



MUNICIPIO DI MESSINA
ASSESSORATO ALLE POLITICHE DEL TERRITORIO
DIPARTIMENTO ATTIVITA' EDILIZIE E REPRESSIONE
ABUSIVISMO

Via Industriale is. F/H n° 32

Prot. 237447

del 22/09/2010

Regione Siciliana
Assessorato Territorio ed Ambiente
D.R.U. - Dirigente Generale
Via Ugo La Malfa, 169
PALERMO

Regione Siciliana
Assessorato Territorio ed Ambiente
D.R.U. – Servizio 11
Ufficio di Consultazione del Dipartimento
Via Ugo La Malfa, 169
PALERMO

Regione Siciliana
Assessorato delle Autonomie Locali e
della Funzione Pubblica
Dipartimento delle Autonomie Locali
Via Trinacria 34/36
PALERMO

All'Ordine degli Ingegneri
della provincia di Messina
via Nicola Fabrizi, 131
Messina

All'Ordine degli Architetti
della provincia di Messina
via Romagnosi, 5
Messina

Al Collegio dei Geometri
della provincia di Messina
via Luciano Manara, 54
Messina

**Al Collegio dei Periti Edili
della provincia di Messina
Via Maddalena is. F n. 11
Messina**

e, p.c.

**Al sig. Sindaco
Sede**

<p>Oggetto: Segnalazione certificata di inizio attività. (Scia) – Applicabilità all’edilizia in Sicilia.</p>

Con la legge 30.07.2010 n. 122 (Legge finanziaria) avente ad oggetto: “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31.05.2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*” pubblicata sulla GURI – Serie generale n. 176 del 30.07.2010, è stata introdotta, all’art. 49, comma 4-bis, la Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), con sostituzione dell’art. 19 della legge n. 241 del 1990, originariamente rubricato “Dichiarazione di inizio attività”, al fine di incentivare la liberalizzazione e semplificazione amministrativa dell’attività d’impresa.

A tal fine il nuovo art. 19 istituisce la “Segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA)” che sostituisce (comma 1) “*ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l’esercizio di attività imprenditoriale, commerciali o artigianali il cui rilascio dipenda esclusivamente dall’accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla 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 atti stessi*” omissis.

L’art. 49, comma 4 ter della L. 122/2010, dispone che: “*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 un espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente*

dalla data di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale”.

All'entrata in vigore della Scia è conseguita grande incertezza tra gli operatori: l'assenza di un esplicito richiamo – tra le norme innovate – al testo unico statale del 2001, la carenza di una disciplina transitoria atta a conseguire la ponderata transizione verso il nuovo regime e la sussistenza di previgenti leggi regionali incentrata sulla dicotomia DIA/permesso di costruire hanno ingenerato (e tutt'ora comportano) consistenti dubbi sulla disciplina applicabile agli interventi edilizi già soggetti a denuncia di inizio attività.

Applicabilità della Scia nella Regione Sicilia

L'art. 29 della legge n. 241/90 (Ambito di applicazione della legge) così come modificato ed integrato dalle leggi 15/2005, 69/2009 e 122/2010, recita al comma 2 che *“Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge”.*

Lo stesso art. 29 prevede che (comma 2-ter) *“ Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti le dichiarazioni di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare con intese in sede di conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.L.vo 28 agosto 1997, n. 281 e s.m.i., i casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.”*

Infine (al comma 2-quinques) *“le Regioni a statuto speciale e le provincie autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione”.*

Ed infatti, con la legge regionale del 30.04.1991 n. 10 sono state emanate disposizioni per i procedimenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa nell'ambito del territorio della Regione Siciliana.

In merito agli articoli 19 e 20 della L. 241/90, con la Circolare Ass. 18 agosto 1995 n. 12350 (GURS 23.09.1995 n. 48) *“Nuovo sistema autorizzatorio in materia di commercio. Sua applicabilità nell'ambito del territorio della Regione Siciliana”* veniva

chiarito che “*gli articoli 22 e 23 di detta legge (L.R.10/91), nel confermare le disposizioni di cui agli articoli 19 e 20 della legge 241/90, fanno salva la emananda disciplina regolamentare ivi prevista. Da ciò si desume che il legislatore regionale ha voluto far discendere l’applicabilità delle norme di cui agli articoli 22 e 23 della l.r. n. 10/91 all’emanazione dei regolamenti attuativi degli articoli 19 e 20 della legge 241/90.* La menzionata circolare conclude ritenendo “*pienamente applicabili nel territorio della Regione Siciliana le norme citate (art. 19 e 20 L. 241/90) cui debbono attenersi i comuni.*” giusto regolamento emanato (D.P.R. 407/94).

L’assenza, nel nuovo testo dell’art. 19 della L. 241/90, così come previsto dall’art. 22 della L.R. 10/91, della previsione di una successiva attività regolamentare, rende direttamente applicabili nella Regione Siciliana le nuove norme attinenti la Scia nei limiti e nel rispetto di quanto stabilito dagli articoli 22 e 23 della legge regionale 10/91 con riferimento alla materia nello stesso trattata.

Ed invero, l’ambito di applicazione delle disposizioni contenute nell’art. 22 della L.R. 10/91, risulta chiaro attraverso il richiamo operato dall’art. 24 della legge regionale 28.12.2004 n. 17 (legge finanziaria regionale per il 2005) che integrava l’art. 14 della legge regionale 26.03.2002 n. 2 con il quale era stata introdotta la “comunicazione di inizio attività”, che così recita: “*Le licenze, le concessioni, i nulla osta, i permessi, le autorizzazioni richiesti per l’esercizio di attività economiche nel territorio della Regione sono sostituiti da una comunicazione di inizio attività da parte del legale rappresentante dell’impresa richiedente, indirizzata all’Amministrazione competente. La comunicazione è resa nei modi e nelle forme regolamentati ai sensi dell’articolo 22 della l.r. 30 aprile 1991 n. 10. Restano validi ed esecutivi le norme di legge e tutti gli atti amministrativi vigenti in materia di urbanistica, di edilizia, di ambiente, della salute pubblica, della tutela del lavoro e della sicurezza pubblica, nonché quelli concernenti la realizzazione di grandi centri commerciali di cui all’articolo 2 della legge regionale 22 dicembre 1999 n. 28 e successive modifiche ed integrazioni.....*” omissis.

Applicabilità in Sicilia della Scia nella materia edilizia

La legge regionale 26.03.2002 n. 2 “*Disposizioni programmatiche e finanziarie per l’anno 2002*” all’art. 14, Semplificazione procedure, così dispone:

comma 1. – *“Trova applicazione nella Regione Siciliana l’art. 1 commi 6 (art. 4 D.L. 398/93) 7, 8, 9 e 10 della legge 21.12.2001 n. 443.”*

La legge regionale n. 2/2002 recependo l’art. 1, comma 6, della legge 21.12.2001 n. 443 (legge obiettivo), sancisce il principio della operatività nel territorio della regione della Denuncia di inizio attività degli interventi edilizi e della relativa procedura.

Infatti il comma 6, così recita: *“In alternativa a concessioni e autorizzazioni edilizie, a scelta dell’interessato, possono essere realizzati, in base a semplice denuncia di inizio attività, ai sensi dell’art. 4 del Decreto legge 23 ottobre 1993, n. 398, convertito con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, come sostituito dall’art. 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, e successive modificazioni,.....”*omissis.

L’Ufficio legislativo e legale della Regione Sicilia con il parere n. 280.03.11 avente ad oggetto: *“D.P.R. 6.06.2001 n. 380 Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”* così si esprime : *“Orbene che tale testo unico non trovi applicazione in Sicilia e nelle altre regioni a statuto speciali e nelle provincie autonome è implicitamente desumibile dalla formulazione del secondo comma dell’art. 2 per il quale tali enti “esercitano la loro potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione” e laddove, al comma 1 soltanto per le regioni a statuto ordinario i “principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico” costituiscono limite all’esercizio delle relative potestà legislative concorrenti.”*

Per quel concerne la Regione siciliana, la materia “urbanistica” indicata dall’art. 14 lett. f) dello Statuto, comprende sia il governo del territorio che l’attività edilizia in senso stretto, e l’esercizio della potestà legislativa è soggetto all’osservanza dei principi e degli interessi cui s’informa la legislazione dello Stato (Corte Cost. 24.1.92 n. 16).

Peraltro, dopo la modifica dell’art. 117 della Costituzione, anche tali limiti devono ritenersi venuti meno e sostituiti dal “rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali”.

Ovviamente resta ferma la facoltà dei competenti organi dotati di iniziativa legislativa di valutare l’opportunità di adeguare la legislazione regionale alle novità introdotte dalla nuova normativa statale, trattandosi di materia concorrente.

Con la circolare n. 4 del 5.3.2004 pubblicata in GURS n. 11 del 12.3.2004 l’Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente ha chiarito: *“che l’accertamento di conformità di cui*

all'art. 13 citato (L. 47/85) è oggi disciplinato dall'art. 36 del T.U. 380 (in tal senso TAR Sicilia – Palermo – sez. I n. 334 del 22.03.2003) e che trova applicazione anche l'art. 22 del detto T.U. – attratto dalla nuova formulazione, dell'art. 13 citato che disciplina le ipotesi degli interventi subordinati a denuncia d'inizio attività con i limiti e alle condizioni esplicitate nella circolare 7.8.2003 n. 4174 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.”

La prima parte del comma 1 dell'art. 19, così come modificato, prevede che la Segnalazione certificata di inizio attività sostituisce ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione *“il cui rilascio dipende esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale.....”* secondo il principio della discrezionalità amministrativa e tecnica.

La discrezionalità amministrativa e quella tecnica implicano la prima la valutazione del pubblico interesse ad emanare l'atto, la seconda la classificazione dei fatti in base a logiche di tipo tecnico.

L'art. 3 della legge 241/90 che prevede l'obbligo della motivazione, trova applicazione soprattutto quando l'emanazione di un atto contiene valutazioni discrezionali, al fine di capire il ragionamento seguito dal soggetto che ha emanato l'atto.

Anche in materia edilizia non sono esclusi a priori provvedimenti implicanti valutazioni discrezionali.

L'enfatica formula recepita dall'art. 49, comma 4-ter, della legge 122/2010 secondo cui *“la disciplina di cui al comma 4-bis sostituiscequella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale”* niente esplicita in ordine alla sorte delle discipline di settore: l'effetto novativo, secondo la lettera della legge, concerne *“ogni normativa”*, statale e regionale, sull'istituto. Dalla omissione di espresso riferimento alle declinazioni particolari, quali quella del testo unico dell'edilizia, deve desumersi che l'effetto sia limitato alla normativa generale: per conseguire il diverso risultato sarebbe stato necessario – quanto meno – un richiamo alle leggi speciali, o derogatorie, se non il preciso riferimento al testo derogato.

L'art. 19 della legge sul procedimento, come novellato, lascia immutata l'esigenza di una disciplina ad hoc per la regolazione degli interventi edilizi.

E' sufficiente a tal fine osservare che l'apparato sanzionatorio che la legge sul procedimento introduce per l'ipotesi di carenza dei presupposti della segnalazione, appare del tutto inidoneo a regolare la repressione degli interventi abusivi: i canoni

dell'ordinamento edilizio, risalenti alla legge 47/85 così come recepita in Sicilia dalla legge regionale 37/85, che impongono in ogni caso la demolizione ed il ripristino dei luoghi in caso di contrasto tra l'opera e le previsioni urbanistiche – divergono sostanzialmente dalla disciplina sanzionatoria del terzo comma dell'art. 19.

Più in generale, l'ordinamento edilizio disconosce termini brevi, anzi brevissimi, per l'esercizio dei poteri repressivi, come invece preteso dal novellato art. 19.

Le nuove disposizioni, così come formulate, non coinvolgono l'attività edilizia propriamente detta che continua ad essere disciplinata dall'art. 14 della l.r. 2/2002 nonché dall'art. 22 del D.P.R. 380/01, nella versione coordinata aggiornata alla legge 24.11.2003 n. 326, che trova applicazione nella Regione Sicilia come chiarito dalla circolare assessoriale n. 4/2004.

Ciò si ricava dalle disposizioni di legge, pareri, circolari e dal dato letterale (la Dia disciplinata dal D.P.R. 380/01 e dalle norme regionali è una “Denuncia di inizio attività” e non una “Dichiarazione di inizio attività”) e dalla circostanza che la norma faccia riferimento all'esercizio dell'attività imprenditoriale ed attenga alla tutela della concorrenza e della libertà d'impresa, e non invece al governo del territorio.

Conseguentemente il Dipartimento Attività Edilizie e Repressione dell'Abusivismo, fatte salve circolari esplicative da parte del Ministero competente e dell'Assessorato Territorio ed Ambiente della Regione Sicilia, al momento continuerà ad accettare le denunce di inizio attività, che verranno valutate e gestite proceduralmente nel rispetto delle normative regionali vigenti, e pertanto non sarà possibile utilizzare le procedure della Scia per quanto attiene le opere edilizie.

In attesa dei doverosi interventi legislativi o del consolidamento di orientamenti giurisprudenziali univoci, legittimamente gli Uffici, a fronte della proposizione di un segnalazione certificata di inizio attività per opere edilizie soggette a DIA, adatteranno, senza indugio, motivato ordine inibitorio.

La motivazione del provvedimento dovrà richiamare oltre le norme regionali vigenti anche gli articoli 22 e 37 del testo unico statale, ed escludere esplicitamente l'effetto innovativo, sull'ordinamento edilizio, conseguente alla legge 122/2010.

Si ritiene non applicabile la SCIA in Sicilia, per edilizia e urbanistica, anche perché, al di là dei richiami normativi, delle valutazioni amministrative e tecniche, dei vincoli paesaggistici, naturalistici e culturali, la disciplina della stessa SCIA, così come prevista: possibilità di iniziare le opere lo stesso giorno della presentazione della

domanda; possibilità per l'Amministrazione di intervenire solo entro sessanta (60) giorni; e, ove ciò non si verifichi, possibilità di adottare provvedimenti di divieto di prosecuzione di attività e di rimozioni degli effetti dannosi in presenza di danno grave ed irreparabile per il patrimonio artistico, culturale e per l'ambiente, la salute, la sicurezza pubblica, dimostra che l'assenza di alcuno *spatium deliberandi* prima dell'effettivo inizio delle opere, che invece verrebbero eseguite contestualmente alla comunicazione, appare di difficile applicazione nell'ordinamento edilizio al di fuori delle c.d. attività libere.

E' di tutta evidenza che il danno grave ed irreparabile che consentirebbe all'Amministrazione di intervenire dopo i sessanta giorni, senza preventive valutazioni ed accertamenti, non si concilia, anzi contrasta con la tutela di cui il nostro territorio necessita sotto il profilo urbanistico ed edilizio.

E', pertanto, auspicabile che l'eventuale applicazione della SCIA in Sicilia per i profili riguardanti edilizia ed urbanistica sia limitato nell'oggetto o subordinata a tempi idonei che consentano verifiche preventive o possibilità per l'Amministrazione di intervenire in modo idoneo, al fine di evitare i danni più volte paventati e per un corretto governo del territorio.

Il Dirigente
Dipartimento Attività Edilizie
Ing. Carmelo Famà

L'Assessore
Alle Politiche del Territorio
Avv. Giuseppe Corvaja