

RIVISTA FONDATA  
NEL 1979  
ANNO XL

# L'UFFICIO TECNICO

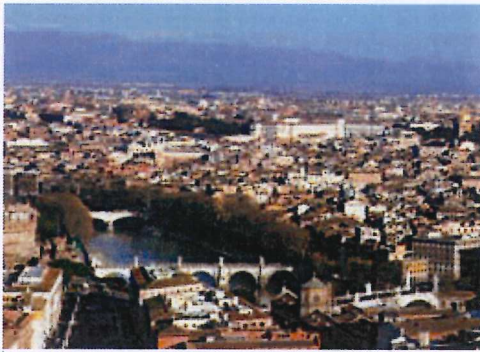
MENSILE DI TECNICA EDILIZIA, URBANISTICA ED AMBIENTE PER AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PROFESSIONISTI E COSTRUTTORI

Edifici scolastici:  
tecniche  
diagnostiche

Pergolato:  
guida pratica  
per p.a. e privati

CILA e SCIA, profili  
giuridici, somiglianze  
e differenze

Novità sugli incentivi  
alle funzioni  
tecniche della p.a.



## Edilizia

56. Pergolato: guida pratica per l'operatore pubblico e privato  
*di Paola Minetti*
62. Procedure edilizie abilitative auto-dichiarate, CILA e SCIA: profili giuridici, elementi di contatto e differenze  
*di Claudio Belcari*
73. Rudere: definizione o valutazione?  
*di Paola Minetti*

## Pubblica amministrazione

78. Tra pubbliche amministrazioni il silenzio (assenso) è d'oro. Note minime alla luce delle recenti riforme amministrative. L'art. 17-bis della legge 241/1990  
*di Antonino Cimellaro*
82. Incarichi di natura fiduciaria nell'area a rischio "governo del territorio", con una misura di prevenzione della corruzione e i modelli per gli adempimenti obbligatori  
*di Maurizio Lucca*
100. Coordinamento della finanza pubblica e autonomia finanziaria degli enti locali  
*di Pippo Sciscioli*

## Urbanistica

104. La rigenerazione urbana nel Lazio: analisi della legge regionale n. 7/2017  
*di Andrea Ferruti e Rossana Saraceni*

## L'approfondimento

111. Incentivi alle funzioni tecniche: i recenti pareri della Corte dei conti  
*di Mario Petrucci*

## In breve

117. Rassegna di legislazione  
*a cura di Alessandra Mineo*
120. Rassegna di giurisprudenza  
*a cura di Alessandra Mineo*

## Quesiti

122. Le domande dei lettori, le risposte degli esperti  
*a cura di Mario Petrucci*

Servizio abbonamenti  
Tel. 0541/628200 - Fax 0541/622595  
abbonamenti.riviste@maggioli.it - www.periodicimaggioli.it

**Pubblicità**  
Maggioli ADV - Concessionaria di pubblicità per Maggioli spa  
Via Del Carpino, 8 - 47822  
Santarcangelo di Romagna (RN)  
Tel. 0541/628736 - Fax 0541/624887  
e-mail: maggioliadv@maggioli.it  
sito: www.maggioliadv.it

**Filiali**  
Milano - Via F. Albani, 21 - 20149 • Tel. 02/48545811 - Fax 02/48517108  
Bologna - Piazza VIII Agosto - Galleria del Pincio, 1 - 40126 • Tel. 051/229439 - 228676 - Fax 051/262036  
Roma - Piazza delle Muse, 8 - 00197 • Tel. 06/5896600 - 58301292 - Fax 06/5882342  
Bruxelles (Belgium) - Avenue d'Auderghem, 68 • Tel. +32 27422821 - Mob. +32 493061872 - e.mail: international@maggioli.it

**Registrazione**  
Presso il Tribunale di Rimini del 19 febbraio 1979 al n. 162

**Maggioli spa**  
Azienda con Sistema Qualità certificato ISO 9001:2008  
Iscritta al registro operatori della comunicazione

**Stampa**  
Maggioli s.p.a. - Stabilimento di Santarcangelo di Romagna (RN)

**Condizioni di abbonamento 2018**  
I prezzi 2018 dell'abbonamento annuale alla rivista "L'Ufficio Tecnico" sono i seguenti:  
> rivista in formato cartaceo + digitale Euro 299,00  
> rivista in formato digitale Euro 148,00 (comprensivo dell'IVA al 4% da versare all'Erario)  
Il prezzo di una copia cartacea della rivista è di Euro 30,00  
Il prezzo di una copia cartacea arretrata è di Euro 34,00  
I Privati e Liberi professionisti possono attivare un abbonamento annuale alla rivista "L'Ufficio Tecnico" in formato cartaceo + digitale a Euro 172,00  
L'abbonamento alla rivista "L'Ufficio Tecnico" dà diritto a ricevere gratuitamente i seguenti Servizi On line:  
• Archivio Storico digitale dei precedenti numeri della rivista  
• Appalti&Contratti Channel  
Per ulteriori informazioni e per scoprire le promozioni attive visiti il sito [www.periodicimaggioli.it](http://www.periodicimaggioli.it).  
Il pagamento dell'abbonamento può essere effettuato con il bollettino di c.c.p.n. 31666589 intestato a Maggioli spa - Periodici - Via Del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN) oppure on line collegandosi al sito <http://shop.periodicimaggioli.it>.  
L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto di ricevimento

dei fascicoli arretrati e avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il termine di 45 giorni successivi alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo. Coloro che sono in regola con i pagamenti hanno diritto a richiedere gratuitamente entro l'anno la risoluzione di due quesiti di interesse generale. I quesiti dovranno essere formulati per iscritto e inviati all'indirizzo e-mail: [servizio.quesiti@maggioli.it](mailto:servizio.quesiti@maggioli.it)

[www.periodicimaggioli.it](http://www.periodicimaggioli.it)

Tutti gli articoli sono disponibili anche on line, in formato PDF, alla pagina [www.periodicimaggioli.it](http://www.periodicimaggioli.it). Oltre ad accedere all'archivio storico della rivista, è possibile consultare in anteprima i fascicoli in corso di stampa.

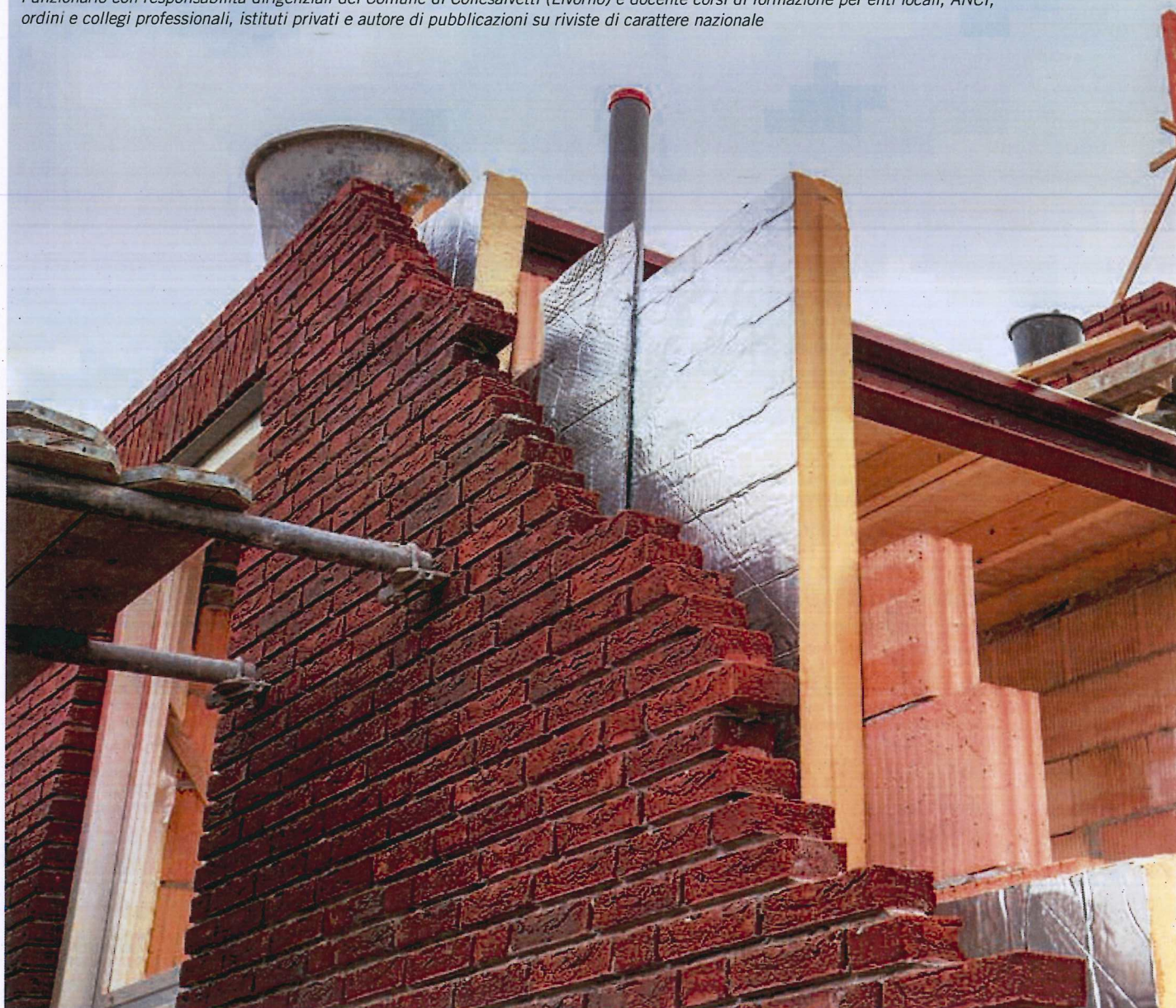
**MAGGIOLI EDITORE**

[www.periodicimaggioli.it](http://www.periodicimaggioli.it)

## Procedure edilizie abilitative auto-dichiarate, CILA e SCIA: profili giuridici, elementi di contatto e differenze

► di **Claudio Belcari**

*Funzionario con responsabilità dirigenziali del Comune di Collesalveti (Livorno) e docente corsi di formazione per enti locali, ANCI, ordini e collegi professionali, istituti privati e autore di pubblicazioni su riviste di carattere nazionale*





Il d.lgs. n. 222/2016 c.d. "SCIA 2", in un indirizzo di semplificazione, ha eliminato la CIL e la DIA, riducendo le procedure edilizie abilitative auto-dichiarate alla CILA e alla SCIA, apparentemente simili, ma invece appartenenti a regimi giuridici profondamente diversi sotto molteplici profili normativi.

#### **Le procedure edilizie abilitative auto-dichiarate: CILA e SCIA**

La CILA (comunicazione inizio lavori asseverata) e la SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) costituiscono oggi le uniche procedure edilizie abilitative fondate sul principio semplificato dell'auto-dichiarazione del privato, che corredate della relazione asseverata del professionista consentono l'immediato inizio dei lavori.

La CILA e la SCIA, pur avendo similitudini e affinità, differiscono sostanzialmente in relazione a molteplici profili normativi e precisamente:

- 1) al regime giuridico di appartenenza;
- 2) all'entità e consistenza delle opere che possono assentire;
- 3) ai poteri di controllo, di repressione e sanzionatori di competenza della pubblica amministrazione;
- 4) alla tipologia di illecito nel caso di esecuzione di opere abusive;
- 5) alla modalità di controllo da parte dell'amministrazione comunale;
- 6) ai tempi di controllo da parte del comune;
- 7) alle procedure edilizie di regolarizzazione e sanatoria relativamente alle opere edilizie abusive;
- 8) alla conformità urbanistico-edilizia da rispettare per la legittimazione di opere abusive;
- 9) alla modalità di conduzione dei lavori;
- 10) agli adempimenti obbligatori procedurali;
- 11) ai diversi effetti in relazione alla conformità urbanistico-edilizia;
- 12) ai diversi effetti delle opere abusive in relazione alla commerciabilità degli immobili;
- 13) all'ammissibilità degli interventi su parti strutturali dell'organismo edilizio;

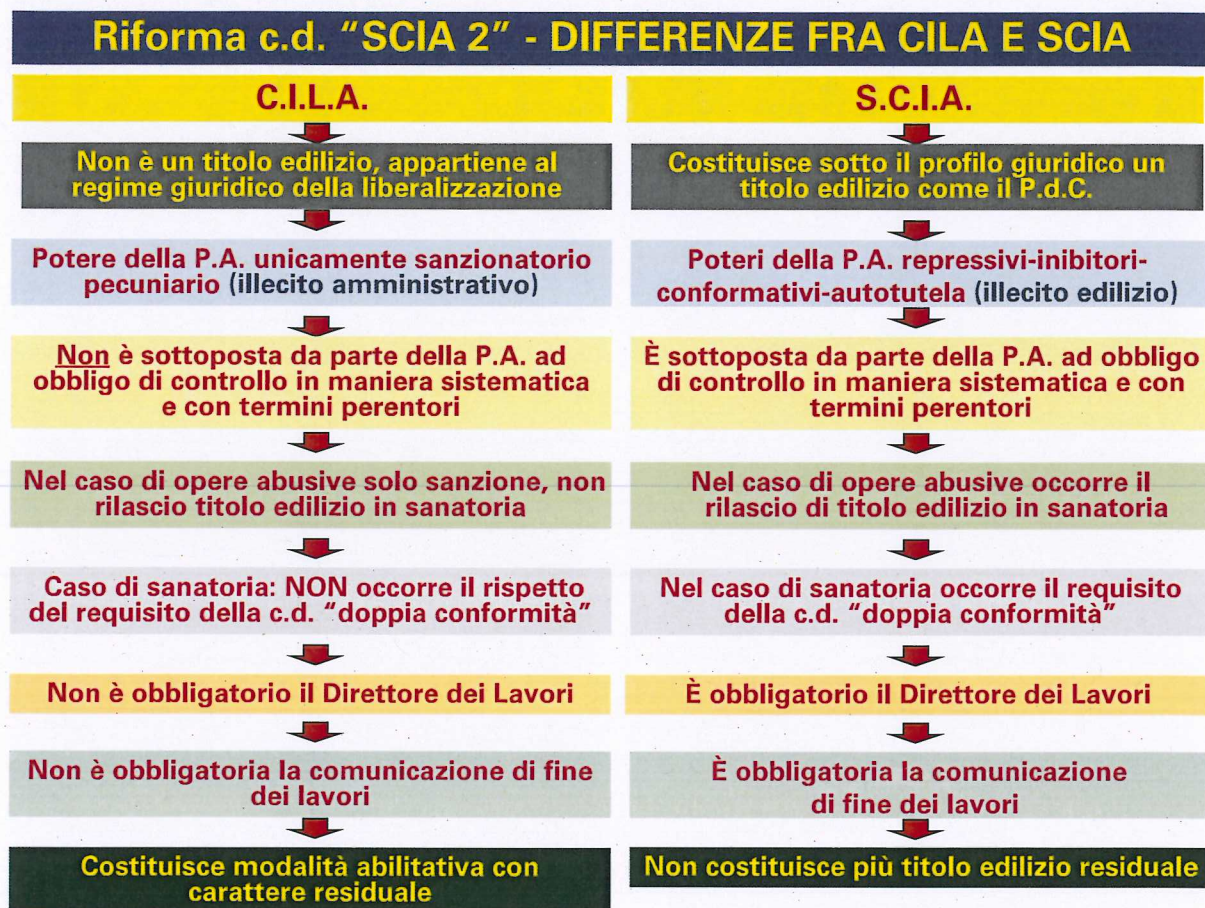


Tabella 1 – I differenti regimi giuridici di CILA e SCIA

14) alla quantità delle fattispecie di opere che possono assentire.

Analizziamo di seguito nello specifico, i suddetti diversi profili giuridici della CILA e della SCIA.

#### **Regime giuridico di appartenenza**

Il regime giuridico di appartenenza della CILA è sostanzialmente diverso da quello della SCIA.

Infatti, la CILA non è un titolo edilizio abilitativo, ma costituisce una procedura abilitativa semplificata appartenente al regime giuridico della liberalizzazione, prevalentemente afferente al profilo del diritto privatistico. Diversamente, la SCIA, al pari del permesso di costruire, appartiene al regime giuridico dei titoli edilizi abilitativi, prevalentemente afferenti al profilo del diritto pubblicistico.

#### **Entità e consistenza delle opere che possono assentire**

La CILA in generale abilita alla realizzazione di opere edilizie di limitata entità e consistenza che non comportano significative trasformazioni dell'immobile e del territorio, tali da non incidere in maniera apprezzabile nella sfera dell'interesse generale e collettivo di carattere pubblicistico, ma da ricondursi prevalentemente nell'ambito privatistico, connaturato al diritto di proprietà, secondo il quale il proprietario ha diritto di eseguire sul proprio immobile tutti gli interventi edilizi finalizzati alla manutenzione, conservazione e gestione funzionale. Sono esclusi dalla procedura della CILA gli interventi edilizi che riguardano le parti strutturali degli organismi edilizi, in quanto incidono sulla sicurezza, valore primario dell'ordinamen-

to, e sconfinano pertanto nel profilo dell'interesse superiore di carattere collettivo e di natura pubblicistica, la cui abilitazione avviene con un titolo edilizio. Diversamente, la SCIA in generale abilita la realizzazione di opere di maggiore entità e consistenza, che comportano significative trasformazioni dell'immobile e del territorio, tali da incidere in maniera rilevante nella sfera dell'interesse generale e collettivo, afferente al diritto pubblicistico e come tali da sottoporsi alla procedura abilitativa di un titolo edilizio. Tali presupposti applicativi intervengono nel caso di opere edilizie su parti strutturali dell'organismo edilizio oggetto di intervento.

#### **Poteri di controllo, di repressione e sanzionatori di competenza della pubblica amministrazione**

I poteri di controllo, di repressione e sanzionatori di competenza dell'amministrazione comunale sono sostanzialmente diversi nel caso della CILA e della SCIA, come confermato dal Consiglio di Stato, chiamato ad esprimere un parere sulla riforma c.d. "Madia", nell'adunanza della commissione speciale del 21 luglio 2016, numero affare 01367/2016.

Infatti, nel caso di opere edilizie sottoposte alla CILA, le stesse sono da ritenersi di minima entità e consistenza, ricomprese in maniera pressoché esclusiva nell'ambito del diritto privatistico e tali da non incidere in maniera apprezzabile nella sfera dell'interesse pubblicistico di competenza dell'amministrazione comunale, che pertanto ha su tale attività liberalizzata un potere debole e poco invasivo che si limita al potere sanzionatorio pecuniario.

Diversamente, nel caso di opere edilizie sottoposte a SCIA, le stesse sono da ritenersi di maggiore entità e consistenza e tali da incidere invece in maniera significativa nell'ambito dell'interesse pubblicistico di competenza del comune, che ha su tale attività rientrando nel regime dei titoli edilizi tutti i poteri ordinari repressivi e sanzionatori dell'abuso edilizio. Infatti, nei confronti di tale attività sottoposta a SCIA, il comune assume integralmente tutti i poteri, repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di autotutela disciplinato dall'art. 21-*novies* della l. n. 241/1990. In relazione a quest'ultimo potere, quello dell'autotutela, riformato dalla legge c.d. "Madia", nei confronti della SCIA si esplica quel limite temporale di applicabilità, stabilito in diciotto mesi dallo spirare del termine per l'esercizio del potere inibitorio, che diversamente

non trova applicazione nell'attività sottoposta a CILA, dove non sussistono limiti temporali di intervento da parte del comune, in quanto quest'ultimo ha un potere unicamente sanzionatorio-pecuniario e non repressivo-ripristinatorio.

#### **Tipologia di illecito nel caso di esecuzione di opere abusive**

La realizzazione di opere edilizie in assenza della preventiva presentazione della CILA configura la violazione di una norma di legge in materia di attività appartenente al regime giuridico liberalizzato; pertanto costituisce semplice *illecito amministrativo*, da sottoporsi unicamente all'applicazione di una sanzione amministrativo-pecuniaria.

Diversamente, la realizzazione di opere edilizie in assenza della preventiva presentazione della SCIA configura la violazione di una norma di legge in materia di disciplina dei titoli edilizi e conseguentemente costituisce *illecito edilizio* da sottoporsi alla procedura repressiva anche con carattere ripristinatorio.

#### **Modalità di controllo da parte dell'amministrazione comunale**

Relativamente alla CILA e alla SCIA, la legge stabilisce modalità di controllo da parte dell'amministrazione comunale, di carattere sostanzialmente diverso. Infatti, l'attività sottoposta a CILA, in considerazione del regime giuridico di appartenenza sopra illustrato, non è sottoposta ad un controllo obbligatorio e sistematico da espletare sulla base di procedimenti formali, ma deve essere "soltanto" conosciuta dall'amministrazione affinché possa verificarne il modesto impatto sul territorio. A fronte di un'attività privata, il legislatore prevede una ingerenza di controllo da parte della pubblica amministrazione molto più debole e meno rigorosa e puntuale rispetto ai titoli edilizi, afferenti questi ultimi nel profilo pubblicistico. A dimostrazione di quanto affermato, si evidenzia che il d.P.R. 380/2001, art. 6-*bis*, comma 4, lett. b), non prevede un controllo obbligatorio e sistematico da parte del comune, ma afferma che le regioni disciplinano le modalità dei controlli delle CILA, anche a campione.

Diversamente, l'attività sottoposta a SCIA, in considerazione del regime giuridico di appartenenza sopra illustrato, è sottoposta dalla legge ad un controllo del comune con carattere obbligatorio e sistematico da espletare sulla base di procedimenti formali.

### **Tempi di controllo da parte dell'amministrazione comunale**

Relativamente alla CILA e alla SCIA, la legge stabilisce tempi di controllo diversificati da parte dell'amministrazione comunale.

Infatti, l'attività sottoposta a CILA non è sottoposta ad un controllo obbligatorio da effettuare con tempistiche perentorie, ma può avvenire senza scadenze di limiti temporali, in quanto non dà luogo da parte del comune, nel caso di controllo e conseguente azione sanzionatoria, al ripristino dello stato originario dei luoghi, ma unicamente all'applicazione di una sanzione amministrativo-pecuniaria.

Diversamente, l'attività sottoposta a SCIA è sottoposta dalla legge ad un controllo del comune, da effettuarsi con tempistiche perentorie, con particolare riferimento al potere inibitorio da esercitarsi nel termine di trenta giorni dalla data di presentazione. Infatti, spirato il termine dei trenta giorni per l'esercizio del potere inibitorio, entro l'ulteriore termine di diciotto mesi, quindi decorsi diciannove mesi dalla presentazione, il comune può ancora esercitare un potere di controllo con carattere repressivo, ma avviando un procedimento, ammettendo le parti a parteciparvi e bilanciando il profilo dell'interesse pubblico al corretto assetto del territorio con quello privatistico del legittimo affidamento del privato. Decorso il suddetto termine di diciotto mesi, anche nell'ipotesi di accertamento di SCIA illegittima, non è più possibile esercitare il potere repressivo, che potrà essere attivato senza scadenze temporali, unicamente nell'ipotesi in cui siano accertate false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza penale definitiva passata in giudicato.

### **Procedure edilizie di regolarizzazione e sanatoria relativamente alle opere edilizie abusive**

Nel caso di opere edilizie abusive, la procedura edilizia di regolarizzazione nel caso di opere sottoposte a CILA è radicalmente diversa dalla procedura di sanatoria degli interventi sottoposti al regime della SCIA. Infatti, nel caso si tratti di attività edilizia abusiva sottoposta a CILA la procedura di regolarizzazione non avviene con la richiesta e il rilascio di un atto espresso da parte dell'amministrazione comunale, bensì mediante la presentazione di CILA c.d. "tardi-

va" e pagamento della sanzione amministrativa in misura fissa di mille euro, indipendentemente dall'entità e consistenza delle opere, riducibile di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.

Diversamente, nel caso di attività edilizia abusiva sottoposta a SCIA, la regolarizzazione avviene mediante l'istituto della sanatoria edilizia che prevede il rilascio di un atto in forma espressa da parte del comune e pagamento della sanzione amministrativa in misura variabile, pari a quella dei contributi (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione).

### **La conformità urbanistico-edilizia da rispettare per la legittimazione di opere abusive**

Relativamente agli interventi edilizi già realizzati abusivamente, la conformità urbanistico-edilizia da verificare e rispettare, nel caso di regolarizzazione di opere sottoposte a CILA, è sostanzialmente diversa dalla procedura di sanatoria degli interventi sottoposti al regime della SCIA.

Infatti, nel caso si debbano regolarizzare le opere edilizie sottoposte alla procedura della CILA, è richiesta la conformità urbanistico-edilizia con riferimento unicamente alla sola data di presentazione della CILA c.d. "tardiva", non anche al precedente momento dell'esecuzione delle opere abusive. Pertanto, nel caso delle opere edilizie sottoposte a CILA non è richiesta l'ordinaria c.d. "doppia conformità", richiesta notoriamente nei titoli edilizi da rilasciarsi in sanatoria, ma nella relazione di asseveramento della CILA c.d. "tardiva" il professionista assevera la conformità delle opere riferita unicamente al momento del deposito della stessa agli atti comunali.

Diversamente, nel caso che le opere edilizie già realizzate e da sanare rientrino nel regime giuridico della SCIA, l'amministrazione comunale rilascia il titolo edilizio in sanatoria in forma espressa ed è pertanto richiesta la verifica della c.d. "doppia conformità", cioè la dimostrazione della conformità urbanistico-edilizia delle opere al momento della realizzazione abusiva delle stesse e alla data della richiesta agli atti comunali del titolo edilizio in sanatoria.

Pertanto, relativamente a questo profilo giuridico risulta maggiormente semplificata e facilitata la procedura di regolarizzazione di opere edilizie già realizzate se rientrano nella procedura della CILA, in rapporto alla sanatoria edilizia prevista per gli interventi rientranti nel regime giuridico della SCIA.

## Modalità di conduzione dei lavori

Le modalità di conduzione dei lavori relativamente alle procedure CILA e SCIA sono diverse per quanto attiene all'obbligatorietà della nomina del direttore dei lavori.

Infatti, nel caso di attività edilizia sottoposta a CILA non sussiste l'obbligo della nomina del direttore dei lavori, quale figura responsabile della condotta dei lavori, in quanto si tratta concettualmente di opere minime, di scarsa rilevanza, non in grado di incidere in maniera significativa ed apprezzabile nell'ambito del diritto pubblicistico e non penalmente rilevanti.

Diversamente, nell'ipotesi di attività edilizia sottoposta a SCIA, sussiste l'obbligo della nomina del direttore dei lavori, quale figura responsabile della condotta dei lavori, in quanto si tratta concettualmente di opere maggiori, di rilevante consistenza, in grado di incidere in maniera significativa nell'ambito dell'interesse pubblicistico.

## Gli adempimenti obbligatori procedurali

Diversi sono gli adempimenti obbligatori relativamente alle procedure della CILA o SCIA, per quanto riguarda l'obbligatorietà della comunicazione della fine dei lavori.

Infatti, nel caso di attività sottoposta a CILA, non sussiste l'obbligo della comunicazione di fine dei lavori, ferma restando la possibilità di effettuarla. Si rileva inoltre che il d.P.R. n. 380/2001, art. 6-bis, comma 5, stabilisce l'applicazione di una sanzione amministrativa unicamente nel caso di "mancata comunicazione asseverata" e non nel caso di CILA incompleta o irregolare, ovvero di lavori eseguiti in difformità. Da questa considerazione ne deriva che tutte le modifiche conformi alla disciplina urbanistico-edilizia, che vengono effettuate in corso d'opera in rapporto ad una CILA vigente e rientranti in tale fattispecie, sono da ritenersi regolarizzabili in assenza di alcuna procedura sanzionatoria, ma mediante semplice segna-





lazione da effettuarsi preventivamente o contestualmente alla eventuale comunicazione di fine dei lavori. Diversamente, nell'ipotesi di attività edilizia sottoposta a SCIA, sussiste l'obbligo della comunicazione della fine lavori e nel caso di ritardata od omessa presentazione è prevista l'applicazione delle relative sanzioni amministrative. Inoltre, tutte le modifiche conformi alla disciplina urbanistico-edilizia, che vengono effettuate in corso d'opera in rapporto ad una SCIA vigente, rientranti in tale fattispecie e non configuranti "variazioni essenziali", sono regolarizzabili in assenza di alcuna procedura sanzionatoria, ma mediante nuova segnalazione da effettuarsi preventivamente o contestualmente alla comunicazione della fine dei lavori.

#### **I diversi effetti in relazione alla conformità urbanistico-edilizia**

In relazione al profilo della conformità urbanistico-edilizia, abbiamo diversi effetti a seconda che le difformità edilizie sull'immobile siano sottoposte alla procedura della CILA o della SCIA.

Infatti, nel caso in cui le opere non conformi sotto il profilo urbanistico-edilizio rientrino nelle fattispecie dell'attività edilizia libera, siamo in presenza di interventi edilizi afferenti al regime giuridico della liberalizzazione e pertanto non incidono sul profilo della *conformità urbanistico-edilizia* dell'immobile.

Diversamente, se le opere non conformi sotto il profilo urbanistico-edilizio rientrano nelle fattispecie relative alla SCIA, siamo in presenza di interventi edilizi afferenti al regime giuridico dei titoli edilizi e pertanto incidono sul profilo della *conformità urbanistico-edilizia* dell'edificio.

#### **I diversi effetti delle opere abusive in relazione alla commerciabilità degli immobili**

In relazione al profilo della commerciabilità degli immobili, abbiamo effetti diversi a seconda che le difformità edilizie sull'immobile siano soggette a CILA o a SCIA.

Infatti, nel caso in cui le opere non conformi sotto il profilo urbanistico-edilizio rientrino nelle fattispecie dell'attività edilizia libera, in considerazione che siamo in presenza di interventi edilizi afferenti al regime giuridico della liberalizzazione, l'immobile ai fini della commerciabilità è da considerarsi nella condizione di *conformità urbanistico-edilizia*.

Diversamente, nel caso in cui le opere non conformi sotto il profilo urbanistico-edilizio rientrino nella fattispecie della SCIA, in considerazione che siamo in presenza di interventi edilizi afferenti al regime giuridico dei titoli edilizi, l'immobile ai fini della commerciabilità non può essere considerato nella condizione di *conformità urbanistico-edilizia*.

#### **Ammissibilità degli interventi su parti strutturali dell'organismo edilizio**

Presupposto essenziale e fondamentale con obbligo di rispetto in maniera vincolante è quello che le opere edilizie da assentire, per poter rientrare nella procedura della CILA, non devono riguardare interventi su parti strutturali dell'edificio. Infatti, nel momento in cui le opere riguardano le parti strutturali dell'edificio, si rientra nella tematica relativa alla sicurezza, materia di primo livello in relazione all'ordinamento



giuridico, e si accede alla sfera dell'interesse collettivo, di natura pubblicistica, e gli interventi edilizi non possono rientrare in un regime di liberalizzazione afferente al regime privatistico, ma devono essere sottoposti ad un vero e proprio titolo edilizio, quale la SCIA.

Pertanto, uno "spartiacque" importante fra la CILA e la SCIA è rappresentato dalla possibilità, ammessa solo per quest'ultima, di assentire interventi su parti strutturali dell'edificio, e in tal senso è opportuno capire meglio il significato di questa definizione. Infatti, è da ritenersi che il termine "parte strutturale" dell'edificio sia riferito agli elementi dell'organismo edilizio che assolvono ad una funzione strutturale nell'ambito del comportamento globale dell'edificio. Tali parti strutturali sono riferite, a titolo esemplificativo, agli elementi verticali dell'edificio (pilastri, setti murari, elementi verticali di qualsiasi materiale con funzione

portante, ecc.) e agli elementi orizzontali (solai, orizzontamenti di qualsiasi materiale con funzione portante, elementi in aggetto, ecc.).

In tal senso, si ritiene che la definizione "parti strutturali degli edifici" non sia da ricondurre in forma limitativa e totalizzante, unicamente a quelle opere strutturali per le quali occorre obbligatoriamente la denuncia sismica al competente ufficio del Genio Civile, ma sia comprensiva di quelle ulteriori opere edilizie che, pur in assenza di una pratica strutturale sismica, riguardano in maniera oggettiva ed inequivocabile elementi dell'organismo edilizio con funzione strutturale. Questo indirizzo applicativo deriva da una interpretazione secondo il criterio c.d. "letterale", ai sensi dell'art. 12 delle preleggi, della norma in oggetto che recita "su parti strutturali" e non usa la dicitura con contenuto più restrittivo e specifico "interventi sottoposti a denuncia sismica". Trova inoltre conferma secondo il criterio interpretativo *ratio legis*, tenuto conto che nella CILA non è previsto l'obbligo della nomina del direttore dei lavori e che quindi gli interventi su parti strutturali, ancorché non sottoposti alla denuncia sismica, richiedono durante l'esecuzione degli stessi una valutazione tecnica di controllo, in maniera adeguata e competente, da parte di una figura tecnica che deve essere nominata in forma obbligatoria, unicamente nella procedura abilitativa relativa alla SCIA. A titolo esemplificativo, si cita il regolamento emanato dalla Regione Toscana di cui al d.p.g.r. n. 36/R del 2009, in materia di disciplina sulle modalità di svolgimento delle attività di vigilanza e verifica delle opere e delle costruzioni in zone soggette a rischio sismico, ove all'art. 12, avente ad oggetto "opere di trascurabile importanza ai fini della pubblica incolumità", si individua una serie di interventi edilizi su parti strutturali dell'edificio, da realizzarsi in assenza del deposito al Genio Civile della denuncia sismica. Tali interventi, pur non rilevanti ai fini della necessità della denuncia sismica, costituiscono comunque "interventi su parti strutturali" dell'organismo edilizio e si ritiene necessario che siano assentiti previa presentazione di una SCIA. Ad esempio, rientrano tra le opere strutturali non sottoposte alla denuncia sismica quelle disciplinate dal d.p.g.r. n. 36/R, art. 12, comma 2, lett. f), relative alla creazione di aperture su setti di murature portanti, di dimensioni inferiori a mezzo metro quadrato, purché debitamente architravate. Pertanto, in tale ipote-





Tabella 2 – SCIA e CILA nei casi di interventi edilizi "pesanti" e "leggeri"

si un intervento strutturale, se pur modesto, necessita durante la sua esecuzione di verifiche e accertamenti di competenza tecnica, quali la dimensione dell'apertura e l'opportuno dimensionamento dell'architrave della stessa, con verifica della corretta esecuzione, ed è da ritenersi necessaria la presenza della figura tecnica del direttore dei lavori, che sussiste unicamente nell'ipotesi di presentazione di un titolo edilizio come la SCIA.

In effetti, il d.lgs. n. 222/2016, c.d. "SCIA 2", ha ulteriormente sviluppato la distinzione fra interventi edilizi c.d. "pesanti", che intervengono sulle parti strutturali dell'organismo edilizio da sottoporsi a SCIA, e quelli c.d. "leggeri", che non determinano interventi su tali elementi, da assoggettarsi a CILA, in-

serendo oltre alla categoria di intervento della "manutenzione straordinaria" anche quella del "restauro e risanamento conservativo". Da rilevare che in entrambi i casi di intervento edilizio c.d. "leggero" o "pesante", quindi da assoggettare rispettivamente a CILA, disciplinato dall'art. 6-bis del d.P.R. 380/2001, o SCIA, disciplinato dall'art. 22 stessa legge, siamo sempre nell'ambito di opere edilizie non sottoposte al regime penale.

Si rileva inoltre che una distinzione fondamentale fra la categoria di intervento edilizio della *manutenzione straordinaria* e del *restauro e risanamento conservativo* è rappresentata dal fatto che quest'ultima, diversamente dalla prima, consente anche la modifica di prospetto, intesa come aperture relative a finestre o

porte, in presenza di determinati presupposti. Infatti, l'impossibilità di apportare modifiche di prospetto nell'ambito della categoria di intervento della *manutenzione straordinaria* è stabilita da un indirizzo giurisprudenziale (sentenza T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 22 marzo 2017, n. 3780), al quale ad esempio la Regione Toscana si è allineata con la l.r. n. 50 del 2017, introducendo nella definizione di tale categoria di intervento espressamente il divieto della possibilità di modificare i prospetti. Quindi, la *manutenzione straordinaria* rappresenta un intervento edilizio di carattere puntuale e consente di eseguire opere e modifiche per rinnovare le finiture e gli elementi costitutivi dell'organismo edilizio, con possibilità di intervenire anche su parti strutturali per realizzare o integrare i servizi igienico-sanitari ed effettuare interventi anche di frazionamento o accorpamento di unità immobiliari. Tuttavia, i limiti di tale categoria di intervento edilizio sono rappresentati dall'impossibilità:

- di alterare la volumetria complessiva dell'organismo edilizio;
- di modificare la sagoma dell'organismo edilizio;
- di effettuare cambi di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti;
- di apportare modifiche di prospetto all'organismo edilizio.

Il *restauro e risanamento conservativo* costituisce invece un insieme sistematico di opere e consente di superare parzialmente i limiti di intervento della *manutenzione straordinaria* relativamente alla possibilità di effettuare cambi di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti e modifiche di prospetto in presenza di determinati presupposti. Infatti, il *restauro e risanamento conservativo* è finalizzato alla conservazione e alla gestione funzionale dell'organismo edilizio e consente il cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante e la modifica di prospetto, ove gli interventi siano rispettosi degli elementi tipologici, formali, strutturali, architettonici dell'edificio che non viene snaturato nelle proprie caratteristiche originarie.

Pertanto, oggi, a seguito delle modifiche normative introdotte dal d.lgs. n. 222/2016, la CILA ha acquisito maggiori potenzialità, ammettendo in questa procedura anche gli interventi di *restauro e risanamento conservativo* nel caso siano c.d. "leggeri"; in caso diverso rientrano nella procedura del titolo edilizio relativo alla SCIA. Quindi, nell'ambito degli inter-

venti di *restauro e risanamento conservativo* si determina lo "spartiacque" della rilevanza strutturale delle opere, da cui deriva l'appartenenza a due regimi giuridici radicalmente diversi, quello della liberalizzazione (CILA) o quello dei titoli edilizi (SCIA). Tale diversità procedurale si esplica in maniera tanto più sostanziale nel caso di regolarizzazione di opere edilizie già realizzate, in relazione ai diversi regimi a cui sono sottoposte sotto il profilo della procedura abilitativa preventiva riferita alla CILA o SCIA. Ad esempio, un intervento edilizio di *restauro e risanamento conservativo*, ove accompagnato da una piccola modifica di un'apertura su un muro, determina due diversi scenari giuridici in funzione della rilevanza strutturale; infatti:

- se l'apertura sulla muratura è effettuata in un edificio con struttura portante in cemento armato, tale opera riguarda la muratura di tamponamento non portante e quindi non ha rilevanza strutturale; pertanto la procedura abilitativa preventiva è quella della CILA e nel caso di frazionamento, avvenendo ordinariamente in assenza di aumento della superficie calpestabile, sarà a titolo gratuito in assenza di pagamento degli oneri di urbanizzazione ai sensi delle disposizioni del d.P.R. 380/2001, art. 17 (L), comma 4. Nel caso di regolarizzazione di opere edilizie già eseguite, la stessa avverrà con la presentazione della CILA c.d. "tardiva" e pagamento della relativa sanzione amministrativa nella misura fissa, ammontante all'importo di mille euro;
- diversamente, se l'apertura è effettuata sulla muratura portante di un edificio, tale opera ha rilevanza strutturale e pertanto la procedura abilitativa preventiva è quella della SCIA e nel caso di frazionamento si applicano gli oneri di urbanizzazione. Nel caso di regolarizzazione di opere edilizie già eseguite, la stessa avverrà con il rilascio di atto espresso da parte dell'amministrazione comunale (permesso di costruire) con relativo pagamento della sanzione amministrativa nella misura variabile, ammontante ad un importo potenzialmente anche rilevante pari a quello dei contributi (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione).

Come si può notare, la diversità dei suddetti regimi dettata dalla rilevanza strutturale si evidenzia in particolare nel caso di frazionamento con incremento di carico urbanistico, prevedendo l'esclusione degli oneri di urbanizzazione nel caso della CI-

LA o l'applicazione nel caso di SCIA e nella determinazione dell'importo della sanzione amministrativa da applicarsi nel caso di sanatoria, di importo fisso (mille euro) nel caso di attività edilizia libera e potenzialmente rilevante (importo uguale ai contributi) nel caso di titolo edilizio. In relazione a quest'ultima considerazione, si fa presente che il Consiglio di Stato, nel proprio parere sulla riforma c.d. "Mardia", nell'adunanza della commissione speciale del 21 luglio 2016, invita il legislatore a rimodulare in forma variabile e progressiva la sanzione amministrativa nel caso della CILA c.d. "tardiva", in quanto la sanzione in misura fissa di mille euro può risultare di importo irrisorio in relazione alla rilevante consistenza delle opere edilizie che risultano oggi sottoposte al regime della CILA.

#### **Quantità delle fattispecie di opere che possono assentire**

Le modifiche introdotte dalla riforma c.d. "SCIA 2" hanno cambiato in maniera rilevante lo scenario delle fattispecie di opere edilizie realizzabili con CILA o SCIA. Infatti, le fattispecie di opere non rientranti nel permesso di costruire o nella procedura liberalizzata in assenza di adempimenti, qualificabili nella fattispecie giuridica c.d. "residuale", sono state trasferite dalla SCIA alla CILA. Pertanto, diversamente dal passato dove tutto quello che non trovava specifica disciplina confluiva nella procedura del titolo edilizio relativo alla SCIA, oggi rientra nel regime giuridico liberalizzato della CILA, con tutto quello che conseguentemente ne deriva nei molteplici effetti sopra illustrati, di carattere semplificativo, di snellimento burocratico, di facilitazione, esclusione di applicazione degli oneri di urbanizzazione e riduzione degli importi relativi alle sanzioni amministrative nel caso di sanatorie. Trasferire una quantità apprezzabile di interventi dal regime dei titoli edilizi a quello liberalizzato ha comportato concretamente un effetto semplificativo che va oltre quanto possa essere immediatamente percepito. Infatti, oggi il titolo edilizio della SCIA è utilizzato unicamente nei casi espressamente previsti dalla legge, nello specifico da quanto disposto dall'art. 22 del d.P.R. n. 380/2001, salvo ulteriori interventi edilizi stabiliti legittimamente dalle regioni in applicazione del comma 4 dello stesso articolo.

#### **Conclusioni**

La riforma c.d. "SCIA 2" in materia di titoli edilizi auto-dichiarati ha conseguito una semplificazione eliminando la CIL e la DIA e riportando gli stessi al dualismo CILA e SCIA e contestualmente declassificando molte opere edilizie dalla necessità del titolo edilizio al regime della liberalizzazione. Tuttavia, questa semplificazione ha avuto effetti limitati e parziali, in quanto il legislatore ha portato ai limiti estremi le sottili differenziazioni che distinguono oggi le opere da sottoporsi al regime della liberalizzazione da quelle per le quali occorre ancora un titolo edilizio. Infatti, quel limite di demarcazione, quello "spartiacque" fra liberalizzazione e titolo edilizio è affidato ad elementi talora minimali, poco significativi, non sostanziali e talora interpretabili, che nel concreto non giustificano l'appartenenza a "mondi" giuridici così radicalmente diversi. L'individuazione della corretta procedura abilitativa, talora sottoposta a fattori interpretativi, relativamente alla CILA o SCIA, assume rilievo sostanziale e non formale perché l'appartenenza al regime della liberalizzazione piuttosto che a quello dei titoli edilizi conseguentemente determina effetti radicalmente diversi, sotto molteplici aspetti. Infatti, i profili sono diversi relativamente al regime giuridico, all'entità e consistenza delle opere assentibili, alla possibilità di effettuare interventi sulle strutture, ai poteri di controllo, di repressione e sanzionatori, alla tipologia di illecito, alle procedure ordinarie e in sanatoria, all'esclusione dell'applicazione degli oneri di urbanizzazione, agli importi delle sanzioni amministrativo-pecuniarie, alle modalità e agli adempimenti nella conduzione dei lavori, alla conformità urbanistico-edilizia e alla commerciabilità. Gli effetti che abbiamo in concreto da parte degli operatori della materia sono quelli di una oggettiva difficoltà di orientamento in questo complesso quadro normativo, talora oggetto di rilevanti aspetti interpretativi di tipo locale, derivanti anche dalle diverse legislazioni di dettaglio regionali. Pertanto, nell'obiettivo di una effettiva e sostanziale semplificazione amministrativa, si richiede al legislatore un ulteriore sforzo per ridurre i titoli edilizi auto-dichiarati ad uno soltanto, che insieme al permesso di costruire e all'attività effettivamente libera priva di adempimenti potrebbero costituire l'intero quadro abilitativo nella materia edilizia.