

# Governo paesaggio

**Governo del territorio, paesaggio e sviluppo dell'economia**  
Martedì 8 maggio 2012 Ore 9.00 - 18.00

LIBERALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE NELL'ATTIVITÀ EDILIZIA

**Antonio Bartolini**

# sviluppo

## Presentazione

**1 – Norme in materia di liberalizzazione**

**2 – Norme in materia di silenzio assenso**

**3- Norme in materia di scia edilizia**

**4 – Posizioni recenti della Corte costituzionale**

**5) La scia edilizia nella giurisprudenza amministrativa**



## 1) Norme in materia di liberalizzazione

1

### *Attività edilizia libera*

*(art. 6, t.u. edilizia ed art. 80, t.u. governo del territorio Toscana)*

Con l'art. 5, del d.l. 25 marzo 2010, n. 40, vengono introdotte due attività di edilizia libera:

- a) Attività libera non soggetta a comunicazione;
- b) Attività libera soggetta a previa comunicazione di inizio lavori (CIL).



### Attività libera non soggetta a comunicazione (art. 80, c. 1, l.r. Toscana 1/2005, così come modificato dalle l. 10 e 40/2011)

- 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, oppure 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 centro edificato;
- d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari, a condizione che non incidano su sistemazioni storiche dei terreni realizzate ai fini delle pratiche colturali agricole oppure della difesa del suolo;
- e) l'installazione di serre mobili stagionali, sprovviste di struttura in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola, diverse dalle serre e dai manufatti di cui al comma 2, lettera d-bis) .



## Attività libera soggetta a CIL

**Attività libera soggetta a CIL (art. 80, c. 2, l.r. Toscana 1/2005, così come modificato dalle l. 10 e 40/2011)**

*a) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee* e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità, comunque entro un termine non superiore a novanta giorni;

*b) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni,*

*c) le aree ludiche senza fini di lucro*

d) i manufatti precari, le serre temporanee e le serre con copertura stagionale previsti e disciplinati dal regolamento di attuazione dell'articolo 41, comma 8

*e) gli interventi di manutenzione straordinaria che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari, non comportino modifiche della destinazione d'uso nè aumento del numero delle medesime;*



#### 4) Segue

5

Attività libera soggetta a CIL (art. 80, c. 4 e5, l.r. Toscana 1/2005, così come modificato dalle l. 10 e 40/2011)

4. L'interessato agli interventi di cui al comma 2, allega alla comunicazione di inizio dei lavori le autorizzazioni eventualmente obbligatorie ai sensi delle normative di settore e, limitatamente agli interventi di cui alla lettera a) del medesimo comma 2, i dati identificativi dell'impresa alla quale intende affidare la realizzazione dei lavori.

5. Limitatamente agli interventi di **manutenzione straordinaria**, l'interessato unitamente alla comunicazione di inizio 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 di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente, se soggetto privato, 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 le vigenti norme non prevedono la formazione di un titolo abilitativo**

La mancata comunicazione dell'inizio lavori ovvero la mancata trasmissione della relazione tecnica, **comportano la sanzione pecuniaria pari a 258,00 euro**. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione



## 2) Norme in materia di silenzio assenso 5

Con l'art. 5, c. d.l. 13 maggio 2011, n. 70, viene introdotta la disciplina che sottopone **il permesso di costruire a silenzio assenso**, modificando l'art. 20 t.u. edilizia

La disciplina nazionale è stata recepita dall'art. 83, l. Toscana 1/2005, così come modificato dall'art. 18, l.r. 40/2011.

(art. 83, c. 13, l. Toscana 1/2005:

Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il comune 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 i quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 14 e 15.

In via ordinaria il termine per la formazione del **silenzio assenso** è 90 gg. (60gg + 30 gg.). Il termine può essere raddoppiato per i procedimenti complessi con provvedimento motivato

Nel caso in cui gli atti delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli culturali, paesaggistici ed ambientali siano negativi, il comune deve comunicare i motivi ostativi e provvedere entro 40 gg. (c. 11): in caso di omissione si forma il **silenzio rifiuto** (c. 15)



### 3) Norme in materia di scia edilizia

6

Con il **d.l. 78/2010** viene introdotto il regime della scia (segnalazione certificata d'inizio di attività) in sostituzione della dia (dichiarazione di inizio attività), modificando l'art. 19, l. 241/90. Con la segnalazione certificata l'attività può essere immediatamente intrapresa.

Con **Nota interpretativa del Ministero per la semplificazione del 20.9.2010** viene sostenuto che la scia vale anche in materia edilizia. La nota interpretativa è stata contestata da varie regioni creando una significativa confusione.

Il d.l. 70/2010 provvede a chiarire specificando che:





segue 7

## Interpretazione autentica (art. 5, d.l. 70/2011, c. 2, lett. c)

*Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attivita' in materia edilizia disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 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. Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano altresì nel senso che non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo decreto e nel senso che, 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. .



Segue

8

**Art. 5, c. 2, lett. b), 2), introduce il c. 6-bis all'art. 19, l. n. 241/90:**

Nei casi di **Scia in materia edilizia**, il termine di sessanta giorni per adottare il provvedimento di divieto di prosecuzione e' ridotto a **trenta giorni**. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, e dalle leggi regionali.



## Il problema della tutela del terzo.

Da diversi anni si pone la questione della tutela del terzo.

Mancando un atto impugnabile, come si tutela il terzo che vuole contestare la legittimità dell'attività intrapresa ?

Consiglio di Stato , Adunanza Plenaria, sentenza  
29.07.2011 n° 15

Decorso il termine di trenta giorni senza avere adottato il provvedimento repressivo si forma **un silenzio diniego**, costituente *“l'esito negativo della procedura finalizzata all'adozione del provvedimento restrittivo, integrando l'esercizio del potere amministrativo attraverso l'adozione di un provvedimento tacito negativo equiparato dalla legge ad un, sia pure non necessario, atto espresso di diniego dell'adozione del provvedimento inibitorio”*



**Segue**

**10**

il terzo che si ritenga leso dallo svolgimento dell'attività e dal mancato esercizio del potere inibitorio potrà esperire azione impugnatoria ai sensi dell'articolo 29 del cpa (codice del processo amministrativo). Il termine di decadenza ordinario decorre dal momento della piena conoscenza dell'adozione dell'atto lesivo. ✕



segue

11

**Il d.l. 138/2011, prende posizione nei confronti dell'adunanza plenaria introducendo un nuovo c. 6-ter, all'art. 19, l. 241 / 90.**

La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.



## Codice processo amministrativo

### **Art. 31. Azione avverso il silenzio e declaratoria di nullità**

1. Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere. (comma così modificato dall'articolo 1, comma 1, d.lgs. n. 195 del 2011)
2. L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. E' fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.
3. Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.



**segue**

**12**

## **Art. 2, d.l. 5/2012 (semplificaitalia)**

**Viene modificato l'art. 19, comma 1, chiarendo che alle scia vanno allegare le attestazioni ed asseverazioni dai professionisti solo nei casi previsti dalla legge.**



**Art. 84, l.r. 1/2005 così come modificato dall'art. 21, l.r. 40/2011**

## **DISCIPLINA DELLA SCIA**

Alla Scia edilizia deve essere allegata una dichiarazione asseverata del professionista, una dichiarazione sostitutiva, il DURC e tutti gli atti di assenso richiesti(c. 1).

Nel caso in cui non vengano allegati gli atti di assenso richiesti od il DURC, la scia è inefficace (c. 3)

Il divieto di prosecuzione dell'attività deve essere comunicato entro trenta giorni, fermo restando il potere di richiedere integrazioni

In caso d'incompletezza della documentazione da allegare (c. 6).





**Art. 84-bis, l.r. 1/2005 così come modificato dall'art. 21, l.r. 40/2011**

## **POTERI DI VIGILANZA IN CASO DI SCIA**

Il decorso del termine di trenta gg. Opporre il divieto di prosecuzione non preclude il controllo a campione nell'ambito della potestà di vigilanza (c. 1).

Il potere di divieto può essere esercitato oltre il termine di 30 gg. nei seguenti casi:

- a) Falsità delle dichiarazioni;
- b) In caso di difformità alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie;
- c) Pericolo di danno per il patrimonio storico-artistico, culturale e paesaggistico, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale (c.2)



In Lombardia è stata data la possibilità di ricondurre nell'ambito della ristrutturazione edilizia anche il caso di demolizione e ricostruzione con sagoma diversa, con conseguente assoggettabilità alla disciplina della dia/scia e non a quella del permesso di costruire

La Legge lombarda ha allargato la figura della ristrutturazione edilizia, in quanto il t.u. edilizia annovera in questa fattispecie solo la demolizione e fedele ricostruzione



La Corte costituzionale con sentenza 309/2011 ha ritenuto che *“sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali”*.

Per cui la norma lombarda è stata dichiarata incostituzionale



Non esiste ancora una giurisprudenza sulla nuova disciplina della scia

Un caso recente (Tar Lombardia, Milano, II, 12 aprile 2012) ha ritenuto che ai fini dell'azione sul silenzio esperibile dal Terzo non è sufficiente una sollecitazione ad intervenire in Via repressiva mediante una telefonata, ma occorre una sollecitazione scritta.