze interpretative ed è quindi nuovamente intervenuto il legislatore che, con l'art. 5 del **D.L. 13 maggio 2011, n. 70**, convertito in **legge 12 luglio 2011, n. 106**, ha espressamente stabilito che *le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241:*

— *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;*

— *esse non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, 4° comma, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, 3° comma, del medesimo decreto e, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici 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».

Nei casi di SCIA in materia edilizia, inoltre, è stato *ridotto a 30 giorni* il termine concesso all'amministrazione per adottare, in caso di accertata carenza dei requisiti, motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti.

La Corte Costituzionale:

— con le sentenze 27-6-2012, n. 164 e 20-7-2012, n. 203 ha affermato che le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgono anche per l'edilizia.

L'attinenza della SCIA al solo momento iniziale della semplificazione procedimentale permette che le sue disposizioni ad opera della legge statale siano estese alla «SCIA edilizia» nonostante la materia, come l'urbanistica, rientri nel «governo del territorio» attribuita alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni secondo l'art. 117, comma 3, della Costituzione;

— con la sentenza 16-7-2012, n. 188 ha fatto salva la potestà di introdurre la SCIA nelle norme delle Regioni a statuto ordinario, data l'applicabilità dell'autotutela nei rispettivi ordinamenti.

### **Gli interventi edilizi attualmente assoggettati a SCIA**

Devono ritenersi attualmente assoggettati a SCIA, ai sensi dell'art. 22, 1° e 2° comma, T.U. 380/2001:

— tutti gli interventi edilizi non assoggettati a permesso di costruire ai sensi

dell'art. 10 dello stesso T.U., sempre che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e alla disciplina urbanistico-edilizia;

In questa categoria, tipicamente residuale, rientrano (con elencazione meramente esemplificativa):

a) gli interventi pertinenziali che comportino la realizzazione di un volume non superiore al 20% di quello dell'edificio principale (come si evince *a contrario* dalla disposizione dell'art. 3, lett. e.6 del T.U.);

b) gli interventi rivolti all'eliminazione delle barriere architettoniche che comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio, purché non rientrino tra le tipologie che l'art. 10 del T.U. riconduce al regime del permesso di costruire;

c) gli interventi di manutenzione straordinaria e le opere interne allorché comportino modifiche delle parti strutturali degli edifici;

d) gli interventi di restauro e risanamento conservativo;

e) alcuni degli interventi tra quelli precedentemente individuati dalla legge 662/1996 — quale le recinzioni, i muri di cinta e le cancellate — allorché siano realizzati con opere di entità limitata per natura e dimensioni;

f) le demolizioni, gli scavi e i reinterri non finalizzati ad interventi di nuova costruzione;

— le varianti a permessi di costruire già rilasciati, purché non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, non modifichino destinazione d'uso, categoria edilizia e sagoma dell'edificio e non violino prescrizioni specificamente imposte dal permesso di costruire (cd. «varianti leggere o minori»).

La SCIA relativa a tali varianti può essere presentata «prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori» e ciò significa che la presentazione può essere anche successiva alla concreta realizzazione delle stesse.

**Gli interventi soggetti a SCIA non sono, di norma, assoggettati a contributo di costruzione:** obblighi di corresponsione del contributo possono essere previsti, però dalla normativa regionale.

L'art. 22, 7° comma, T.U. 380/2001 fa salva la **facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire anche per la realizzazione degli interventi soggetti a SCIA.**

Trattasi di una disposizione rivolta a salvaguardare l'interesse del privato alla certezza della propria situazione giuridica e la stessa norma specifica che, comunque, la richiesta del permesso non incide sulla (eventuale) gratuità dell'intervento né sul regime sanzionatorio al quale esso è soggetto.

Le **Regioni** a statuto ordinario **possono** — con legge — **ampliare o ridurre l'ambito applicativo della SCIA edilizia**, individuando tipologie di interventi assoggettate a *contributo di costruzione* e definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.

Gli ampliamenti o le riduzioni delle categorie sottoposte dalla legge statale a permesso di costruire **non incidono**, però, **sul regime delle sanzioni penali**, che alla sola normativa statale si correla in considerazione dei limiti posti dalla Costituzione alla potestà legislativa regionale (art. 22, 4° comma, T.U. 380/2001).

## **SCIA ed immobili abusivi**

Deve ritenersi che i **lavori edilizi che riguardano manufatti abusivi che non siano stati sanati né condonati non sono assoggettabili al regime della SCIA**, in quanto gli ulteriori interventi (anche se riconducibili, nella loro oggettività, alle categorie della ristrutturazione, del restauro e/o risanamento conservativo, della realizzazione di opere costituenti pertinenze urbanistiche) ripetono le caratteristiche di illegittimità dell'opera principale alla quale ineriscono strutturalmente (così, con riferimento alla DIA, Cass. pen., sez. III: 31 agosto 2012,

n. 33544, Scatarzi; 20 gennaio 2009, n. 2112, Pizzolante; 19 gennaio 2009, n. 1810, P.M. in proc. Cardito; 19 aprile 2006, n. 21490. Nello stesso senso vedi T.a.r. Campania, Napoli, sez. VI, 22 dicembre 2009, n. 9335).

## **SCIA ed immobili vincolati**

Qualora un qualsiasi intervento da realizzarsi mediante SCIA riguardi **immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale**, l'effettuazione dello stesso è subordinata al *preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti* dalle relative previsioni normative (art. 22, 6° comma, del T.U. n. 380/2001).

Nell'ambito delle *norme di tutela* rientrano, in particolare, le disposizioni di cui:

- al D.Lgs. 22-1-2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio);
- alla legge 6-12-1991, n. 394 (legge-quadro sulle aree protette);
- alla legge 18-5-1989, n. 183 (norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo);

nonché le previsioni:

- dei piani territoriali paesistici o dei piani urbanistico-territoriali aventi le medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali;
- degli strumenti urbanistici, qualora siano espressamente rivolte alla tutela delle caratteristiche paesaggistiche, ambientali, storico-archeologiche,

storico-artistiche, storico-architettoniche e storico-testimoniali.

Il T.U. n. 380/2001 ha esteso alla generalità dei vincoli di tutela storica o paesaggistico-ambientale il principio — già esplicitato dall'art. 36 del D.Lgs. 29-10-1999, n. 490 (Testo unico in materia di beni culturali e ambientali) con riferimento al solo vincolo storico-artistico — secondo cui **la circostanza che l'immobile oggetto dell'intervento edilizio sia sottoposto a tutela non comporta alcun aggravio del procedimento** (le disposizioni che avevano via via introdotto semplificazioni procedurali in materia edilizia avevano invece escluso l'applicabilità di tali semplificazioni ove l'intervento edilizio riguardasse un immobile sottoposto a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale: si ricordino, in proposito, l'art. 48 della legge n. 457/1978; l'art. 7 del D.L. n. 9/1982; l'art. 26 della legge n. 47/1985; l'art. 4, comma 8, del D.L. n. 398/1993).

Quanto ai profili procedurali, deve ritenersi che, ai sensi dell'art. 23, 3° e 4° comma, del T.U. n. 380/2001:

— *nell'ipotesi in cui la tutela del vincolo è affidata, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, la SCIA rimane temporaneamente inefficace fino a quando tale provvedimento non sia emesso. Essa rimane definitivamente priva di effetti, invece, nell'ipotesi di diniego esplicito;*

— *nell'ipotesi in cui la tutela del vincolo compete ad un'autorità diversa dall'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla SCIA, l'ufficio comunale competente a ricevere la segnalazione medesima può convocare apposita conferenza di servizi, al fine di conseguire, in quella sede, i necessari provvedimenti. I lavori possono essere iniziati solo in seguito al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica anche quale esito della conferenza, mentre la SCIA rimane definitivamente priva di effetti qualora l'esito sia negativo.*

## **Natura giuridica della denuncia di inizio dell'attività**



Il tema della natura giuridica della DIA presenta profili teorici problematici e posizioni divergenti sono state espresse in dottrina ed in giurisprudenza.

**A)** Un orientamento minoritario, ormai superato, prospettava la configurazione di un'*ipotesi di provvedimento abilitativo tacito per silenzio-assenso* (atto implicito di controllo positivo circa la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge per l'esercizio dell'attività).

In tale prospettiva la DIA si tradurrebbe direttamente nell'*autorizzazione implicita all'effettuazione dell'attività in virtù di una valutazione legale tipica*. Si tratterebbe, quindi, di un istituto del tutto peculiare, comunque, assimilabile ad una istanza autorizzatoria, che, con il decorso del termine di legge, provoca la formazione di un «titolo», cioè di un provvedimento tacito di accoglimento di una siffatta istanza, che rende lecito l'esercizio dell'attività (vedi, tra le decisioni più recenti in tal senso, C. Stato: sez. IV, 25 novembre 2008, n. 5811; sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3742; sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828; sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550).

Dalla tesi che configura la formazione di un provvedimento tacito di accoglimento deriva che la pubblica amministrazione potrebbe esercitare successivamente il proprio distinto *potere sanzionatorio* dell'attività posta in essere con DIA illegittima *soltanto previa rimozione dell'atto positivo che si è tacitamente formato*.

**B)** La giurisprudenza e la dottrina prevalenti **escludono**, invece, **che la denuncia di inizio attività dia origine ad un provvedimento amministrativo in forma tacita**.

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato — con la recente sentenza 29-7-2011, n. 15 — ha testualmente affermato, in proposito, che la DIA «*non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge*».

Già le sezioni semplici del Consiglio di Stato, del resto, avevano osservato che la DIA «è un atto di un soggetto privato e non di una pubblica amministrazione, che ne è invece destinataria, e non costituisce, pertanto, esplicazione di una potestà pubblicistica. L'attività dell'amministrazione, difatti, è limitata alla verifica della sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti, e tale verifica, a differenza di quanto accade nel regime a previo atto amministrativo, non è finalizzata all'emanazione dell'atto amministrativo di consenso all'esercizio dell'attività, ma al controllo, privo di discrezionalità, della corrispondenza di quanto dichiarato dall'interessato rispetto ai requisiti stabiliti dalla normativa applicabile» (vedi: C. Stato: sez. VI, 9 febbraio 2009, n. 717, in *Urbanistica e appalti*; 2009, 572; sez. VI, 15 aprile 2010, n. 2139; Sez. IV, 13 maggio 2010, n. 2919).

Secondo le argomentazioni svolte dalla citata giurisprudenza del Consiglio di Stato, **il legislatore ha contrapposto nettamente la DIA al provvedimento amministrativo**, prevedendo proprio la sostituzione dei tradizionali modelli procedimentali in tema di autorizzazione con un nuovo schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private, con la conseguenza che per l'esercizio delle stesse non è più necessaria l'emanazione di un titolo provvedimento di legittimazione.

A seguito della denuncia, il soggetto pubblico verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e gli unici provvedimenti rinvenibili nella fattispecie sono quelli (meramente eventuali) che la P.A. può emanare nel termine di legge per impedire la prosecuzione dell'attività o per imporre la rimozione degli effetti, ovvero quelli adottati in «autotutela» successivamente alla scadenza di questo termine.

Il potere di verifica di cui dispone l'amministrazione, a differenza di quanto accade nel regime a previo atto amministrativo, non è finalizzato all'emanazione dell'atto amministrativo di consenso all'esercizio dell'attività, ma al controllo (privo di discrezionalità) della corrispondenza di quanto dichiarato dall'interessato rispetto ai canoni normativi stabiliti per l'attività in questione.

Con la DIA, quindi, al principio autoritativo si sostituisce il *principio dell'autoresponsabilità dell'amministrato* (temperato dalla persistenza del potere amministrativo di verifica dei presupposti richiesti dalla legge per lo svolgimento dell'attività denunciata).

Ha evidenziato ancora il Consiglio di Stato che, se la DIA fosse davvero un atto destinato ad avviare un procedimento destinato a concludersi con un provvedimento di accoglimento tacito, *sarebbe arduo cogliere una sostanziale differenza tra DIA e silenzio-assenso*.

I due istituti, invece, sono tenuti distinti dal legislatore che attribuisce loro una diversa funzione: mentre con la DIA, infatti, si attua una liberalizzazione dell'attività privata non più soggetta ad autorizzazione, il silenzio-assenso costituisce una mera semplificazione procedimentale, prevedendo una modalità di conseguimento dell'autorizzazione equipollente ad un provvedimento esplicito di accoglimento.

Resta fermo il potere dell'amministrazione di assumere **determinazioni in via di autotutela** ai sensi degli artt. 21<sup>quinq</sup>-21<sup>nonies</sup> della legge n. 241/1990.

Ciò significa che l'amministrazione, accanto al potere di adottare provvedimenti di inibizione dell'attività (che è soggetto a decadenza), può ulteriormente esercitare il potere di autotutela ma soltanto nel rispetto dei principi e delle norme regolanti l'esercizio del potere di annullamento di ufficio, cioè solo in *presenza di un interesse pubblico prevalente, entro un termine ragionevole e previa comparazione dell'interesse pubblico con quello dell'interessato e dei controinteressati*.

La V Sezione del Consiglio di Stato — con la sentenza 19 giugno 2006, n. 3586, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, I, 951 — ha rilevato testualmente che «*il riferimento all'autotutela può spiegarsi anche restando nei confini della linea interpretativa secondo cui la DIA è un atto del privato: si tratterà di un'autotutela «sui generis», poiché non andrà ad incidere su un atto amministrativo*, ma consisterà nella possibilità per la P.A. di adottare, successivamente alla scadenza del termine di 30 giorni dalla comunicazione di avvio dell'attività, provvedimenti di divieto di prosecuzione della stessa e di rimozione dei suoi effetti, condizionata, però, dalla sussistenza di un interesse pubblico attuale e concreto, ulteriore e diverso rispetto a quello volto al mero ripristino della legalità violata».

La VI Sezione del Consiglio di Stato poi — con la sentenza 9 febbraio 2009, n. 717, dianzi citata — ha affermato che, anche dopo la scadenza del termine perentorio di 30 giorni per l'esercizio del potere inibitorio, la P.A. conserva un potere residuale di

autotutela, da intendere, però, come **potere «sui generis»**, che si differenzia **della consueta autotutela decisoria proprio perché non implica un'attività di secondo grado insistente su un precedente provvedimento amministrativo.**

L'applicazione degli artt. 21quiquies e 21nonies della legge n. 241/1990 consente alla P.A. di esercitare un potere che tecnicamente non è di secondo grado, in quanto non interviene su una precedente manifestazione di volontà dell'amministrazione, ma che con l'autotutela classica condivide soltanto i presupposti e il procedimento.

In tal modo viene tutelato pure l'affidamento che può essere maturato in capo al privato per effetto del decorso del tempo.

Non vi è dubbio, infatti, che la DIA, pur essendo un atto che proviene da un privato, sia comunque suscettibile, a causa del decorso del tempo e del mancato esercizio del potere inibitorio da parte della pubblica amministrazione, di consolidare, analogamente a quanto potrebbe fare un provvedimento espresso, un affidamento meritevole di protezione.

Detto affidamento, però, non è certamente così forte da escludere qualsiasi potere di intervento da parte della P.A., anche perché altrimenti, per effetto della DIA, si andrebbe a consolidare una posizione più stabile rispetto a quella che deriva dal provvedimento autorizzatorio (il quale, ricorrendo le condizioni di legge, può essere appunto rimosso in via di autotutela).

**C) L'art. 6 del L. 13-8-2011, n. 138, convertito dalla legge 14-9-2011, n. 148, ha testualmente specificato che la DIA e la SCIA «non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili».**



Il presente articolo è stato tratto dal volume edito da Edizioni Simone

## **Diritto Urbanistico**

*di Aldo Fiale - Elisabetta Fiale, 2015, Ed. XV*

**SE VUOI LEGGERLO TUTTO  
ACQUISTA IL VOLUME CLICCANDO QUI**

## **Note**

*Autore immagine: 123rf com*