

LA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ

La segnalazione certificata di inizio attività (Scia), nell'estate scorsa ha sostituito la dichiarazione di inizio attività (Dia), con obiettivi di semplificazione, introducendo l'efficacia immediata. Si sono subito aperti dibattiti sulle interpretazioni e sugli ambiti di applicazione. Qualche commentatore vi ha intravisto elementi di complicazione, altri, come l'autore di questo articolo, formula una interpretazione finalizzata alla semplificazione. Si argomenta anche in ordine all'applicazione della Scia all'edilizia

di *Claudio Facchini*, dirigente del settore sviluppo economico del Comune di Faenza

pubblicato sulla rivista Azienditalia n. 11/2011, edita dall'Ipsa di Milano

L'evoluzione dell'art. 19 della legge n. 241/1990: dalla denuncia alla segnalazione

Non c'è pace per l'art. 19 della legge n. 241/1990, forse uno dei più modificati e integrati dalla sua nascita ad oggi, assieme alla disciplina della conferenza di servizi. Tre volte in un anno.

La prima versione dell'art. 19 della legge n. 241/1990 demanda l'individuazione delle attività che avrebbero potuto iniziare l'esercizio con Dia (Denuncia di inizio attività) ad un apposito Regolamento.

Il Regolamento doveva essere emanato entro 90 giorni, invece fu pubblicato solo due anni dopo (d.p.r. n. 300/1992¹) e disciplinò con Dia solo un numero esiguo di attività, rientranti nella competenza di pochi Ministeri.

Nel 1993 la legge finanziaria² (art. 2, c. 10), modificando l'art. 19 della legge n. 241/1990, capovolge l'impostazione della disciplina; quella che prima era una eccezione diventa la regola: le attività che possono essere

¹ "Regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli artt. 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241".

² Legge n. 537/1993, "Interventi correttivi di finanza pubblica".

avviate con la Dia non devono essere più individuate, ma sono tutte quelle che rientrano nella disciplina generale. Pertanto la normativa si riferisce a “tutti i casi” in cui il rilascio del provvedimento dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dai requisiti di legge e:

- senza l'esperimento di prova a ciò destinate;
- che comportino valutazioni tecniche discrezionali;
- non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio degli atti stessi.

Non si fa più riferimento al pregiudizio dei valori storico-artistici e ambientali e al rispetto delle norme a tutela dei lavoratori. Viene però esplicitato che la Dia non si applica alle attività edilizie.

Con la legge n. 537/1993, quindi, l'iniziativa privata risulta suscettibile di incondizionata applicazione a materie soggette a titoli autorizzativi vincolati. Alla normativa regolamentare viene così assegnato il compito di fissare i casi eccezionali in cui la Dia non trova applicazione. A tal fine è stato emanato il d.p.r. n. 411/1994³, integrato dal d.p.r. n. 486/1996.

La disciplina è molto innovativa e “liberalizzante”, simile all'attuale formulazione della Scia. Tuttavia, se ha avuto un impatto limitato, ciò è dipeso dalla cultura amministrativa del momento, forse ancora non preparata alle rivoluzioni radicali che oggi la Scia si propone.

La versione originaria dell'art. 19 della legge n. 241/1990 stabiliva due tipi di Dia:

- a) per attività cui può darsi inizio immediatamente dopo la presentazione della denuncia (Dia ad efficacia immediata);
- b) per attività cui può darsi inizio dopo il decorso di un termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità degli accertamenti richiesti (Dia ad efficacia differita).

La distinzione scompare nella riformulazione dell'art. 19 dovuta alla legge n. 537/1993 e rimane solo la Dia ad efficacia immediata.

È poi intervenuto il d.l. n. 35/2005⁴, che ha trasformato la Denuncia in Dichiarazione, attribuendole in via generale solo un'efficacia differita e creando così molti problemi di applicazione.

³ “Regolamento recante disciplina dei casi di esclusione del silenzio-assenso per le denunce di inizio di attività subordinate al rilascio dell'autorizzazione o atti equiparati”.

⁴ “Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”, trasformato in legge n. 80/2005.

Alcune regioni, per alcuni procedimenti di loro competenza, hanno ristabilito la Dia ad efficacia immediata.

I comuni che avevano applicato diffusamente la Dia (ad efficacia immediata), si sono trovati in difficoltà, dovendo comunicare agli imprenditori tempi più lunghi e un adempimento in più.

Pochi vi hanno posto rimedio, facendo leva sull'art. 29 (in particolare il comma 2) della legge n. 241/1990, che consente alle regioni e agli enti locali di adottare regolamenti in materia di procedimento amministrativo, senza ridurre i livelli di garanzia assicurati dalla legge n. 241/1990.

Ciò ha consentito, a quei comuni e a quelle regioni che hanno utilizzato tale possibilità, di reintrodurre la Dia ad efficacia immediata nei loro territori, migliorando quindi i livelli garantiti dalla norma nazionale.

Nel 2009, la legge n. 69⁵, ha reintrodotta le due tipologie, "aggiustate" poi dal d.lgs. n. 59/2010⁶.

Quattro mesi dopo, la legge n. 122/2010, nel convertire il d.l. n. 78/2010⁷, trasforma la Dichiarazione in Segnalazione e reintroduce la sola "efficacia immediata".

La legge n. 69/2009 stabilisce (art. 9) che, nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività "abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE" (Direttiva Servizi), "compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante", l'attività può essere iniziata dalla data di presentazione della Dia. In questo caso il motivato provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività deve essere assunto entro 30 giorni.

A parte l'oscurità della formula "esercizio di attività di impianti produttivi di beni e servizi", non si comprende il motivo della limitazione della Dia ad efficacia immediata ai soli servizi di cui alla Direttiva servizi. Infatti la Direttiva servizi non si applica a tutti i servizi e quelli esclusi dall'applicazione della Direttiva dovrebbero anche essere esclusi dall'applicazione della "Dia immediata", senza apparente motivazione.

⁵ "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile".

⁶ "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno".

⁷ "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

Infine, il comma 5 dell'art. 19 della legge n. 241/1990 viene integrato stabilendo che il ricorso giurisdizionale nei confronti della Dia, decorsi i termini, può essere esperito da chiunque sia interessato e "può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso". Si conferma così la tesi provvedimentale della Dia⁸.

Interviene poi il d.lgs. n. 59/2010, che sostituisce il comma 2 dell'art. 19, dividendolo in due periodi. Il primo periodo disciplina la "Dia ad efficacia differita", che viene applicata nella generalità dei casi: l'attività "dichiarata" può iniziare decorsi 30 giorni dalla presentazione della Dia, previa comunicazione all'amministrazione competente. Il primo periodo è sostanzialmente immutato rispetto alla versione precedente. Il secondo periodo disciplina la "Dia ad efficacia immediata": l'attività può essere iniziata dalla data di presentazione della Dia. Le modifiche maggiori riguardano il secondo periodo, anche se non paiono sostanziali. Viene precisato il riferimento ai casi in cui si applica la Dia ad efficacia immediata, che riguarda "l'esercizio di attività di cui al decreto legislativo di attuazione della direttiva 2006/123/CE", sostituendo l'infelice espressione precedente che parlava di "esercizio di attività di impianti produttivi di beni e servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE ... compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante ..." e, quindi, sottraendo alla Dia immediata l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante, che, ai sensi dell'art. 47, d.lgs. n. 59/2010, continua a essere disciplinata dalle leggi di settore.

⁸ La tesi provvedimentale della Dia è stata elaborata dalla giurisprudenza, per consentire l'impugnazione del silenzio dell'amministrazione di fronte alla decorrenza dei termini assegnati per inibire l'attività, in contrapposizione alla tesi non provvedimentale, basata sulla mancanza di un provvedimento espresso e sulla impossibilità di considerare provvedimento il silenzio dell'amministrazione di fronte ad un atto unilaterale del privato, come si configura la Dia. Peraltro, la tesi provvedimentale si ispira soprattutto alla disciplina della Dia edilizia, che annovera la Dia tra i titoli edilizi alternativi al Permesso di costruire e che prevede il potere di annullamento d'ufficio della Dia. Determinante al riguardo la sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, n. 1550/2007, che afferma che la Dia "non è uno strumento di liberalizzazione dell'attività, come da molti sostenuto, ma rappresenta una semplificazione procedimentale ... Nel caso della Dia con il decorso del termine si forma una autorizzazione implicita di natura provvedimentale". Se è concesso alla pubblica amministrazione competente ricorrere all'annullamento d'ufficio in via di autotutela, come stabilito dalle modifiche apportate all'art. 19 dal d.l. n. 35/2005 "tanto più deve essere consentita l'azione di annullamento davanti al giudice amministrativo".

Le recenti evoluzioni e l'introduzione della Segnalazione certificata di inizio attività

L'impostazione della Dia ad efficacia differita, che costituisce titolo autorizzatorio ai sensi della Direttiva servizi, distinta dalla Dia ad efficacia immediata, sottratta al regime autorizzatorio, per rispondere al dettato della Direttiva servizi, è stata letteralmente spazzata via dalla Segnalazione certificata di inizio attività, che prevede, in ogni caso - giustamente - l'avvio immediato dell'attività⁹.

La soluzione della Scia ad efficacia (solo) immediata e l'ampio ricorso alle "autocertificazioni" e "asseverazioni" è la risposta alle esigenze di semplificazione espresse dalle imprese, al punto che l'art. 19 sembra pensato soprattutto per esse: lo dimostra anche l'evoluzione lessicale della sua formulazione, che nel tempo ha richiamato più le attività imprenditoriali che le attività "private" in genere¹⁰, come accadeva nella sua prima versione del 1990, fino alle modifiche apportate dal d.l. n. 35/2005. La sua applicazione da parte delle diverse pubbliche amministrazioni, le modalità operative, le interpretazioni che gli operatori adotteranno nel lavoro quotidiano, decreteranno la sua efficacia o il suo ridimensionamento¹¹.

Vediamo quindi le modifiche all'impianto dell'art. 19, apportate dall'art. 49, comma 4-bis, d.l. n. 78/2010. Prima di procedere all'analisi, tuttavia, è necessario richiamare la disposizione del comma 4-ter del medesimo art. 49, che ha la funzione di "blindare" la Scia da possibili incursioni delle leggi regionali o di altre normative settoriali, stabilendo che:

⁹ Nella Relazione al disegno di legge, il relatore, sen. Antonio Azzolini, richiama la Scia con finalità di avvio dell'esercizio dell'attività e non di realizzazione dell'impianto di beni o servizi. Inoltre rivolge un "appello" alle amministrazioni preposte alla salvaguardia dell'ambiente e dei beni culturali "affinché vengano incontro alle esigenze delle imprese e non usino mai il proprio potere come ostacolo o impedimento al libero esercizio delle attività".

¹⁰ Questa sensibilità nei confronti delle imprese è confermata anche con il richiamo allo Sportello unico per le attività produttive, operato dall'art. 14-ter della legge n. 241/1990, anch'esso introdotto dalle modifiche introdotte dal d.l. n. 78/2010.

¹¹ Alcuni commentatori hanno giudicato negativamente la Scia, quale strumento del "progressivo azzeramento del controllo del territorio", anche perché la cultura e gli strumenti del controllo in Italia sarebbero assenti.

a) il nuovo art. 19 della legge n. 241/1990 è dettato dallo Stato, per tutelare la concorrenza, materia di competenza esclusiva dello Stato medesimo, ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. e);

b) il nuovo art. 19 della legge n. 241/1990 è dettato dallo Stato, al fine di stabilire il livello essenziale in materia, concernente i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. m), come peraltro già stabilito dall'art. 29, comma 2-ter della legge n. 241, aggiunto dalla legge n. 69/2009;

c) le espressioni “Segnalazione certificata di inizio attività” e “Scia” sostituiscono le espressioni “Dichiarazione di inizio attività” e “Dia”, ovunque ricorrano¹², e la disciplina della Scia si sostituisce a quella della Dia in qualsiasi normativa, nazionale e regionale, che richiami la Dia.

L'oggetto

Esaminando il comma 1 dell'art. 19, in primo luogo è necessario rilevare che l'*oggetto* della Scia è il medesimo della Dia; essa riguarda “ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio dell'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi”. Il d.l. n. 78/2010 non ha modificato queste parole. Questo oggetto deve essere declinato in procedimenti ai quali si applica la Scia e procedimenti ai quali non si applica. In attesa di chiari indirizzi giurisprudenziali o chiarimenti normativi, l'operatore della pubblica amministrazione dovrà decidere immediatamente. Uno dei nodi da sciogliere a tale fine consiste nell'interpretazione dell'attività di “accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge”. L'attività richiamata consiste nella possibilità di verifica automatica, meccanica, dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge, senza che sia necessario intervenire con interpretazioni discrezionali.

¹² E' chiara l'intenzione del legislatore di effettuare un'operazione di chirurgia radicale, per cui la Scia sostituirà la Dia, anche nei testi normativi in cui si utilizzi ancora il termine “denuncia” (in fondo la “dichiarazione” è stata introdotta solo nel 2005) o si faccia comunque riferimento ad un procedimento attivato da una “comunicazione” ad iniziativa del privato. Il problema non si sarebbe posto, lasciando inalterato il lessico.

Quando, invece, debbano essere verificati “requisiti e presupposti richiesti dalla legge” con una valutazione di merito, non automatica, si entra nel campo della discrezionalità amministrativa e della discrezionalità tecnica. La Scia, pertanto, non potrà essere applicata nei casi in cui esistano elementi di valutazione discrezionali nell’accertamento della corrispondenza alla legge del progetto che si vuole realizzare o dell’attività che si vuole iniziare. In base a questo assunto si può affermare, per esempio, che la Scia non si applica alle attività disciplinate dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. n. 773/1931) soggette ad autorizzazione, il cui rilascio comporti valutazioni discrezionali; si pensi alle autorizzazioni per lo svolgimento delle manifestazioni di pubblico spettacolo.

Si tratterà, quindi, di effettuare un’analisi di merito, che individui le autorizzazioni, licenze, concessioni, permessi o nulla osta comunque denominati, che siano rilasciabili senza valutazioni discrezionali: questi potranno essere soggetti a Scia. Tale condizione è la medesima della Dia, in quanto la norma, come abbiamo visto, non è cambiata con l’introduzione della Scia. Tuttavia, l’esperienza dimostra che la valutazione sull’esistenza o meno di un ambito di discrezionalità è diversa fra gli operatori e fra i commentatori. Un criterio, al riguardo, è la presenza di altri interessi generali, che devono essere contemperati, nel caso di specie, con l’interesse di chi chiede un’autorizzazione o altro atto di consenso. Quando questi altri interessi generali devono essere considerati e a ciò non provvede la legge, dovrà provvedervi l’operatore della pubblica amministrazione, che in questo caso è chiamato ad esercitare la propria discrezionalità tecnica e amministrativa.

Le esclusioni

Le *esclusioni* dell’applicazione della Scia sono le seguenti:

- “gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all’immigrazione, all’asilo, alla cittadinanza, all’amministrazione della giustizia, all’amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco”;
- “casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali”;
- gli atti “imposti dalla normativa comunitaria”. In questo ambito rientrano tutti i procedimenti disciplinati dal Codice dell’ambiente¹³, fra i qua-

¹³ D.lgs. n. 152/2006.

li anche quelli inerenti le attività di recupero rifiuti, ancorché in procedura semplificata¹⁴.

La versione precedente delle esclusioni comprendeva nella prima categoria anche gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte “alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell’ambiente”. La differenza, quindi, riguarda gli atti delle amministrazioni preposte alla tutela della salute (quali l’Azienda sanitaria locale) e della pubblica incolumità (quali i Vigili del fuoco), che non rientrano più fra le esclusioni e sono, quindi, oggetto di Segnalazione o di asseverazione tecnica, allegata alla Segnalazione. Inoltre, mentre in precedenza erano esclusi tutti gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico (quali le Soprintendenze) e dell’ambiente (quali il Servizio tecnico di bacino regionale), oggi, solo alcuni degli atti di quelle amministrazioni sono esclusi, quelli relativi ai casi in cui esistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.

Riducendo i casi di esclusione, vengono ampliati i casi a cui si applica la Scia rispetto alla Dia. Questo ampliamento ha un rilievo importante nei procedimenti di competenza dello Sportello unico per le attività produttive, perché può essere oggetto di segnalazione e, quindi, di asseverazione da parte del tecnico progettista, la sussistenza dei requisiti tecnici previsti dalle norme igienico-sanitario, di sicurezza antincendio, di compatibilità ambientale generale.

Il contenuto

Il *contenuto* della Segnalazione è molto più ampio di quello della Dia. La “Dichiarazione” doveva essere corredata dalle certificazioni (o autocertificazioni) e dalle attestazioni richieste dalla normativa. Non era ampliato, pertanto, il potere di asseverazione del rispetto di normative tecniche di settore. In genere, infatti, pareri e altri atti di consenso previsti dalle normative di settore, dovevano essere acquisiti presso le Pubbliche ammini-

¹⁴ Non è tanto la natura di legge speciale del d.lgs. n. 152/2006, rispetto alla natura di legge generale che caratterizza l’art. 19 della legge n. 241/1990 che disciplina la Scia, a implicare la non applicabilità della Scia al procedimento “autorizzatorio” di recupero rifiuti (come ha argomentato il Ministero dell’ambiente rispondendo ad un quesito della Provincia di Treviso), ma, appunto, la derivazione comunitaria della disciplina. Richiamare la legge speciale costituisce un pericoloso strumento di svuotamento potenziale delle attribuzioni del Suap.

strazioni competenti e allegati alla Dia. In questo caso lo Sportello unico coordinava la raccolta dei pareri e degli altri atti di consenso richiesti.

Con la Scia, la vera novità è l'ampio ricorso all'autocertificazione e all'asseverazione del rispetto di normative tecniche. Il cambio della denominazione può essere stato voluto anche per "marcare" questa differenza sostanziale rispetto alla Dia. Infatti ora la Scia è corredata:

- "dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni";
- "dall'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli artt. 46 e 47 del testo unico" sulla documentazione amministrativa¹⁵;
- "dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati ... corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione". Come anticipato appare proprio questo aspetto l'elemento di maggiore novità, ancora più o perlomeno altrettanto quanto la possibilità dell'avvio immediato. Infatti, onde evitare dubbi, la norma stabilisce (ultimo periodo del comma 1) che "nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma".

Coerentemente, scompare la fase di "sospensione del procedimento" (in precedenza prevista dall'ultimo periodo del comma 3) in attesa di eventuali pareri di Pubbliche amministrazioni quando esso fosse previsto dalle leggi, in quanto i pareri sono sostituiti dalle "autocertificazioni".

La dichiarazione di conformità dell'Agenzia delle imprese

Va rilevato che le attestazioni e asseverazioni che devono essere prodotte da un "tecnico abilitato" e allegate alla Scia, possono essere sostituite dalle "dichiarazioni di conformità" rilasciate dall'Agenzia delle imprese, prevista dall'art. 38, d.l. n. 112/2008 e istituita con d.p.r. n. 159/2010¹⁶.

Tali "dichiarazioni di conformità" (come stabilito dall'art. 38) consistono nell'"attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione

¹⁵ D.p.r. n. 445/2000, "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa".

¹⁶ "Regolamento recante i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese, a norma dell'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"

dell'esercizio dell'attività di impresa" che, quando l'istruttoria non comporti attività discrezionale, "costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività" (comma 3, lett. c) dell'art. 38, d.l. n. 112/2008). La previsione dell'art. 19, quindi, appare in contraddizione con quella dell'art. 38, d.l. 112/2008¹⁷.

Infatti, se l'imprenditore si rivolgerà all'Agenzia per le imprese, in caso di attività che non comporti verifiche discrezionali (come è il caso della Scia), l'Agenzia stessa rilascerà "una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività", pertanto non sarà più necessario presentare la Scia alla pubblica amministrazione.

D'altra parte, potrà essere più conveniente all'imprenditore presentare la Scia al Suap, visto che gli consente l'avvio immediato dell'attività, diversamente dall'Agenzia per le imprese, che prima di rilasciare la "dichiarazione di conformità" deve svolgere l'istruttoria e per questo non sono stabiliti limiti di tempo (art. 6, comma 1, d.p.r. n. 160/2010¹⁸), che invece incombono sempre sull'operato della pubblica amministrazione. In prima lettura, la Scia si presenta come un depotenziamento dell'attività che il Regolamento del Suap assegna all'Agenzia per le imprese. Come sempre sarà compito degli operatori della pubblica amministrazione trovare le strade per rendere compatibile e praticabile tutto ciò.

L'efficacia immediata

Il comma 2 stabilisce che "l'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della Segnalazione all'Amministrazione competente". La Dia "ad efficacia differita" (l'attività può essere avviata decorsi 30 giorni dalla presentazione della Dia) di cui al primo periodo della precedente formulazione del comma 2 dell'art. 19, da applicarsi nella generalità dei casi, scompare a favore della Dia (anzi Scia) "ad efficacia immediata", prima prevista solo per alcune attività espressamente individuate dal d.lgs. n. 59/2010, di applicazione della Direttiva servizi. La semplificazione è notevole, perché oltre a con-

¹⁷ "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria".

¹⁸ "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo Sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

sentire l'avvio immediato dell'attività, elimina l'obbligo della comunicazione ulteriore, da inviare all'amministrazione competente, contestualmente all'inizio effettivo dell'attività. D'altra parte, si ricorderà che dal 1990 (o perlomeno dal 1993, con la modifica introdotta dalla legge n. 537¹⁹) al 2005, la Dia, che si chiamava "denuncia di inizio attività", consentiva l'avvio immediato dell'attività.

Il legislatore ha omesso di considerare la "ricevuta abilitante" di presentazione della Scia (a ciò ha rimediato il d.p.r. n. 160/2010, per le imprese), tuttavia, in omaggio ai principi di semplificazione e certezza del procedimento, potrà avere tale efficacia la comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7 della legge n. 241/1990.

Il controllo

Il comma 3 disciplina l'attività di *controllo*, che deve essere svolta dalle pubbliche amministrazioni competenti, come stabilito dal comma 1, ultimo periodo. L'impostazione è analoga a quella della formulazione precedente, con le seguenti innovazioni:

1) l'amministrazione competente esegue i controlli, in questo caso avvalendosi anche delle pubbliche amministrazioni responsabili di pareri sostituiti da "autocertificazioni" e asseverazioni, benché tale avvalimento non sia esplicitato dalla disciplina della Scia. Per l'esecuzione dei controlli avrà 60 giorni di tempo e non più solo 30, come stabilito dalla disciplina precedente;

2) se dai controlli dovessero risultare carenze dei requisiti e dei presupposti oggetto della Segnalazione e delle autocertificazioni, attestazioni e documentazioni allegate, entro 60 giorni, l'amministrazione competente adotta (deve adottare) "motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa". La formulazione precedente, al comma 4, manteneva fermi gli eventuali diversi termini, previsti dalle leggi vigenti, per l'avvio dell'attività e per l'adozione di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività. Ora i 60 giorni sono generalizzati.

La novità introdotta dalla nuova disciplina consiste nella previsione della rimozione dei soli effetti "dannosi" e non di tutti gli effetti prodotti dall'attività illegittimamente avviata. A parte la indeterminatezza del concetto di "effetti dannosi", pare che il legislatore abbia voluto concretizzare

¹⁹ "Interventi correttivi di finanza pubblica".

l'applicazione del principio di proporzionalità nell'adozione di atti ablativi, ritenendo sufficiente stabilire il divieto di prosecuzione dell'attività, senza la rimozione degli effetti da essa prodotti, a meno che - appunto - non siano "dannosi".

Il principio di proporzionalità, di derivazione comunitaria, richiede che ogni misura adottata dalla pubblica amministrazione, che vada ad incidere su posizioni private, debba essere proporzionata a quanto richiesto dagli obiettivi perseguiti. In questo caso, il legislatore ha ritenuto che provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività siano sufficienti a tutelare l'ordinamento, di fronte ad attività avviate illegittimamente, a parte il caso limite in cui gli effetti provocati siano "dannosi".

All'amministrazione competente, rimane la possibilità, applicata nella generalità dei casi, di non prescrivere l'interruzione dell'attività, ma di richiedere all'interessato di conformare l'attività alle norme, stabilendo un periodo congruo, non inferiore a 30 giorni, in base alla complessità degli adempimenti, quando tale conformazione sia possibile. Solo se la conformazione non interverrà nei termini stabiliti (prorogabili a discrezione, su richiesta motivata e giustificata), l'amministrazione competente procederà poi a comunicare il divieto di prosecuzione dell'attività e a rimuovere gli effetti dannosi.

Il nuovo testo stabilisce che i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti dannosi possono sempre essere adottati "in caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci"; in tale caso saranno applicate anche le sanzioni penali previste dal nuovo comma 6, dell'art. 19 (reclusione da uno a tre anni) e di quelle previste dal d.p.r. n. 445/2000. Si rileva un mancato coordinamento tra la disposizione ora descritta (ultimo periodo del comma 3), che prevede sanzioni penali nel caso di falsità contenute nelle sole "dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà" e la disposizione del comma 6, che fa riferimento anche alle falsità che dovessero essere contenute nelle "asseverazioni". Evidentemente si tratta di una lacuna, per cui il potere della Pubblica amministrazione competente di stabilire il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione degli effetti dannosi, oltre il termine di 60 giorni previsto per i controlli ordinari, va esteso anche alle falsità contenute nelle "asseverazioni";

3) il comma 3, secondo periodo, fa salvo "il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-quinquies e 21-nonies" della legge n. 241, tuttavia, il comma 4 dell'art. 19, introdotto dal d.l. n. 78/2010, limita questa possibilità al caso in cui si pre-

senti un “pericolo di danno per il patrimonio artistico e culturale, per l’ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell’impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell’attività dei privati alla normativa vigente”. Ciò significa che non costituiscono motivo sufficiente per la revoca del “provvedimento tacito”, che si è formato con la decorrenza dei 60 giorni dalla presentazione della Scia, “sopravvenuti motivi di pubblico interesse” o un “mutamento della situazione di fatto” o una “nuova valutazione dell’interesse pubblico originario”, basati su interessi generali diversi da quelli sopra descritti. Altrettanto, per l’annullamento d’ufficio del “provvedimento” amministrativo, che si è formato con la decorrenza dei 60 giorni dalla presentazione della Scia, non è sufficiente la verifica della semplice illegittimità, questa condizione deve anche creare un pericolo di danno per il patrimonio artistico e culturale, per l’ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale. Questi limiti, quindi, impongono al responsabile del procedimento un esame approfondito e conclusivo entro i 60 giorni a disposizione per effettuare i controlli e adottare i provvedimenti conseguenti.

Le sanzioni

Per quanto riguarda le *sanzioni* per false dichiarazioni, le modifiche introdotte dal d.l. n. 78/2010 al comma 3 e l’aggiunta del comma 6 hanno creato uno scoordinamento con l’art. 21 della legge n. 241. Infatti, l’art. 21 della legge n. 241/1990 stabilisce che “in caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell’attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista” (dall’art. 19) “ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall’art. 483 c.p., salvo che il fatto non costituisca più grave reato”. L’art. 483 comma 1 punisce il delitto di “falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico” con la reclusione fino a due anni (ciò suona come indiretta conferma che la Dia debba essere sottoscritta con dichiarazione di autentica o secondo le norme semplificatorie).

Il nuovo comma 6 dell’art. 19 inasprisce le sanzioni penali, legate alle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni false connesse alla Scia, stabilendo la pena della reclusione da uno a tre anni, rispetto alla disciplina del codice penale, che prevede la reclusione fino a due anni. Questo incremento della pena per il reato di falsa attestazione o dichiarazione introduce un adeguato contrappeso rispetto alla liberalizzazione prodotta con la Scia. Sarebbe stato coerente, in questo caso, obbligare l’amministrazione ad adottare il provvedimento di divieto di prosecuzione dell’attività e non la-

sciare ad essa solo la possibilità di farlo, come stabilisce il comma 3, ultimo periodo. Questa disposizione, appunto, contrasta con quanto stabilito dall'art. 21, che prevede l'obbligo in capo all'amministrazione di intervenire con provvedimenti ablatori.

Restano ferme le sanzioni penali di cui al capo VI del Testo unico sulla documentazione amministrativa²⁰ per dichiarazioni false.

Le controversie sono mantenute nella competenza del giudice amministrativo (comma 5, secondo periodo). Il ricorrente può impugnare il silenzio assenso, che si forma decorsi i 60 giorni di cui al comma 3, senza che l'amministrazione competente abbia adottato atti di divieto di prosecuzione dell'attività.

Infine, la disciplina della Scia non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario (comma 5, primo periodo).

La Scia si applica all'edilizia?

Una delle prime problematiche aperte dall'introduzione della disciplina della Scia è la sua applicabilità alla normativa edilizia. I commenti sono contrastanti. Lo stesso servizio studi della Camera ha rilevato che andrebbe chiarito se la Scia si debba applicare anche alle discipline speciali, quali quella edilizia.

Il primo punto di domanda riguarda, quindi, la sostituzione della Scia (e della relativa disciplina) alla Dia edilizia. La prima lettura della norma (anche se non espressamente dichiarato) declina a favore della sostituzione della Dia edilizia con la Scia di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990. In primo luogo, infatti, l'art. 49, comma 4-ter, d.l. n. 78/2010, stabilisce che la disciplina della Scia sostituisce direttamente la disciplina della Dia in ogni normativa, statale e regionale. La sostituzione nella normativa statale dovrebbe quindi riguardare anche quella speciale, fra cui quella edilizia. A conforto di tale lettura vi è il nuovo testo del comma 1 dell'art. 19, che parla di "attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati ... corredate dagli elaborati tecnici", con evidente riferimento agli aspetti edilizi.

Chi ragiona a contrario fa appello al richiamo alla tutela della concorrenza (art. 49, comma 4-ter, d.l. n. 78/2010) quale fondamento della innovazione normativa, rammentando che la disciplina dell'edilizia non attiene strettamente alla tutela della concorrenza, dimenticando però che lo stesso

²⁰ D.p.r. n. 445/2000, che, peraltro, rinvia alle sanzioni previste dal codice penale (art. 76).

comma richiama anche i livelli essenziali dei diritti civili e sociali da garantire sul territorio nazionale.

Si sostiene la tesi della non applicabilità della Scia all'edilizia considerando il testo unico dell'edilizia una disciplina speciale, molto speciale, al punto che non possa valere la disposizione dell'art. 49, c. 4 ter della legge 122/2010, che vuole sostituire Scia a Dia in qualsiasi normativa quest'ultima si trovi. Si argomenta ancora in tal senso considerando l'attività edilizia soggetta a contingentamento, visti i limiti degli indici edilizi, stabiliti dai regolamenti comunali. Infine si sostiene la non applicabilità della Scia alla disciplina edilizia perché la Segnalazione sostituisce la Dichiarazione, mentre in edilizia si parla di Denuncia, dimenticando che la "denuncia" era la denominazione della medesima disciplina della "dichiarazione" prima del 2005, quando quest'ultima denominazione fu introdotta dal d.l. n. 35/2005, e il testo unico dell'edilizia è del 2001, in piena vigenza della "denuncia", la cui disciplina è stata ripresa dall'art. 19 della legge 241/1990.

Per contro, è esplicito il riferimento dei relatori al disegno di legge alla Camera e al Senato. L'on. Gioacchino Alfano, alla Camera, ha affermato che "la logica è quella di eliminare la burocrazia che rallenta chi vuole aprire un'azienda o utilizzare i propri beni, quindi anche gli immobili", mentre il sen. Antonio Azzolini, al Senato, ha affermato che "la Scia si applica in tutti i casi in cui serve la Dia, esclusi i lavori su edifici vincolati e quelli che richiedono il permesso di costruire".

Con ciò si risponde anche al secondo punto di domanda: la Scia sostituisce anche il permesso di costruire? Alcuni, pochi, commentatori rispondono positivamente, basandosi sul carattere vincolato del permesso di costruire. Altri rispondono negativamente, ritenendo che il permesso di costruire presenti caratteri di discrezionalità, oltre al mero accertamento dei requisiti disposti dalle leggi.

Il primo ad uscire allo scoperto è stato il Ministero per la semplificazione normativa, con un parere indirizzato all'Assessore regionale all'urbanistica della Lombardia. Il parere sostiene che la Scia sostituisce la Dia edilizia, ma non la cosiddetta super-Dia e neppure il Permesso di costruire.

Queste le argomentazioni.

Innanzitutto l'argomento letterale, con riferimento al comma 4 ter dell'art. 49 della legge 122/2010, in base al quale la Scia sostituisce la Dia in ogni normativa statale e regionale. In secondo luogo si rileva che la disciplina edilizia non compare fra quelle escluse dall'applicazione della

Scia. In terzo luogo, il richiamo alle asseverazioni di tecnici abilitati riguarda aspetti edilizi. In quarto luogo si richiamano i lavori preparatori della legge di conversione del DL 78/2010. In particolare il dossier di documentazione predisposto dal Servizio studi del Senato afferma che “la norma ha anche un profilo abrogativo della normativa statale difforme, per cui si deve intendere che ad essa va ricondotta anche la denuncia di inizio attività edilizia”. Infine, il Ministero ritiene concorrere a tale lettura anche la norma che stabilisce che la disciplina della Scia costituisca livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi della lett. m), secondo comma, dell’art. 117 della Costituzione, come dettato dall’art. 49, c. 4 ter, primo periodo, della legge 122/2010.

D’altra parte, il Ministero non ritiene estensibile l’ambito applicativo della Scia agli altri titoli abilitativi edilizi, quali il Permesso di costruire, al quale non è riferibile la Scia, né sul piano letterale, né sul piano formale, e la cosiddetta super-Dia. Si tratta della Dia alternativa al Permesso di costruire, disciplinata dall’art. 22, c. 3 del DPR 380/2001. Conseguentemente, secondo il Ministero, la Scia non si applica ai casi di super-Dia introdotti dalle normative regionali, ai sensi del c. 4, dell’art. 22 del DPR 380/2010.

Per questo specifico aspetto, l’argomentazione del Ministero appare debole e non condivisibile, sia perché, in questo caso e senza motivazione, non applica l’argomento letterale all’interpretazione della norma, sia perché in tal modo crea un ulteriore procedimento in materia edilizia, con complicazione indotta, in contrasto allo spirito e agli obiettivi di semplificazione della legge, assunti anche nelle premesse al parere elaborato.

Ha risposto immediatamente l’Anci Toscana (ma l’Anci nazionale è favorevole all’applicazione della Scia in materia edilizia), che sostiene la non applicabilità della Scia alla disciplina edilizia. Questi gli argomenti. Innanzitutto il difficile raccordo dalla disciplina della Scia con la disciplina sanzionatoria del DPR 380/2001, i cui termini sarebbero inconciliabili con quelli dell’art. 19 della legge 241/1990. In secondo luogo viene richiamato il dossier del Servizio studi della Camera, che, in contrapposizione all’analogo servizio del Senato, ritiene che la norma debba chiarire se la Scia sia applicabile alle discipline speciali, quali quella edilizia; diversamente, i principi del diritto non consentono di abrogare tacitamente una legge speciale precedente (il testo unico dell’edilizia) tramite una legge generale successiva (la disciplina della Scia dettata dall’art. 49, cc. 4 bis e 4 ter, della legge 122/2010).

Una parola a favore dell'applicazione della Scia all'edilizia è stata pronunciata dal DPR 160/2010, che, all'art. 5, ha disciplinato il procedimento automatizzato con Scia, nel caso di realizzazione (o modificazione) di impianti produttivi di beni o servizi, oltre che per l'avvio dell'esercizio dell'attività imprenditoriale.

Nel caso di applicazione della Scia in materia edilizia è stata rilevata l'ampia competenza e responsabilità richieste al "tecnico abilitato" con l'asseverazione della conformità del progetto alle leggi, che implica responsabilità penali e deontologiche, oltre che civili in caso di danno provocato al committente per asseverazioni erronee²¹.

Per evitare questi rischi, è facile immaginare che il professionista possa chiedere - come sta avvenendo - con maggiore frequenza pareri preventivi, incrementando il carico di lavoro degli uffici pubblici, o intensifichi la prassi del confronto con i medesimi uffici, prima di presentare progetto, asseverazioni e Scia. Tale prassi non abbrevia i tempi complessivi della risposta al privato, ma li sposta solo dall'istruttoria ufficiale, in precedenza svolta dalla pubblica amministrazione, con precise scadenze, all'istruttoria informale - senza scadenze - che il professionista incaricato svolgerà autonomamente, per tutelarsi.

Rimangono in vita le norme sanzionatorie in materia edilizia, che si aggiungono a quelle previste dalla disciplina della Scia.

Alcune Regioni sostengono che la Scia non si applica all'edilizia e, ad ogni buon conto, hanno impugnato la norma davanti alla Corte costituzionale. La pronuncia della Corte sarà determinante per orientare l'interpretazione. Nel frattempo lo spettro delle interpretazioni che hanno dato i comuni è ampio: si va da quelli che non ritengono la Scia applicabile all'edilizia a quelli che invece sono favorevoli, passando da quelli che accettano sia la Scia sia la Dia.

²¹ Ezzo è stato definito come "un acrobata che si esibisce senza rete di protezione".