

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 1/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Masimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

La riforma edilizia del decreto "del fare", in particolare la s.c.i.a., tra esigenze di semplificazione e di tutela dei beni culturali e del paesaggio

di Valeria Tevere

Sommario

1. Premessa; 2. L'inquadramento della materia edilizia; 3. Il regime dei titoli abilitativi dell'attività edilizia e le modifiche normative del d.l. n. 69/2013; 4. Conclusioni.

1. Premessa

Il presente contributo ha ad oggetto il tema della segnalazione certificata di inizio attività in materia edilizia.

Come è noto, la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) è un istituto procedimentale problematico ed in continuo "divenire", a causa delle numerose normative che si susseguono[1].

Anche la *species* scia edilizia ha risentito di questa "instabilità" normativa.

Ciò è comprovato dalle recenti modifiche al d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (Testo unico in materia edilizia), introdotte dal D.L. n. 69/2013 (c.d. decreto del fare), convertito con la legge 9 agosto 2013 n. 98, entrata in vigore lo scorso 21 agosto 2013.

Scopo del lavoro, quindi, è verificare "lo stato dell'arte" *in subiecta materia* ed analizzare soprattutto le novità normative del d.l. n. 69/2013.

La novella sopra citata si inserisce tra i numerosi interventi volti alla crescita del Paese ed al suo adeguamento con gli altri Paesi membri dell'UE.

L'art. 30 del decreto " del fare", collocato nel titolo II, capo I, *rubricato "misure per la semplificazione amministrativa"*, prevede nuove misure di semplificazione edilizia.

[1] L'istituto della segnalazione certificata di inizio attività, espressione sia di liberalizzazione che di semplificazione, è stato introdotto con l'art. 49, c.4 *bis* del d.l. 31.05.2010 n. 78 (*misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), convertito con la legge 30.07.2010 n. 122 , che ha sostituito la d.i.a. (dichiarazione di inizio attività), ed ha così modificato l'art. 19 della legge n. 241/1990. Di recente, il d.l. n. 70/2011 (c.d. decreto sviluppo), introducendo il comma 6 *bis*, all'art. 19 della legge sul procedimento amministrativo, ha fatto espresso riferimento anche alla scia edilizia. Per un'analisi sulla natura giuridica della scia in generale e sulla tutela dei terzi, alla luce dei più recenti orientamenti della giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, Ad.Plen., sentenza 29.07.2011 n. 15) si rinvia al contributo di T. D'AMBROSIO, *L'istituto della segnalazione certificata di inizio attività alla luce dei recenti interventi giurisprudenziali in www.amministrativamente.com*, fasc. n.1/2013.

Lo strumento semplificativo è apparso, quindi, al legislatore di fondamentale importanza per agevolare un settore, come l'edilizia, che ha fortemente risentito della crisi economica [2].

Le scelte semplificatrici si pongono, infatti, come scelte politiche necessarie al fine di innovare la P.A. ed il suo *modus operandi* nei rapporti con il cittadino e per garantire l'effettività dell'esercizio del potere pubblico[3].

Il decreto legge "del fare" è, dunque, in continuità con i decreti dei precedenti Governi - tra cui è da menzionare il d.l. n. 70/2011 (c.d. decreto sviluppo) che già aveva introdotto rilevanti misure semplificative in materia edilizia[4]– spingendosi verso un'ulteriore incentivazione degli strumenti di semplificazione "funzionale"[5].

Fin da ora, si anticipa che il legislatore ha esteso i casi di ricorso a s.c.i.a., per taluni interventi edilizi, in passato assentibili con permesso di costruire.

Tuttavia, prima di esaminare, nel dettaglio, le nuove misure di semplificazione edilizia e le recenti novità in tema di s.c.i.a., apportate dal decreto "del fare", risulta opportuno, per una corretta trattazione metodologica, riservare la prima parte del lavoro ad un inquadramento generale della materia edilizia.

2. L'inquadramento nella materia edilizia

È d'uopo fare un inquadramento della materia, oggetto di esame.

In primis, l'attività edilizia è distinta dalla pianificazione urbanistica, anche se sussiste un rapporto di strumentalità tra la le due materie.

La pianificazione urbanistica, infatti, ontologicamente consiste nella fissazione delle regole che disciplinano l'uso del territorio e nell'individuazione dei suoli destinati all'edificazione ed alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Per contro, l'attività edilizia è l'attività di costruzione o manutenzione degli edifici, sulla base delle regole della pianificazione urbanistica.[6]

Orbene, ciò premesso, occorre tuttavia precisare che, sia l'edilizia che l'urbanistica sono entrambe incluse, dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, con la legge costituzionale n. 3/2001, nella materia più ampia, di competenza concorrente, *ex* art. 117, c. 3, Cost., del "governo del territorio" (*ex multis*, Corte Costituzionale, sentenza 25.09.2003 n. 303; Corte Costituzionale, sentenza 24.06.2004 n. 196; Cons. Stato, IV, 21 06. 2001 n. 3341; Cons. Stato, IV, 10.05.2012 n. 2710).

Pertanto, le Regioni ordinarie - le Regioni a statuto speciale, per contro, hanno una competenza legislativa esclusiva - possono legiferare nel dettaglio sulle predette materie, nel rispetto dei principi fondamentali espressi con leggi dello Stato[7].

---

[2] Cfr. *Guida alle semplificazioni del decreto legge* del fare in www.funzionepubblica.gov.it.

[3] M.R. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzie di effettività dell'esercizio del potere pubblico* in *Il Foro Amministrativo*, vol. IX, fasc. 9/2010, Milano, pp. 3041 e ss..

[4] L'art. 5 del decreto sviluppo, modificando l'art. 20 del d.P.R. n. 380/2001 sul procedimento per il rilascio del permesso di costruire, infatti, ha introdotto il *silenzio assenso* per le costruzioni private sottoposte a permesso di costruire, nel caso in cui decorra inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ad eccezione dei casi di sussistenza di vincoli ambientali, paesaggistici e culturali. Il predetto decreto, inoltre, ha esteso la scia ad interventi prima compiuti con dia.

[5] In dottrina si distinguono due tipologie di interventi di semplificazione amministrativa: una semplificazione "strutturale" degli apparati che investe l'organizzazione dei soggetti pubblici ed una semplificazione "funzionale" che investe i procedimenti (E. M. MARENGHI, *Procedimenti e processualprocedimento*, Torino, 2009, p. 130).

[6] G. PASSARELLI, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. II, Montecatini Terme, 2013, p. 641; E. LEQUAGLIE, M. MIGUIDI, *Il testo unico dell'edilizia*, Rimini, 2005; P. LOTTI, *Urbanistica, Edilizia, Costituzione e leggi regionali: ancora un difficile connubio?* In www.progetto-oplag.org.

[7] Nel testo previgente dell'art. 117 Cost., per contro, la materia dell'urbanistica era espressamente menzionata. Essa era inclusa nell'elenco delle materie di competenza legisla-

A tal riguardo, sul rapporto edilizia-governo del territorio, la Corte Costituzionale ha statuito che la materia dei titoli abilitativi ad edificare è comunque ricompresa nel governo del territorio.[8]

Sul rapporto tra la materia urbanistica, e conseguentemente anche l'edilizia, con il governo del territorio, giova menzionare, inoltre, una recente pronuncia del Consiglio di Stato.

Il *decisum* del Supremo Consesso è rilevante perché si accoglie un concetto ampio ed onnicomprensivo di urbanistica. La pianificazione urbanistica non è solo, infatti, la disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli. Attraverso la disciplina dell'utilizzazione delle aree, infatti, l'urbanistica deve realizzare anche finalità economico-sociali della comunità nel rispetto di valori costituzionalmente tutelati[9].

Del resto, a sostegno di questa interpretazione della materia, sovvengono anche alcune disposizioni normative.

In base all'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977, il governo del territorio e l'urbanistica erano già concepiti come un'endiadi. L'art. 80 del predetto d.P.R. aveva, infatti, dilatato l'urbanistica rendendola comprensiva di tutti gli aspetti concernenti l'assetto e l'utilizzo del territorio. L'art. 34, c. 2 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, sia pure ai fini dell'individuazione delle materie di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, affermava, inoltre, che *"la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio"*.

Anche la legge 17 agosto 1942 n. 1150 ha individuato, all'art. 1, il contenuto *"della disciplina urbanistica e dei suoi scopi"* non solo *"nell'assetto ed incremento edilizio"* ma anche *"nello sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica"*.

In definitiva, il Supremo Consesso ha concluso che *"il potere di pianificazione non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali ecc.) ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti"*[10].

Pertanto, è da rilevare che talune materie, di natura trasversale, come la tutela della salute, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, possono rappresentare un limite alla potestà legislativa regionale concorrente del "governo del territorio" (*ex plurimis*, Corte Costituzionale, sentenza 26.07.2002 n. 407).

Tuttavia, è da evidenziare che, in dottrina, non tutti concordano sulla riconducibilità dell'edilizia e dell'urbanistica alla materia del "governo del territorio".

Secondo una tesi minoritaria "separatista", l'urbanistica, non essendo più compresa nell'elenco dell'art. 117, c.3, Cost., sarebbe fuori dal governo del territorio e quindi rientrerebbe nella materia residuale di competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Ad avviso di questa parte della dottrina, l'urbanistica non sarebbe altro che l'assetto delle città mentre il governo del territorio, in via residuale, avrebbe ad oggetto il restante spazio territoriale[11].

3. Il regime dei titoli abilitativi dell'attività edilizia e le modifiche normative del d.l. n. 69/2013.

tiva delle Regioni ordinarie che, nell'esercizio della potestà legislativa, dovevano rispettare i *"principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e sempreché le stesse norme regionali non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni"*.

[8] Corte Costituzionale, sentenza 25.09.2003 n. 303, punto 11.1 del considerando in diritto.

[9] Cons. Stato, IV, 10.05.2012 n. 2710, p .6 della motivazione.

[10] Cons. Stato, IV, 10.05.2012 n. 2710, p. 6 della motivazione.

[11] V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale* in *Il Governo del territorio* (a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI – E. FERRARI – P. URBANI), Milano, 2003.

Inquadrata la materia, occorre ora esaminare il regime edilizio per poi riportare le modifiche più rilevanti del d.l. n. 69/2013.

L'attività edilizia è disciplinata dal d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) che detta i principi fondamentali della materia ai quali le Regioni ordinarie dovranno attenersi nell'esercizio della propria competenza in materia di governo del territorio (artt.1. c.1 e 2, c.1, t.u.e.d.).

Non tutte le attività edilizie, invero, hanno lo stesso impatto sul territorio. Pertanto si suole distinguere tra attività edilizie "libere" (art. 6 t.u.e.d.), non subordinate ad un titolo edilizio, attività subordinate a permesso di costruire (art. 10 t.u.e.d.) ed attività subordinate a s.c.i.a.. (artt. 22 e 23 t.u.e.d.).

Ma vi è di più. Tra le attività non sottoposte a titolo abilitativo il legislatore opera un ulteriore *discrimen*.

L'art. 6 del testo unico in materia edilizia, infatti, al comma 1, prevede gli interventi assolutamente liberi per i quali non occorre alcun *onere* procedimentale mentre, al comma 2, prevede gli interventi per i quali è comunque richiesta una comunicazione di inizio lavori (c.i.l.)[12].

Le Regioni a statuto ordinario, tuttavia, possono estendere la disciplina anche ad interventi ulteriori, rispetto a quelli di cui ai commi 1 e 2.

Il decreto "del fare" ha operato una lieve modifica dell'art. 6, comma 4, di guisa che, nell'ottica di una maggiore semplificazione, per i casi di interventi di cui al c. 2, lett. a) ed e) *bis*, non è più previsto l'obbligo preventivo, per il tecnico abilitato, di dichiarare l'assenza di rapporti di dipendenza con l'impresa ed il committente.

Valga tuttavia una precisazione. In dottrina si è osservato che non è propriamente corretto definire le attività, di cui all'art. 6 t.u.e.d., "libere" *tout court*.

Si è al riguardo rilevato che, in materia edilizia, non è possibile una vera e propria liberalizzazione, per l'incidenza degli interventi edilizi sul territorio[13].

---

[12] L'art. 6, c.1, t.u.e.d. prevede che *"fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo: a) gli interventi di manutenzione ordinaria; b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio; c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al entro edificato; d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari; e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola".*

Ai sensi del comma 2 del predetto articolo, si statuisce che *"nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1, previa comunicazione anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo i seguenti interventi: a) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implichino incremento dei parametri urbanistici; b) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee ed a essere immediatamente rimosse al cessar della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni; c) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni anche per aree di sosta che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, anche di raccolta delle acque, locali tombati; d) i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444; e) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici; e-bis) le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa".*

[13] A. BARTOLINI, *La c.d. liberalizzazione delle attività edilizie* in www.lexitalia.it; F. BOTTEON, *Attività edilizie libere dopo la legge di conversione del d.l. 25 marzo 2010 n. 40* in

Da ciò ne discende che la Pubblica Amministrazione sarà sempre titolare di un potere di controllo sull'esercizio dello *ius aedificandi* del privato.

Per quanto concerne gli interventi sottoposti a permesso di costruire[14], ai sensi dell'art. 10 t.u.e.d., essi consistono in tutte quelle opere di *"trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio"* e precisamente: a) gli interventi di nuova costruzione[15]; b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica[16]; c) gli interventi di ristrutturazione edilizia[17] che comportano aumento di unità immobiliari, modifiche di volume, dei prospetti e delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle **interventi che comportano modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli** ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 e successive modificazioni".

Invero, una delle misure di semplificazione edilizia più rilevanti, introdotte dal d.l. n. 69/2013 ha riguardato proprio gli interventi assentibili con permesso di costruire.

Nella previgente disposizione dell'art. 10, lett. c), t.u.e.d., tutte le opere edilizie che modificavano le sagome degli edifici erano incluse tra gli interventi di ristrutturazione edilizia e, pertanto, occorreva il permesso di costruire.

A seguito dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni del decreto del fare, invece, le opere che modificano la sagoma saranno soggette a s.c.i.a., ad eccezione di quelle relative ad immobili vincolati che restano assoggettate a permesso di costruire.

Tuttavia il legislatore non ha chiarito la tipologia di modifica di sagoma soggetta a segnalazione certificata di inizio attività. Invero, è da ipotizzare che le modifiche di sagoma con aumento di volumetria saranno comunque inquadrabili tra gli interventi sottoponibili a permesso di costruire[18]. Per contro, saranno realizzabili

---

www.lexitalia.it; G. PASSARELLI, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. II, cit., p. 680.

[14] Il permesso di costruire, prima definito licenza edilizia e poi concessione edilizia, è un atto autorizzatorio di natura vincolata (la discrezionalità, infatti, è esercitata a livello di pianificazione urbanistica) che rientra nelle competenze del dirigente o del responsabile dello sportello unico (art. 13 t.u.e.d. in combinato disposto con l'art. 107, c.3., lett. f, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267) per il principio di separazione della politica dall'amministrazione. Esso ha un efficacia temporanea (art. 15 t.u.e.d.) poichè i lavori devono essere iniziati e devono terminare entro termini precisi, a pena di decadenza ed è un titolo oneroso (art. 16 t.u.e.d.). Ai sensi dell'art. 11, c.1. t.u.e.d., il permesso di costruire può essere rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia un titolo per richiederlo, vale a dire abbia una relazione qualificata con il bene (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 3027/2007).

[15] Ai sensi dell'art. 3, lett. e), t.u.e.d. sono interventi di nuova costruzione le trasformazioni edilizie ed urbanistiche del territorio, che, in via residuale, non rientranti nelle categorie degli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia.

[16] L'art. 3, lett. f) t.u.e.d. qualifica come interventi di ristrutturazione urbanistica *"quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale"*.

[17] L'art. 3, lett. d) t.u.e.d., modificato dal d.l. n. 69/2013, qualifica come 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 crollati o demoliti, attraverso la 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"*.

[18] Proprio di recente, la giurisprudenza amministrativa (cfr. T.A.R. Liguria, I, 23.08.2013 n. 1149) ha chiarito che ***le modifiche di volume e di sagoma sono da qualificare come "nuove costruzioni"*** e non interventi di ristrutturazione

con s.c.i.a. gli interventi con modifiche di sagoma a parità di volume.
Per quanto poi concerne il procedimento di rilascio del permesso di costruire, ai sensi dell'art. 20 t.u.e.d., è da rilevare che il nuovo decreto ha confermato la scelta semplificativa del decreto sviluppo n. 70/2011 sulla formazione del silenzio assenso
di cui al comma 8, talché *"decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali".*
Per quanto concerne gli immobili soggetti a vincoli, quindi, essi si sottraggono alla disciplina del silenzio assenso. In questo caso, tra le esigenze di semplificazione amministrativa e le esigenze di tutela ambientale e dei beni culturali, prevalgono queste ultime.
Tuttavia, il legislatore ha apportato comunque un *quid novi* alla disciplina, con la modifica dell'art. 20, comma 9 t.u.e.d..
Infatti, nel previgente testo normativo, in caso di decorso infruttuoso del termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, si formava il c.d. *silenzio- rifiuto* (o, secondo l'accezione più precisa di Autorevole dottrina[19], silenzio inadempimento, perché l'inerzia *de qua* è una violazione di un obbligo a provvedere)- talchè la Pubblica Amministrazione conservava il potere ed aveva comunque un obbligo di provvedere anche dopo la scadenza del termine. L'inerzia della Pubblica Amministrazione, quindi, non aveva valore di atto negativo tacito.
Per converso, nella versione vigente, il legislatore, richiamando espressamente anche l'art. 2 della legge sul procedimento amministrativo, ha introdotto un silenzio significativo, di guisa che, in caso di decorso del termine, per l'adozione del provvedimento finale, la domanda di rilascio del permesso di costruire si intenderà respinta.
Opererà, dunque, una *fictio iuris* e pertanto il silenzio della P.A. avrà valore di provvedimento negativo tacito. Ciò dovrebbe garantire una maggiore certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti.
A questo punto non resta che analizzare i profili della scia edilizia e le novità introdotte dal decreto "del fare".
La scia edilizia è apparsa, fin da subito, problematica. Con l'introduzione dell'istituto della scia in generale, infatti, ad opera dell'art. 49, c. 4 *bis* del d.l. n. 78/2010, è emersa una questione controversa sulla sua applicabilità anche alle attività edilizie[20].

---

edilizia e quindi soggette a permesso di costruire e non a scia.

[19] A. SANDULLI, *Sul regime del silenzio inadempimento della pubblica amministrazione* in *Riv. dir. proc*., 1977, p. 169.

[20] A tal riguardo, si erano affermati filoni interpretativi contrastanti. Secondo un primo orientamento del Ministero per la Semplificazione Normativa (cfr. circolare del Ministero per la Semplificazione Normativa, del 16 settembre 2010) la scia era applicabile anche alle attività edilizie. La tesi ministeriale si fondava su cinque argomenti. In primo luogo era rilevante un argomento letterale. L'art. 49, comma 4 *bis* del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 prevedeva, infatti, che le espressioni *"segnalazione certificata di inizio attività"* e scia sostituivano rispettivamente quelle di *"dichiarazione di inizio attività"* e Dia *ovunque* ricorressero come parte di un'espressione più ampia, sia nelle normative statali che in quelle regionali. Il medesimo comma stabiliva, inoltre, che la disciplina della scia, contenuta nel novellato art. 19 della l. n. 241/1990 *sostituiva direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale"*. Pertanto si evinceva un effetto abrogativo generale della nuova disciplina sulla scia. Il secondo argomento si fondava sulla comparazione con la previgente formulazione dell'art. 19 della l. n. 241/1990 che espressamente aveva escluso dall'ambito applicativo della dichiarazione di inizio attività la dia edilizia. Nella vigente formulazione, invece, il legislatore non aveva indicato la dia edilizia tra quelle oggetto di espressa esclusione dall'ambito di applicazione dell'art. 19. Pertanto doveva desumersi che anche la dia edilizia vi rientrasse. In terzo luogo, la previsione secondo cui la scia era correlata non solo dalle certificazioni ed attestazioni ma anche dalle asseverazioni di tecnici abilitati, riferimento non presente

nel previgente art. 19, appariva in linea con la previsione dell'art. 23 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 che richiedeva, preliminarmente all'avvio dell'attività edilizia, la presentazione di una "dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali che asseverasse la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie". Lo specifico riferimento, infatti, alle asseverazioni, tipiche della dia edilizia, induceva il Ministero, a ritenere che il legislatore avesse inteso riferirsi anche alle certificazioni ed attestazioni concernenti la suddetta fattispecie. A suffragio ancora della tesi dell'applicabilità della scia, anche alla dia edilizia rilevava l'argomento dei lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 78 del 2010 (AS 2228). Il *dossier* di documentazione, predisposto dal Servizio Studi del Senato, indirizzava la seguente lettura della disposizione: *"La norma ha anche un profilo abrogativo della normativa statale difforme, per cui si deve intendere che ad essa vada ricondotta anche la denuncia di inizio attività edilizia, disciplinata dagli articoli 22 e 23 del d.P.R. n. 380 del 2001".* Infine il quinto ed ultimo argomento riconduceva la disciplina della scia ai *"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"* ai sensi della lett. m) dell'art. 117, comma 2, Cost.. In dottrina (C. LAMBERTI, *Nell'edilizia vige ancora la DIA?* in "Urbanistica e appalti", n. 11/2010), per contro, c'e chi ha contestato la tesi dell'applicabilità della scia alla dia edilizia perché la disciplina della scia incideva sulla proprietà che è un diritto economico e quindi non poteva rientrare nell'art. 117, c.2, lett. m), Cost.. Infatti si è sostenuto che *"Nella ratio del comma 4 ter dell'art. 49 della l. n. 112 del 2010 la nuova scia attiene alla tutela della concorrenza e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali perché garantisce l'accesso al mercato nei settori dell'imprenditoria del commercio e dell'artigianato(…) a questi obiettivi propri dell'attività imprenditoriale, commerciale e artigianale, appaiono del tutto estranee le finalità del governo del territorio, proprie dell'attività edilizia, nella quale i provvedimenti amministrativi, anche impliciti o per silentium come la dia rivestono sempre e solo carattere concreto e speciale, in quanto contengono disposizioni aventi oggetto specifico e determinato"*. Osservava, inoltre, questa dottrina che *"fra le materie di competenza esclusiva dello Stato, enumerate nel comma 2 dell'art. 117, Cost., non è compresa quella dell'edilizia e dell'urbanistica che trova posto fra quelle di legislazione concorrente con le Regioni, nel quadro della più ampia interpretazione dell'inciso "governo del territorio"*(…) *che nel regime di competenza ripartita tra Stato e regioni in materia di governo del territorio la nuova disciplina della scia non può che essere di solo principio nei confronti delle regioni: in ambito edilizio la denuncia di inizio attività perde il proprio carattere autonomo di strumento di semplificazione, per rimanere attratta, come norma-principio nella più ampia funzione di strumento connesso al governo del territorio"*.

Questo dubbio nasceva dal fatto che la normativa del 2010 non aveva abrogato nel testo unico in materia edilizia la disciplina della dia edilizia (artt. 23 e 23).

Con il d.l. n. 70/2011 il legislatore ha risolto la questione con l'introduzione di un comma 6 *bis* all'art. 19 della l. n. 241/1990 che espressamente richiama la scia edilizia.

Pertanto è da ritenersi che la disciplina della dia semplice del t.u.e.d. sia sostituita dalla scia. Tuttavia i termini della scia edilizia sono ridotti da sessanta a trenta.

Per converso, alla c.d. superdia[21], per la sua contraddittorietà con la scia edilizia semplice non si applica il regime di quest'ultima.

Ai sensi dell'art. 22, commi 1, t.u.e.d., sono realizzabili con scia edilizia, gli interventi non riconducibili agli articoli 10 e 6 t.u.e.d.., secondo un criterio residuale, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente. Il potere conformativo della P.A. resta, quindi, pur sempre un limite all'esercizio dello *ius aedificandi* del privato.

Inoltre, ai sensi dell'art. 22, comma 2, t.u.e.d., sono realizzabili con scia anche le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, che non alterano la sagoma dell'edificio *"qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42"* e non violano le prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

Una novità di rilievo del d.l. n. 69/2013 concerne la previsione di un nuovo articolo, l'art. 23 *bis* nel t.u.e.d., rubricato *"autorizzazioni prelimi-*

[21] La superdia, disciplinata all'art. 22, comma 3, t.u.e.d., è un titolo edilizio oneroso, alternativo al permesso di costruire, nei casi di ristrutturazione edilizia, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c) t.u.e.d., di interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica.

nari alla segnalazione certificata di inizio attività ed alla comunicazione dell'inizio dei lavori".

La disposizione *de qua* attua con più vigore il processo semplificativo "funzionale".

Il privato, interessato a realizzare un intervento edilizio "libero", ai sensi dell'art. 6, comma 2, t.u.e.d., o sottoposto a scia, infatti, quando occorrono preventivi atti di assenso per l'opera (autorizzazioni paesaggistiche, autorizzazioni sismiche ecc), non dovrà più rivolgersi personalmente alle diverse amministrazioni competenti per il rilascio degli atti *de quibus* ma potrà richiedere direttamente allo Sportello Unico per l'edilizia[22] di provvedere all'acquisizione degli stessi.

Un ulteriore aspetto della riforma edilizia , incidente sul regime dei titoli edificatori, da evidenziare, concerne il coinvolgimento dei Comuni nell'individuazione delle aree, all'interno delle zone territoriali omogenee A), di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n 1444[23] e in quelle equipollenti, secondo la diversa eventuale denominazione adottata dalle leggi regionali, nelle quali non sarà applicabile la scia per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire che modificano la sagoma.

I Comuni dovranno individuare le aree *de quibus* con propria deliberazione da adottare entro il 30 giugno 2014. La suddetta previsione è stata introdotta nell'art. 23 *bis*, t.u.e.d., con la modifica del comma 4, a seguito della legge di conversione del decreto n. 98/2013.

Per esigenze di completezza, occorre, infine, precisare che, oltre all'incidenza sul regime dei titoli edilizi, la riforma del decreto "del fare" ha previsto semplificazioni sia per quanto concerne il *certificato di agibilità*, che il procedimento per l'autorizzazione paesaggistica (art. 39).

Con riguardo al certificato di agibilità, l'art. 30 del decreto prevede la possibilità di richiedere un *certificato di agibilità parziale* (vale a dire prima del completamento dell'opera) sia per singoli edifici o porzioni di edifici purchè siano funzionalmente autonomi (qualora siano realizzate opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate le parti comuni relative al singolo edificio o la singola porzione) sia per singole unità immobiliari, purchè siano completate le opere strutturali, gli impianti, le parti comuni e le opere di urbanizzazione primarie ultimate o dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale. Inoltre, ai sensi dell'art. 25, comma 5 *bis*, t.u.e.d., in alternativa alla domanda per il rilascio del certificato di agibilità, potrà essere trasmessa allo sportello unico la dichiarazione del direttore dei lavori o di un progettista abilitato attestante la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità.

Per quanto concerne, infine, il procedimento di autorizzazione paesaggistica, disciplinato all'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004, il legislatore ha semplificato l'*iter* sui termini per il rilascio del parere obbligatorio del soprintendente, di cui all'art 5 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il soprintendente, infatti, non sarà tenuto ad *esprimere il parere entro novanta bensì entro quarantacinque giorni* e scaduto infruttuosamente il termine sulla richiesta di autorizzazione paesaggistica non si formerà più il silenzio assen-

---

[22] Lo sportello unico per l'edilizia, modellato sul SUAP (Sportello per le attività produttive), di cui al d.P.R. n. 447/1998, è disciplinato all'art. 5 t.u.e.d.. Esso cura tutti i rapporti tra il privato e l'amministrazione e le altre amministrazione chiamate a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto dell'istanza (art. 5, comma 1, t.u.e.d.).

[23] Ai sensi dell'art. 2 del decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 2 aprile 1968 n. 1444, sono qualificate zone territoriali omogenee A *"le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi"*.

so[24] ma semplicemente l'amministrazione competente dovrà comunque pronunciarsi sulla domanda. Il parere del soprintendente non risulta, dunque, vincolante.

4. Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, si può concludere che la materia edilizia ed urbanistica, con la recente novella, è stata fortemente innovata ed ormai si sta indirizzando verso "strade" semplificative.

Tuttavia, le esigenze di semplificazione edilizia ed urbanistica vanno sempre contemperate con gli interessi pubblici di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

All'indomani del testo del decreto legge "del fare" approvato, infatti, soprattutto i tecnici, hanno manifestato timori e perplessità circa un uso eccessivo e sproporzionato dello strumento semplificativo, in particolare della scia, per gli interventi di ristrutturazione edilizia di modificazione della sagoma degli edifici, da sempre assentiti con il permesso di costruire[25].

Invero, dall'analisi del decreto legge e della sua legge di conversione, ad avviso della scrivente, è da ritenere che la novella abbia realizzato un ragionevole compromesso ed un bilanciamento tra le esigenze innovative e di semplificazione della P.A. e gli interessi pubblici della tutela del paesaggio urbano e dei beni culturali.

È, infatti, stato evidenziato che per gli immobili vincolati, disciplinati dal d.lgs. n. 42/2004 e le aree dei centri storici non opererà la scia e che sarà conservato il regime del permesso di costruire, con i maggiori oneri procedimentali che ne derivano.

Inoltre, anche la riduzione del termine per il rilascio del parere del soprintendente sulla richiesta di autorizzazione paesaggistica appare ragionevole.

La riforma edilizia, quindi, dovrebbe apportare al cittadino dei vantaggi e non costituirà affatto un *vulnus* per l'urbanistica e l'edilizia.

Tuttavia, resta comunque da verificare in concreto gli effetti applicativi della riforma.

---

[24] Una parte della dottrina (cfr. N. CENTOFANTI, *I beni di interesse paesaggistico e del patrimonio artistico* in *Diritto urbanistico* (a cura di N. CENTOFANTI, P. CENTOFANTI e M. FAVAGROSSA), Padova, 2012, p. 45) riteneva che l'inerzia del soprintendente, nell'esprimere il parere sull'autorizzazione paesaggistica, determinasse la formazione di un silenzio significativo di guisa che sarebbe scaturita una manifestazione tacita positiva provvedi mentale (il previgente art. 146, comma 5, del d.lgs. n. 42/2004 statuiva infatti che *"il parere del soprintendente ove non sia reso nel termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti si considera favorevole"*).

[25] *Decreto del fare, l'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) denuncia: a rischio la forma delle città* in www.ediltecnico.it.