

Camera Amministrativa Salernitana.

Corso di approfondimento “Costruire oggi. Quali novità?”
Sportello unico e testo unico dell’edilizia – 21 maggio 2018

I principi e le questioni irrisolte

A cura di Demetrio Fenucciu

L'iniziativa organizzata dalla Camera Amministrativa Salernitana con Ance, Camera di Commercio ed ordini professionali degli ingegneri e degli architetti costituisce un'importante occasione di incontro.

Il mondo delle professioni e quello delle imprese debbono incontrarsi, discutere e cooperare per risolvere i problemi, nei rapporti con la P.A., prima di trovarsi di fronte a provvedimenti negativi da impugnare.

Mi riferisco ad una "consulenza" che agevoli la partecipazione al procedimento finalizzata a conseguire un risultato positivo in tempi utili.

Oggi questa soluzione trova un espresso riconoscimento nel disposto dell'art. 1 III comma del d.lgs 222/16 che dispone "*Le amministrazioni procedenti forniscono gratuitamente la necessaria attività di consulenza funzionale all'istruttoria agli interessati in relazione alle attività elencate nella tabella A, fatto salvo il pagamento dei soli diritti di segreteria previsti dalla legge.*"

La norma fornisce uno strumento che, se adeguatamente utilizzato da professionisti ed imprese, può produrre rilevanti effetti deflattivi ed accorciare i tempi per la soluzione dei problemi.

***o**

Venendo all'oggetto del nostro incontro, il mio compito è tracciare un quadro di insieme della normativa di riferimento con particolare attenzione all'individuazione dei principi che governano la materia, da utilizzare come una bussola che ci consenta di orientarci tra le modifiche legislative che si susseguono a ritmo incessante.

In tempi recenti, con l'art. 5 della l. 124/2015 il governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva.

La delega è stata attuata con il d. lgs. 30.6.2016 n. 126 in materia di segnalazione certificata di inizio attività, che ha introdotto rilevanti modifiche alla legge sul procedimento amministrativo con l'inserimento dell'art. 18 bis (presentazione di istanze e segnalazioni) e la (ennesima)

riformulazione dell'art. 19 (nuova disciplina della SCIA).

Successivamente il decreto legislativo 222/2016 ha tipizzato i distinti regimi delle attività amministrative private individuando i procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione ed elencandoli nella tabella "A" allegata.

Infine con il DM 2/3/2018 è stato approvato il glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera.

L'opera non è compiuta in quanto sono attesi i glossari delle opere edilizie realizzabili mediante CILA, SCIA, permesso di costruire e SCIA alternativa al permesso di costruire.

°°°

Parlando dei principi, la prima domanda che sorge spontanea è: se gli obiettivi del legislatore sono chiari e in un certo senso immutabili, perché si susseguono tante riforme a ritmo frenetico?

Basta consultare una qualsiasi banca dati per verificare che l'art. 19 della l. 241/1990 ha ricevuto fino ad oggi 18 riscritture (dal 2010 due o più all'anno), in molti casi assai incisive.

La società globalizzata ci impone di confrontarci con paesi molto competitivi.

Negli USA, dopo il crollo delle Torri gemelle del 5/9/2001 (costruite in nove anni, dal 1964 al 1973), in meno di dodici anni è stata inaugurata la Freedom Tower, 104 piani, 1776 piedi di altezza, il sesto grattacielo più alto del mondo.

Forse in Italia saremmo ancora impegnati a rimuovere le macerie, tra difficoltà burocratiche e sequestri.

Di tanto è consapevole il legislatore che, all'art. 15 comma 2 bis del TUE, nel disciplinare l'efficacia temporale dei titoli edilizi, ha disposto che *2-bis. La proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori è comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate.*

Una malinconica presa d'atto del fatto che spesso l'operatore è

costretto a subire iniziative amministrative o giudiziarie che, prima di rivelarsi infondate, causano ritardi e danni.

La situazione è nota anche agli operatori finanziari internazionali per il 58% dei quali il carico amministrativo e burocratico è la causa del mancato investimento in Italia.

C'è molto da cambiare per rendere i procedimenti più snelli e l'impresa Italia più competitiva, altrimenti la sfida della globalizzazione sarà irrimediabilmente perduta.

o

Gli interventi normativi susseguitisi, accompagnati da etichette "roboanti" (sblocca Italia, decreto del fare etc.), in mancanza di interventi strutturali risolutivi della crisi economica, perseguono una "liberalizzazione" intesa come strumento di dinamizzazione dell'iniziativa economica privata al fine di liberarla dagli intralci posti da una P.A. inefficiente. Si intende garantire certezze sia con riguardo agli interventi eseguibili che con riferimento ai tempi occorrenti perché l'abilitazione a dare corso all'attività diventi certa ed intangibile (sia da parte dei terzi che ad opera della stessa P.A., che ad un certo punto deve consumare irrimediabilmente il potere inibitorio).

A tal fine si pone un modello nuovo dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione: si passa dal divieto di esercizio delle attività con riserva di autorizzazione amministrativa all'intervento del privato (attuato con una comunicazione o dichiarazione o segnalazione in certi casi certificata di attività e correlativa assunzione di responsabilità) con riserva di provvedimento inibitorio da parte della P.A.

Inibizione che può intervenire solo ove si accerti che l'attività preannunciata violi un divieto ed in tempi rigorosamente delimitati dalla legge.

Non si attende un'autorizzazione, si esercita un diritto; l'iniziativa del privato (comunicazione o scia) tende a conseguire non un titolo abilitativo, ma il "non esercizio" di un potere inibitorio.

Il modello muta profondamente: l'attività è esercizio di un diritto non mediato dal provvedimento abilitante della P.A.

Questo credo sia il senso profondo dell'evoluzione del sistema; questo il futuro che ci attende e in parte la situazione che stiamo già vivendo.

Ovvio che le incertezze e i problemi siano tanti.

Come convive questo modello con il cd. silenzio assenso ex art. 20 l. 241/90?

In mancanza di un provvedimento autorizzatorio, quale sarà la tutela "effettiva" offerta al terzo controinteressato, privato della possibilità di impugnare un'autorizzazione, non più occorrente per l'esercizio delle attività comunicate alla P.A.?

Esiste un'autotutela in questo campo?

Qual è il giusto bilanciamento tra l'esigenza dell'imprenditore di essere certo di poter dare corso ad un'attività e il diritto del terzo di avvertirla in tempi ragionevoli?

Tempi, questi, che non devono coincidere con i ristretti spazi temporali in cui la P.A. può inibire l'esercizio dell'attività, ma neppure possono essere indefiniti, altrimenti risulterebbe più rassicurante un'autorizzazione da impugnare entro sessanta giorni a pena di decadenza. Sul punto pende questione di costituzionalità posta dal TAR Firenze ordinanza n. 667/2017 in cui si assume che il legislatore avrebbe creato un mostro giuridico consentendo al terzo di agire senza limiti di tempo a tutela delle proprie ragioni, condannando l'imprenditore ad un'intollerabile incertezza che contraddice ogni istanza di dinamizzazione dell'economia.

Come convive l'esigenza di offrire certezze all'imprenditore con il potere di annullamento dei titoli illegittimi (e di sospensione degli interventi in corso) riconosciuto alla Regione dall'art. 39 del TUE addirittura nell'arco di un decennio?

E che senso ha limitare l'intervento inibitorio della P.A. in materia edilizia a 30 giorni (art. 19 comma III l. 241/1990) o a quello consentito in presenza delle condizioni di cui all'art. 22 nonies l. 241/1990 e cioè entro 18 mesi dalla scadenza del termine per la repressione degli interventi non consentiti, se il comma 6 fa salvi gli ordinari poteri di intervento dei comuni in materia urbanistico edilizia

ai fini della repressione degli interventi abusivi?

°°°

Per inquadrare tutte le questioni pendenti è utile fare riferimento alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che spesso ha esaminato la disciplina edilizia.

Per farlo richiamerò una serie di decisioni della Corte osservando in primo luogo che pare assai significativo di un clima di incertezza il numero – impressionante – di volte in cui la disciplina edilizia è stata portata all’attenzione della Corte Costituzionale.

Sentenza 5/1980: inerenza del diritto di edificare al diritto di proprietà.

Prima di tutto la Corte Costituzionale ha chiarito che il diritto di edificare è sottoposto a limiti dalla pubblica autorità, ma inerisce al diritto di proprietà, per cui il relativo titolo abilitativo non attribuisce diritti nuovi, ma presuppone facoltà preesistenti (sent. 5/1980) e per tale ragione è irrevocabile.

Ovvio che la nuova disciplina edilizia, che individua attività libere soggette a mera comunicazione ovvero a dichiarazioni preventive in funzione legittimante, è coerente con questa impostazione,

°°°

Riparto di competenze legislative Stato Regioni.

In termini generali, la disciplina dell’edilizia inerisce alla materia concorrente (ex art. 117 Cost. III comma) «governo del territorio», in cui spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato (sentenze 6, 102, 272/2013, 192/2011, 340/2009, 196/2004, 362/ 2003).

Il testo unico dell’edilizia conferma questo impianto: l’articolo 2 I comma dispone che “le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico.”

E’ perciò essenziale chiarire l’ampiezza e l’area di operatività dei

“principi fondamentali” riservati alla legislazione statale; sul punto la Corte Costituzionale è intervenuta più volte con pronunce essenziali per una corretta interpretazione della normativa vigente.

o

Il quadro di riferimento.

Art. 97 Cost. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Art. 117 Cost. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

Art. 41 carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

“Diritto ad una buona amministrazione” 1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole

Direttiva servizi 2006/123/CE stigmatizza “procedure amministrative eccessivamente gravose” come ostacolo alla competitività. Obiettivo è “sopprimere regimi di autorizzazione, procedure e formalità eccessivamente onerosi” superare “la complessità, la lunghezza e l'incertezza giuridica delle procedure amministrative”.

La direttiva tende alla semplificazione amministrativa, in particolare mediante la limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare ai casi in cui essa è indispensabile (quando un controllo a posteriori non sarebbe efficace) e l'introduzione del principio della tacita autorizzazione da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato termine. Facilita inoltre il rapporto con le pubbliche autorità attraverso l'istituzione di sportelli unici (cfr. in particolare artt. 5,6, 7, 9, 10 e 13).

Legge 124/2015 e decreti attuativi che, nell'individuazione dei procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso, hanno espressamente fatto

riferimento ai principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi.

o

In questo quadro normativo di riferimento la Corte Costituzionale ha svolto un ruolo essenziale.

Segnalo:

Corte Costituzionale sentenze 27.6.12 n. 164 e 9.514, n. 121

La Scia edilizia attua il principio di semplificazione, da tempo radicato nell'ordinamento italiano e di diretta derivazione comunitaria, che costituisce principio fondamentale dell'azione amministrativa.

La disciplina della Scia rileva ai sensi dell'art. 117 II comma lettera s) Cost. quale prestazione concernente i diritti civili e sociali che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale, con conseguente competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La prestazione garantita a tutti i cittadini in materia di Scia attiene al principio di semplificazione, tende a garantire la libertà di iniziativa economica (41 Cost.) e costituisce principio fondamentale (la cui determinazione è rimessa allo Stato) in materia di governo del territorio, cui vanno ricondotte edilizia ed urbanistica (117 III comma Cost., con potestà legislativa concorrente).

Il modello procedimentale garantito è quello per cui con la presentazione della SCIA il soggetto può dare inizio all'attività, mentre l'amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti legittimanti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (trenta giorni nel caso di SCIA in materia edilizia), adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salva la possibilità che l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione.

o

Corte Costituzionale sentenza 282 2016.

Nel dichiarare illegittime molte norme regionali marchigiane in materia edilizia (LRM 17/2015) ha chiarito che la definizione delle categorie di

interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni del "governo del territorio", vincolando così la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012, n. 309 del 2011).

°°°

La disciplina delle distanze: Corte Cost. sentenze 41/17 e 134/14.

L'articolo 2 bis del TUE dispone che le regioni possono prevedere, "con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 144 ... nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali."

La Corte (sent. 41/2017) distingue:

-l'ordinaria disciplina delle distanze tra fondi, inerente alla materia ordinamento civile e posta principalmente dal codice civile (artt. 873 e ss.), rientrando nella competenza esclusiva dello Stato;

-l'art. 9 DM 1444/1968 (norma che pone tra l'altro la distanza minima inderogabile di m 10 tra pareti finestrate) afferente il governo del territorio e in quanto tale derogabile, da parte delle regioni, ma solo "nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche" (ex plurimis, sentenza n. 231 del 2016) attraverso "strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio", con divieto di intervenire nella disciplina dei rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati (sentt. 114/2012, 232/2005).

Si è così ritenuta illegittima una disposizione regionale (LR 4/2015 Veneto) che consentiva deroghe all'art. 9 del DM 1444/1968 non solo con riguardo alle aree disciplinate da piani urbanistici attuativi, ma anche con riferimento ad interventi "disciplinati puntualmente", assimilabili a disposizioni inerenti e perciò esulanti dalle competenze regionali in quanto afferenti alla materia "ordinamento civile."

Con sentenza 134/2014 la Corte ha non ritenuto fondata la questione

di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 6, lett. g), della L.R. Basilicata 16 aprile 2013 n. 7, che include tra le possibili varianti ai piani nelle aree industriali quelle che “prevedano modifiche alle distanze dai confini, purché nel rispetto di quelle dettate dal codice civile”. Infatti, venendo in rilievo una competenza concorrente riguardo ad una materia che, relativamente alla disciplina delle distanze, interferisce con altra di spettanza esclusiva dello Stato, tale norma va interpretata nel senso che debbano essere comunque osservati i principi della legislazione statale quali si ricavano dall'art. 873 c.c. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-quinquies della L. 17 agosto 1942, n. 1150 (introdotto dall'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), avente efficacia precettiva e inderogabile.

Corte Costituzionale sentenze 107/2017 e 101/2013: sulla portata dell'art. 36 del TUE.

Costituisce principio fondamentale della materia governo del territorio il disposto dell'art. 36 TUE nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria alla sussistenza della doppia conformità cioè della conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della sua realizzazione sia in quello della presentazione dell'istanza di sanatoria.

Sono perciò illegittime le disposizioni del piano casa Campania, introdotte dalla LR 6/2016 (art. comma 1 lett, l) nella parte in cui estendono il disposto dell'art. 36 TUE agli interventi realizzati dopo l'entrata in vigore della legge regionale sul piano casa ma conformi ad essa (legge regionale) e non alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente al momento della loro realizzazione.

Le questioni irrisolte.

- A. Sul potere di annullamento del permesso di costruire da parte della Regione.

L'art. 39 del TUE prevede che i titoli edilizi che autorizzano interventi non conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della loro adozione possono essere annullati dalla regione entro 10 anni dalla loro adozione.

La norma si applica (comma 5-bis) anche agli interventi oggetto di SCIA.

Il provvedimento di annullamento deve essere emesso entro 18 mesi dall'accertamento delle violazioni e preceduto da contestazione delle violazioni ed invito a dedurre all'interessato e deve essere seguito da ordine di demolizione delle ere edilizie entro 6 mesi.

Si consideri (a ribadire la ratio sottesa alle evoluzioni normative, tendente a garantire una sempre maggiore rilevanza al principio di certezza dei rapporti giuridici con superamento del principio di inesauribilità del potere amministrativo) che in precedenza l'art. 27 della l. 1150 del 1942 riconosceva allo Stato un potere di annullamento dei titoli edilizi "senza limiti di tempo."

Ma:

-se la SCIA (art. 19 comma 6 ter) non costituisce provvedimento tacito direttamente impugnabile, come può essere oggetto di autotutela (mancando l'atto, manca l'oggetto dell'autotutela)?

- se il regime vigente favorisce il consolidamento del diritto del privato di dare corso all'intervento, mettendolo al riparo da iniziative della P.A. scaduto il termine ex art. 21 nonies l. 241/1990, come può ammettersi una verifica di legittimità lungo l'arco di ben 10 anni?

Il Tar Perugia sembra aver trovato la quadra con la sentenza 961/2016 che:

-afferma che l'ordinamento contempla il solo esercizio officioso del potere escludendosi l'obbligo giuridico di provvedere a fronte di istanze volte a sollecitarlo, pena l'elusione del termine decadenziale entro il quale va esercitata l'azione giudiziaria;

-precisa che il potere in questione deve essere esercitato alla luce dell'art. 97 Cost. e del principio di ragionevolezza, con valutazione

degli interessi e eventuali affidamenti. Tanto in particolare alla luce della rimodulazione dell'art. 21-nonies della legge 241 del 1990 ex l. 124/15 (che ha rigorosamente delimitato il termine di esercizio del potere d'annullamento d'ufficio in 18 mesi dalla emanazione dell'atto) ed in coerenza con un'interpretazione comunitariamente orientata del potere di annullamento straordinario, atteso che l'eccezionale maggior ampiezza del termine deve contemperarsi con il principio di derivazione comunitaria di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto.

Secondo il Tar, quindi, il potere in questione potrebbe essere esercitato entro diciotto mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine previsto dalla legge per l'esercizio del potere ordinario di verifica da parte dell'amministrazione competente, come opportunamente precisato dall'art. 2 IV comma d. lgs. 222/2016.

La tesi, tuttavia, non pare essere condivisa dal Consiglio di Stato che, con sentenza n. 4038/2017, ha dato un'interpretazione assai rigorosa della norma, distinguendo l'annullamento in questione dall'ordinario potere di autotutela comunale e chiarendo che la Regione non è chiamata a valutare l'affidamento del privato secondo lo schema dell'art. 21 nonies l. 241/90, ma solo la sussistenza di un interesse pubblico attuale e concreto ad intervenire sotto il profilo urbanistico-edilizio.

Il Consiglio di Stato conferma la vigenza del termine decennale, decorrente peraltro non dalla conoscenza dell'intervento da parte della Regione, ma dal deposito della relazione del funzionario che ha svolto gli accertamenti.

Credo che l'istituto andrebbe riformato in coerenza con i principi innanzi richiamati.

o

B. Sul potere ordinario di vigilanza sull'attività urbanistica edilizia ex art. 19, comma 6 bis l. 241/1990.

La norma precisa che, nonostante la nuova disciplina della SCIA, "restano ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività

urbanistico edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal DPR 380/2001.”

Alcuni commentatori interpretano la norma in esame come attributiva di un potere ordinario di controllo (anche sollecitabile da terzi) che non sarebbe soggetto a termini.

Anche in questo caso il problema va risolto con riguardo ai principi ispiratori della normativa vigente.

Ammettere un potere di controllo del tutto svincolato dai termini di cui ai commi 3 e 4 dell’art. 19 vanificherebbe gli scopi della riforma.

Già nel vecchio regime, quando si riteneva che l’assenso alla DIA costituisse una sorta di provvedimento tacito che si formava decorsi i trenta giorni dalla presentazione denuncia, accorta giurisprudenza assumeva che il potere di intervento successivo al consolidamento della DIA dovesse essere esercitato sotto forma di autotutela (cfr. Cons. Stato 4780/14 e Tar latina 269/2014), con applicazione del termine di diciotto mesi ex art. 21 nonies l. 241/90.

Personalmente ritengo che la nuova normativa vada ricondotta ad unità, superando quella che altrimenti risulta una contraddizione invincibile.

Dunque la norma in esame non pregiudica il consolidamento del diritto del dichiarante a dare corso all’intervento segnalato, ma semplicemente ribadisce che su quello stesso intervento la P.A. può eseguire controlli in fase esecutiva per verificare che quanto realizzato coincida con quanto programmato e dichiarato.

La disposizione, in definitiva, è francamente inutile in quanto sovrapponibile al comma 2 bis dell’art. 21 a norma del quale “Restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all’attività ai sensi degli articoli 19 e 20.” .

C. Dichiarazioni false e conformazione dell’attività privata.

In caso di segnalazione accompagnata da dichiarazioni false sussiste uno specifico illecito penale (art. 21 comma 1 e 19 comma 6) doloso il che, oltre a impedire la successiva conformazione dell'attività (come prevede l'art. 21 I comma), non consente la formazione di un affidamento tutelabile dal diritto (v. sul punto Cons. Stato, A.P. 8/2017 che, in ipotesi di dichiarazioni false, ritiene ammissibile l'intervento repressivo entro un termine ragionevole decorrente dalla scoperta delle falsità, indipendentemente dal loro rilievo penale e considera l'atteggiamento ingannevole dell'interessato inidoneo a fondare un affidamento rilevante per il diritto).

In particolare, l'art. 21 comma 1 l. 241/1990 sancisce che In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

L'art. 21 nonies comma 2 bis, inoltre, dispone che i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di dichiarazioni false per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi.

La disposizione, inoltre, richiama gli articoli 75 e 76 DPR 445/2000 che, a loro volta, prevedono la decadenza dell'autore di dichiarazioni false dai benefici conseguiti.

Le norme citate si pongono in apparente conflitto con l'articolo 19 III comma 1. 241/1990 che, in accordo con gli scopi del nuovo regime, sembra ammettere la regolarizzazione degli interventi in caso di segnalazioni o dichiarazioni non veritiere¹ prevedendo, oltre alla

¹ L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa. L'atto motivato interrompe il

sospensione dell'attività, la fissazione di un termine per conformarla, decorso il quale, in ipotesi di positiva risposta del segnalante, la sospensione viene meno.

Quale la soluzione?

E' evidente un difetto di coordinamento formale delle norme.

E' decisivo osservare che il nuovo regime risponde ad una ratio di semplificazione e snellimento, per cui non avrebbe alcun senso impedire la conformazione di un'attività conforme a legge, indipendentemente dalla presenza di dichiarazioni erronee o non veritiere. Di fronte all'esercizio di un diritto, conta la sua effettiva sussistenza, non il modo in cui esso sia stato rappresentato.

Conseguentemente, vanno distinte le dichiarazioni non veritiere "innocue" da quelle sostanzialmente false, ovvero consapevolmente tendenti a rappresentare una situazione inesistente al fine di sostenere l'ammissibilità di un intervento edilizio non consentito.

Pertanto:

-nei trenta giorni dalla segnalazione, la P.A. potrà riconoscere rilievo anche alle dichiarazioni solo formalmente inesatte, formulando un invito vincolante a regolarizzare;

-nei successivi 18 mesi rileveranno, al fine dell'esercizio dei poteri repressivi, i falsi sostanziali secondo lo schema dell'art. 21 nonies;

-nel caso in cui la falsità venga accertata con sentenza penale passata in giudicato la P.A. potrà esercitare i poteri repressivi senza limiti di tempo.

Resta da chiedersi perché la P.A., trascorsi i 18 mesi, perda il potere repressivo anche in caso di dichiarazioni false, salvo poi recuperarlo solo ove intervenga una sentenza penale di condanna per falso passata in giudicato (mentre a tal fine non sarebbe sufficiente una condanna pronunciata in primo grado e seguita da declaratoria di prescrizione).

termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.