



Comune
di Milano

Atti del Comune

SETTORE SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA
DIREZIONE

COMUNE DI MILANO
SPORT. UNICO EDILIZI

PG 959555/2010

Milano, 13 dicembre 2010

Del 13/12/2010

DIRETTORE DI SETTORE

Oggetto: CIRCOLARE N. 4/2010 (progr. 50): Articolo 49 della Legge 30 luglio 2010, n. 122 di conversione del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78- modifica dell'art. 19 della legge n. 241/1990 – introduzione della Segnalazione certificata di inizio attività – SCIA e contestuale abrogazione della Dichiarazione d'inizio attività – DIA - Prime indicazioni

Il Parlamento, con la legge n. 122/2010 di conversione del decreto-legge n. 78/2010 attraverso l'Art. 49 comma 4bis, ha riscritto integralmente l'art. 19 del legge n. 241/1990, modificandone anche la rubrica ridenominando da "*Dichiarazione di Inizio di Attività*" a "*Segnalazione Certificata di Inizio di Attività*".

La caratteristica principale della SCIA è quella di consentire l'inizio delle opere contestuale alla presentazione del titolo, ma la SCIA si differenzia dal regime della DIA anche per altri aspetti:

- nel testo previgente dell'art 19 L. 241, la DIA non poteva sostituire la autorizzazioni paesaggistiche, la SCIA invece si applica "*con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali*" quindi non sono realizzabili in SCIA interventi su tali beni, che, nella gran parte dei casi, sono immobili. La disciplina della DIA edilizia, come codificata dall'art. 22 del DPR 380 e dalle Leggi regionali prevalenti, invece, prevede specifiche procedure nel caso di interventi su ambiti soggetti a vincoli, quindi l'esclusione di tali interventi, portata dalla SCIA, comporta una notevole riduzione dell'ambito degli interventi soggetti a silenzio-assenso, mentre ci sono altre attività soggette a Dichiarazione d'inizio attività (ad es. la pubblicità stradale) che possono incidere sui beni vincolati e la cui disciplina nulla prevede con riferimento alle autorizzazioni di competenza dell'Ente preposto al vincolo e per le quali è giusto quindi prevederne l'esclusione. L'impossibilità di ricorrere alla SCIA nel caso di interventi su immobili sottoposti a tutela paesaggistica o monumentale anche se il relativo nulla osta/autorizzazione è già stato ottenuto comporta quindi l'obbligo, anche per interventi di minima entità, di ricorrere al Permesso di Costruire esplicito con procedure sicuramente più lunghe e questo svantaggio è ancora più evidente nel caso delle procedure paesaggistiche semplificate di cui al DPR 139/2010, nelle quali è fatto obbligo di procedere alle verifiche urbanistiche ed edilizie nell'ambito della autorizzazione paesaggistica, verifiche del tutto inutili dato che l'intervento edilizio sarà in seguito obbligato al Permesso di Costruire non essendo realizzabile in SCIA;
- l'Amministrazione ha un tempo maggiore (da 30 a 60 gg) per accertare la correttezza delle certificazioni e asseverazioni di conformità ed inibire, eventualmente, l'attività, ma, contrariamente alla DIA edilizia, trascorso il periodo residua "sine die" alla PA la possibilità di sospendere i lavori e la validità della SCIA, nel caso in cui essa riscontri "*presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale*".
- Come nel caso della DIA trascorso il periodo per l'accertamento è sempre possibile, per l'Amministrazione, procedere l'annullamento del titolo tacitamente formatosi: "*E' fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione*



Atti del Comune

competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies”(penultimo capoverso del comma 3 dell’art. 19 L 241 come modificato dal comma 4bis).

- l’ultimo capoverso del comma 3 riscritto prevede inoltre: *“In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell’atto di notorietà false o mendaci, l’amministrazione, ferma restando l’applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.”*
- Nel caso delle DIA, invece, il periodo riservato all’Amministrazione per l’accertamento dei requisiti coincideva con quello nel quale i lavori non potevano iniziare e la PA poteva diffidare l’esecuzione trascorso il quale la stessa poteva intervenire solo in via di autotutela.
- nulla dice il nuovo articolo 19 in riferimento alla durata del titolo, alla sua onerosità ed ad altri aspetti che sono puntualmente normati nel regime della DIA edilizia.

Il successivo comma 4ter prescrive *“Le espressioni "segnalazione certificata di inizio di attività" e "Scia" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio di attività" e "Dia", ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio di attività recata da ogni normativa statale e regionale.*

Si è quindi posta la questione se dall’entrata in vigore della legge n. 122/2010 siano ancora presentabili ovvero siano efficaci, come titolo abilitante l’attività edilizia, le Denunce d’Inizio Attività presentate ai sensi dell’art. 22 del DPR 380 e delle Leggi regionali prevalenti.

La questione verte principalmente sulla prevalenza tra la previsione del comma 4ter e il principio generale in base al quale la norma generale (L. 241) non sostituisce quella speciale (DPR 380) quando questa contiene disposizioni di dettaglio non previste da quella generale, ovvero il principio (art. 15 delle pre-leggi) in base al quale l’abrogazione di una legge avviene esplicitamente o nel caso in cui la norma più recente regoli integralmente la materia già disciplinata dalla legge previgente non esplicitamente abrogata.

La Regione Lombardia, a questo proposito, ha posto un quesito al Ministero delle Semplificazione al quale ha risposto, con nota del 16/09/2010, il Capo di Gabinetto del Servizio Legislativo affermando innanzitutto l’applicabilità della SCIA agli interventi edilizi ex art. 22 DPR 380 in forza del contenuto letterale del comma 4ter dell’art. 49 L. 122. In secondo luogo il Ministero ha, però, riconosciuto l’esclusione dell’applicazione del nuovo titolo edilizio sostitutivo della DIA nei casi in cui questa è alternativa al Permesso di Costruire (nuove costruzioni e ristrutturazioni) *“la disciplina della Scia si applica alla materia edilizia mantenendo l’identico campo applicativo di quella della Dia, senza quindi interferire con l’ambito applicativo degli altri titoli abilitativi (es. permesso di costruire, caratterizzato da una disciplina puntuale e compiuta contenuta*



Atti del Comune

nel testo unico edilizia, alla quale non appare riferibile né sul piano letterale, né su quello funzionale, quella della nuova Scia).

L'estensione della disciplina della Scia anche al permesso di costruire, ovvero alla Dia alternativa al permesso di costruire, determinerebbe, nella sostanza l'ampliamento dell'ambito applicativo dell' articolo 19 della legge n. 241 del 1990 oltre i confini sopra delineati, peraltro, all'estensione sembra di ostacolo la disciplina speciale della Dia di cui all'articolo 22, commi 3 e 4 del D.P.R. n. 380 del 2001, la quale è dal legislatore forgiata sulla falsariga di quella del permesso di costruire."

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

Con la nota accompagnatoria con la quale la regione Lombardia ha trasmesso ai comuni la nota del Ministero della Semplificazione ora citata, l'Assessorato al Territorio e Urbanistica riassume i titoli edilizi vigenti:

"A seguito delle intervenute modifiche legislative, come sopra delineate, sono cinque le procedure edilizie operative nella nostra Regione a far tempo dal 31 luglio 2010 per i diversi interventi, secondo la seguente articolazione:

- 1. Permesso di costruire per tutti gli interventi edilizi, nonché per i mutamenti di destinazione d'uso di cui all'art. 52, comma 3 bis, della L.R. n. 12/2005;*
- 2. Denuncia di inizio attività (DIA) alternativa al permesso di costruire di cui al punto 1), fatta eccezione per gli interventi di cui al p.to 3, assoggettati in via principale a SCIA, nonché per i nuovi fabbricati in zona agricola e per i mutamenti di destinazione d'uso di cui all'art. 52, comma 3-bis, della L.R. n. 12/2005, assoggettati unicamente al permesso di costruire;*
- 3. SCIA per tutti gli interventi non previsti dagli artt. 6 e 10 (per quanto, quest'ultimo, disapplicato in Regione Lombardia) del D.P.R. n. 380/2001, più precisamente:*
 - interventi di manutenzione straordinaria non liberalizzati, ovvero eccedenti rispetto alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, lett. a), del d.P.R. n. 380/2001*
 - interventi di restauro e di risanamento conservativo,*
 - interventi di ristrutturazione edilizia "leggera", ovvero non rientranti nella fattispecie di cui all'art. 10, comma 1, lett. c), del D.P.R. n. 380/2001;*
- 4. Comunicazione asseverata per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 6, comma 2, lett. a), del D.P.R. n. 380/2001;*
- 5. Comunicazione per le opere di cui all'art. 6, comma 2, lett. b), c), d), e), del D.P.R. n. 380/2001."*

A completamento del quadro normativo si ricorda che, in riferimento alle Comunicazioni d'Inizio Attività Libera (CIAL), questa Direzione ha già fornito delle indicazioni operative con la circolare 2/2010 del 9 luglio scorso, in tale ambito si faceva rilevare come nel caso degli interventi di cui alla lettera a) del comma 2 dell'art 6 è previsto che "l'interessato, unitamente alla comunicazione di inizio dei lavori, trasmette all'amministrazione comunale una relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un **tecnico abilitato, il quale dichiara preliminarmente di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente** e che asseveri, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la



Atti del Comune

normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo” e come tale prescrizione comporta l’impossibilità dell’utilizzo della procedura per Enti o Società che si avvalgano per la progettazione delle opere di Uffici Tecnici propri, come nel caso delle opere delle PP.AA. assistite dalla validazione del RUP o di Società di gestione di patrimoni immobiliari che si avvalgano di struttura interne.

In tali casi agisce la previsione del 1° comma dell’art 22 del DPR 380/2001 che indica *“Sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all’elenco di cui all’articolo 10 e all’articolo 6”* con la possibilità quindi di ricorrere a DIA. Anche per tali interventi si pone quindi il tema della sostituzione della DIA con la SCIA.

In riferimento a quanto ora illustrato si devono far alcune considerazioni:

1. non è assolutamente condivisibile l’affermazione del Ministero della Semplificazione in merito alla possibilità di procedere ad interventi su immobili vincolati tramite SCIA, previo ottenimento ed allegazione dei prescritti nulla osta, in quanto tale possibilità è esclusa dal contenuto letterale della norma che prevede che la SCIA sostituisce ogni atto d’assenso *”con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali”*;
2. appare del tutto evidente la natura di “legge speciale” del DPR 380/2001, come riconosce lo stesso Ministero quando afferma la non applicabilità della SCIA agli interventi ex art. 22 commi 3 e 4 dello stesso o già soggetti a Permesso di Costruire in ragione della specifica disciplina *“puntuale e compiuta”*, dimenticandosi però di notare che anche l’art 23 contiene una disciplina *“puntuale e compiuta”* che si applica sia agli interventi di cui ai commi 3 e 4 dell’art. 22 che a quelli di cui al comma 1 (ed in particolare contiene una disciplina molto dettagliata nei casi cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali contrariamente al nuovo art. 19);
3. la stessa sostituzione della DIA prevista dal DPR 380 con la SCIA potrebbe non essersi mai realizzata in quanto il comma 4ter prevedendo che *“Le espressioni "segnalazione certificata di inizio di attività" e "Scia" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio di attività" ”* non agisce nei confronti dell’ art. 22 del DPR che tratta della **“Denuncia di Inizio Attività”**;
4. le ultime modifiche legislative (leggi 73 e 122/2010) appaiono finalizzate a migliorare “l’offerta” di semplificazione procedimentale attraverso l’aumento delle opzioni d’intervento a disposizione.

Da quanto esposto emerge la constatazione della non totale sovrapposibilità della DIA e della SCIA anche per il ridotto numero di tipologie d’intervento che la Regione Lombardia e il Ministero della Semplificazione indicano come soggette in via esclusiva a SCIA, in quanto non tutti gli interventi che erano realizzabili in DIA possono essere avviati con SCIA.

Pertanto, salvo diverse e più definitive indicazioni sia da parte del Ministero competente che dalla giurisprudenza, non si ritiene di poter convenire sulla obbligatorietà della sostituzione della procedura della DIA con quella della SCIA, ma si reputa più congruo assumere il principio dell’alternatività del titolo edilizio utilizzato a parità di tipo



Atti del Comune

d'intervento, ad eccezione, ovviamente, degli interventi per i quali non è richiesto alcun titolo (art. 6 DPR 380).

Sarà quindi il titolare dell'intervento a scegliere se ricorrere a SCIA nel caso voglia da luogo subito all'intervento o a DIA nel caso in cui l'immobile sia vincolato.

Conseguentemente rielaborando la classificazione proposta dalla Regione Lombardia l'elenco delle procedure edilizie è:

1. Permesso di costruire per tutti gli interventi edilizi, nonché per i mutamenti di destinazione d'uso di cui all'art. 52, comma 3 bis, della L.R. n. 12/2005;
2. Denuncia di inizio attività (DIA) alternativa al permesso di costruire di cui al punto 1), ad eccezione dei nuovi fabbricati in zona agricola e dei mutamenti di destinazione d'uso di cui all'art. 52, comma 3-bis, della L.R. n. 12/2005, assoggettati unicamente al permesso di costruire;
3. SCIA per tutti gli interventi non previsti dagli artt. 6 e 10 (per quanto, quest'ultimo, disapplicato in Regione Lombardia) del D.P.R. n. 380/2001 e più precisamente:
 - interventi di manutenzione straordinaria non liberalizzati, ovvero eccedenti rispetto alla previsione di cui all'art. 6, comma 2, lett. a), del d.P.R. n. 380/2001
 - interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 6, comma 2, lett. a), del d.P.R. n. 380/2001 assistiti da asseverazione effettuata da tecnico dipendente del committente e/o dell'esecutore dei lavori
 - interventi di restauro e di risanamento conservativo,
 - interventi di ristrutturazione edilizia "leggera", ovvero non rientranti nella fattispecie di cui all'art. 10, comma 1, lett. c), del D.P.R. n. 380/2001;
4. Comunicazione asseverata per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 6, comma 2, lett. a), del D.P.R. n. 380/2001;
5. Comunicazione per le opere di cui all'art. 6, comma 2, lett. b), c), d), e), del D.P.R. n. 380/2001."

A:

TUTTI GLI UFFICI

Il Direttore del Settore

Arch. Giancarlo Bianchi Janetti