



**Articolo 36 Legge Regione Siciliana 22 febbraio 2019 n. 1**  
**- Spettanze dovute ai professionisti per il rilascio di titoli**  
**abilitativi o autorizzativi**

**Note e commenti**

**Roma, marzo 2019**

La presente nota è stata redatta dall'avv. Lorenzo Passeri Mencucci.

All'esame è l'interpretazione dell'art. 36 L.r. Sicilia n. 1 del 22/02/2019 che, seguendo l'esempio di altre Regioni, ha disposto che il rilascio dei titoli assentivi debba essere corredato da una dichiarazione (sostitutiva di notorietà) di avvenuto pagamento del professionista. L'art. 36 al comma 1 prevede, tuttavia, anche che l'istanza diretta al rilascio di (non meglio definiti) "*titoli endoprocedimentali*" debba essere accompagnata da una lettera di affidamento dell'incarico al professionista.

Occorre muovere dall'esame della norma.

L'art. 36 della L.r. 22/02/2019 n. 1 disciplina, infatti, due distinte fattispecie:

- 1) quella di cui al comma 1 che onera l'istante ("*le istanze....sono corredate*") che richieda il rilascio di "*titoli endoprocedimentali*" ad allegare una "*lettera di affidamento dell'incarico*" ad un professionista;
- 2) quella di cui al comma 2 che **condiziona** invece (non l'istanza, ma) il rilascio "*dei titoli abilitativi ed autorizzativi*" alla sussistenza di una "*dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del professionista o dei professionisti sottoscrittori degli elaborati progettuali **attestante il pagamento delle correlate spettanze***".

L'articolo 36 inoltre **sanziona espressamente la sola omissione di cui al comma 2** (prevedendo che l'omesso deposito della dichiarazione attestante il pagamento rappresenti motivo ostativo al "*completamento dell'iter amministrativo*") mentre nulla prevede riguardo al caso di omessa allegazione all'istanza della "*lettera di affidamento*". In particolare il comma 3 del citato art. 36 dispone che: "*la mancata presentazione della dichiarazione **di cui al comma 2** costituisce motivo ostativo per il completamento dell'iter amministrativo fino all'avvenuta integrazione...*". In generale detta omissione deve dunque ritenersi priva di conseguenze ostative alla prosecuzione dell'iter procedimentale (quanto meno ai sensi della norma in esame).

Appare peraltro evidente come il primo comma dell'art. 36 L.r. n. 1/2019 (nella parte in cui impone l'onere di allegazione della lettera di conferimento dell'incarico professionale all'istanza procedimentale – si affronterà successivamente la problematica legata alla nozione di *"titoli endoprocedimentali"*) faccia da *pendant* con la previsione del legislatore statale di cui all'art. 9, comma 3, DL 1/2012 (come modificato dall'[art. 1, comma 150, L. 4 agosto 2017, n. 124](#)) secondo cui: *"Il professionista deve rendere noto obbligatoriamente, in forma scritta o digitale, al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento fino alla conclusione dell'incarico e deve altresì indicare i dati della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale. In ogni caso la misura del compenso è previamente resa nota al cliente obbligatoriamente, in forma scritta o digitale, con un preventivo di massima, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi"*.

Non vi è dubbio che dalla lettura complessiva dell'art. 36 emerga una netta distinzione fra i titoli di cui al comma 1 e quelli di cui al comma 2. I primi sono definiti come *"titoli endoprocedimentali"* e dunque, per definizione, sono titoli diversi da quelli abilitativi, ossia dai provvedimenti che perfezionano il procedimento principale ed ai quali sembra fare riferimento, invece, il comma 2.

Un atto riveste natura "endoprocedimentale" quando è "interno" ad un procedimento diretto al rilascio del provvedimento finale; in quanto tale esso è, sebbene strumentale alla più complessa catena procedimentale che condurrà all'emanazione di un provvedimento finale (efficace, esecutivo ed esecutorio), generalmente privo di rilevanza esterna (ossia non suscettivo di produrre effetti esterni). Tuttavia non mancano casi in cui l'atto endoprocedimentale assume rilevanza esterna (meglio sarebbe parlare in questo caso di provvedimento); quest'ipotesi si

verifica quando esso è l'atto conclusivo di un'autonoma fase sub-procedimentale di un procedimento complesso (si pensi agli atti conclusivi delle fasi sub-procedimentali di un procedimento di aggiudicazione di una gara ovvero al provvedimento di adozione del Piano regolatore). Ovviamente è rimesso al legislatore, in ossequio al principio di legalità che informa l'azione della pubblica amministrazione, il compito di individuare quali siano gli atti idonei a produrre effetti e le condizioni di tale efficacia.

Sulla scorta di tale breve ricostruzione non vi è dubbio che da un punto di visto terminologico l'endiadi "*titoli endoprocedimentali*" intenda individuare una fattispecie accostabile all'ipotesi da ultimo menzionata, ossia quella dell'atto (appunto) endoprocedimentale, ma avente rilevanza esterna. In quest'ultimo senso depone il richiamo al termine "atecnico" "*titolo*" generalmente utilizzato in alcuni settori per identificare un atto assentivo (ad es: "*titolo edilizio*"). Tale autonomia sembrerebbe inoltre ulteriormente avvalorata dal fatto che vi debba essere un'istanza del privato volta al rilascio di tale "*titolo endoprocedimentale*" che, pertanto, assumerebbe una sua propria autonomia al punto tale da dover poter essere espressamente "richiesto" dal privato.

Tuttavia tale interpretazione che, avvalorata dal tenore letterale della norma, si sforza di delineare uno specifico ambito oggettivo della disposizione in esame, stride con una sua analisi logico sistematica.

Innanzitutto il privato che propone una domanda all'amministrazione avviando un procedimento amministrativo è **sempre** diretto al conseguimento del bene finale ossia al conseguimento del provvedimento principale e giammai del **solo** atto/titolo intermedio che, per definizione sarebbe solo **parzialmente satisfattivo**.

Del pari non vi è ragione di prevedere, come avviene nel caso dell'art. 36, un onere di allegazione di una lettera di conferimento di incarico ad una istanza per il rilascio di un "*titolo endoprocedimentale*" e non anche all'istanza per il rilascio del "*titolo principale*" conseguibile all'esito del perfezionamento di un procedimento complesso nell'ambito

del quale si colloca anche il sub-procedimento ed il titolo endoprocedimentale. Ed è chiaro che l'allegazione della lettera all'istanza principale sarebbe sufficiente a "coprire" anche l'eventuale istanza volta al conseguimento del titolo endoprocedimentale.

Inoltre se si aderisse alla tesi del "titolo endoprocedimentale" come titolo comunque abilitante rilasciato al privato (anche se non idoneo a riconoscergli l'utilità finale in quanto appunto "endoprocedimentale") la norma non avrebbe ragione di individuare distinte allegazioni a corredo delle istanze del 1° comma e per il rilascio dei titoli del 2° comma. In entrambi i casi (cogliendo la *ratio* della complessiva previsione di cui all'art. 36 nella tutela del professionista ad un compenso equo e proporzionato alla qualità della prestazione resa) anche il rilascio del titolo endoprocedimentale dovrebbe essere accompagnato dal pagamento del corrispettivo dovuto al professionista per l'attività resa. Diversamente ragionando dovrebbe inammissibilmente ritenersi che nel caso in cui un committente ricorra ad un professionista per il rilascio del titolo endoprocedimentale e, successivamente ad un professionista diverso per l'espletamento degli adempimenti connessi al rilascio del titolo finale, il primo non abbia diritto a vedersi applicate le garanzie previste dall'art. 36 della legge regionale (il quale non prevede espressamente di allegare la dichiarazione sostitutiva di avvenuto pagamento anche nel caso in cui vi sia il rilascio del titolo endoprocedimentale).

In questo contesto preme precisare anche che non possono inquadarsi come atti endoprocedimentali gli atti di attestazione dell'avvenuto deposito di Comunicazioni e/o Segnalazioni certificate di inizio attività (CILA; SCIA; DIA) nonché ovviamente il rilascio del *permesso di costruire*. Difatti, come noto, il ricorso alla segnalazione di inizio attività e/o alla comunicazione presuppone una inversione di tendenza del legislatore che, sul presupposto della intervenuta liberalizzazione del settore, esclude che l'intervento della pubblica amministrazione abbia una valenza autorizzatoria, rivestendo invece una funzione di controllo e/o

verifica postuma. In estrema sintesi si inverte il rapporto cittadino/p.a.: il privato agisce (in quanto il settore è liberalizzato) e l'amministrazione ne controlla la conformità ai presupposti di legge esercitando poteri conformativi, inibitori e di ripristino nei termini imposti dalla legge ovvero, una volta che questi ultimi siano decorsi, intervenendo solo in presenza delle condizioni di cui all'art. 21 *nonies* L. n. 241/90. Il deposito della dichiarazione non è dunque un atto endoprocedimentale né, tantomeno, può inquadrarsi come istanza diretta ad introdurre un sub-procedimento di verifica da parte della p.a. innanzitutto perché il procedimento di controllo non ha valenza sub-procedimentale ma è un procedimento autonomo; inoltre perché la p.a. agisce d'ufficio (evidentemente senza la necessità di specifica istanza da parte del privato) ed infine in quanto il procedimento di controllo non è destinato a perfezionarsi con un "titolo endoprocedimentale".

Alla luce di quanto sopra, nella formulazione della norma di cui al comma 1 dell'art. 36 sembra apparire superfluo proprio il richiamo al termine "endoprocedimentale" collegato a quello del titolo. Difatti l'eliminazione dello stesso ricondurrebbe a coerenza la previsione anche nel collegamento con il 2° comma del medesimo art. 36 che porrebbe l'onere dell'allegazione della lettera di incarico professionale a qualsiasi istanza di avvio di un procedimento da parte di un privato.

Sulla scorta delle coordinate interpretative di cui sopra non è possibile condividere le conclusioni rassegnate negli atti sul punto emanati dal Genio Civile e dal Comune di Catania.

Difatti una lettura "piana" delle norme recate dall'art. 36 porta a distinguere, come detto, i due momenti dell'affidamento dell'incarico e del pagamento del corrispettivo e questo non solo (logicamente e naturalmente) sotto il profilo della sequenza temporale ma anche (come visto) delle conseguenze giuridiche in quanto (ed il punto non pare revocabile in dubbio alla luce del tenore letterale della norma) **è la sola omessa presentazione della dichiarazione di cui al comma 2** (ossia quella

relativa all'avvenuto pagamento) a sospendere il procedimento (così va intesa l'endiadi "*motivo ostativo al completamento del procedimento*"). Del tutto irrilevante (quanto meno ai fini della ricevibilità e procedibilità dell'istanza) è l'omessa presentazione della lettera di affidamento dell'incarico ad un professionista. Tale ricostruzione appare, invero, giustificabile anche sul piano sostanziale in quanto, come noto, per alcuni procedimenti (ad esempio i procedimenti in materia edilizia se finalizzati al solo intervento inibitorio e/o conformativo in base a SCIA e/o CILA) richiedono comunque l'intervento di un tecnico quantomeno ai fini della sottoscrizione degli elaborati progettuali e questa circostanza, *ex se*, è sufficiente a consolidare il perfezionamento di un contratto (fra istante e professionista).

Tralasciando la questione circa il significato del termine "*titoli endoprocedimentali*" (sulla quale si è detto sopra) non può, pertanto, convenirsi con quanto pare trapelare dall'ordine di servizio n. 718/2019 del Genio civile che sembrerebbe condizionare il rilascio dei titoli finali (e non solo endoprocedimentali) al deposito della lettera di incarico al professionista (il punto 2 della nota difatti dispone espressamente che ai fini del rilascio dei titoli "finali" - quelli di cui al comma 2 dell'art. 36 - sia necessario allegare "**anche**" la dichiarazione sostitutiva di notorietà dell'avvenuto pagamento del professionista). Del pari non può ritenersi sanzionabile come detto (quantomeno ai sensi dell'art. 36 in esame) l'omesso deposito del contratto con il professionista ai fini del rilascio dei titoli endoprocedimentali; in quest'ottica non appare condivisibile la sostanziale "sospensione" del rilascio di detti titoli prevista dal comma 3 dell'Ordinanza in esame.

Non è altresì condivisibile quanto prescritto nella nota prot. 74371 del 20.02.2019 del Comune di Catania nella quale si legge che: "*tutte le istanze di pratiche edilizie di CILA, DIA, SCIA, SCA, permessi di costruire nonché le perizie giurate di pratiche di sanatoria edilizia, pervenute a far data 27/02/2019, devono essere corredate dalla lettera di affidamento*



dell'incarico al professionista ...(rif. c.1 L.r. n. 1 del 22/02/2019)". Tale prescrizione non è aderente al tenore del pur richiamato comma 1 del citato art. 36 che, come visto, limita l'onere di presentare la lettera di affidamento ai soli casi di "rilascio di titoli endoprocedimentali" fra i quali non è dato certamente inquadrare il permesso di costruire ovvero gli interventi in regime liberalizzato (SCIA ecc.). Del pari **non condivisibile** è quanto statuito al secondo punto della medesima nota nella parte in cui afferma che la dichiarazione di "avvenuto pagamento" dovrà essere allegata alle "**istanze di CILA, DIA, SCIA; SCA, permesso di costruire...**". Difatti la statuizione può essere valere in caso di Scia e/o Cila ma non anche nel caso di permesso di costruire in quanto, rispetto a quest'ultimo, ricorre un'anticipazione dell'allegazione rispetto a quanto imposto dalla legge regionale che prevede il deposito della dichiarazione "**al momento del rilascio**" di detti titoli abilitativi o autorizzativi (e non al momento dell'istanza).

Alla luce di quanto sopra, per rendere più coerente il dettato normativo alla sua concreta attuazione, si propone il seguente emendamento:

Al comma 1 dell'art. 36 della Legge regionale 22/02/2019, n. 1:

- dopo la frase "rilascio di titoli" è soppressa la parola "endoprocedimentali";
- dopo la frase "rilascio di titoli" è inserita la seguente: "nonché le segnalazioni e le dichiarazioni certificate e le comunicazioni".

Testo vigente art. 36 comma 1 L.r. 1/2019	Proposta di modifica
1. Al fine della tutela delle prestazioni professionali rese sulla base di istanze presentate alla pubblica amministrazione per conto dei privati cittadini o delle imprese, le istanze volte al rilascio di titoli endoprocedimentali sono corredate, oltre che da tutti gli elaborati previsti dalla normativa vigente, dalla lettera di affidamento dell'incarico al professionista sottoscritta dal richiedente il titolo in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.	Al fine della tutela delle prestazioni professionali rese sulla base di istanze presentate alla pubblica amministrazione per conto dei privati cittadini o delle imprese, le istanze volte al rilascio di titoli <del>endoprocedimentali</del> <b>nonché le segnalazioni e le dichiarazioni certificate e le comunicazioni</b> sono corredate, oltre che da tutti gli elaborati previsti dalla normativa vigente, dalla lettera di affidamento dell'incarico al professionista sottoscritta dal richiedente il titolo in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445