



Vittorio Meddi

Novità nel campo edile con la sostituzione della Dichiarazione di inizio attività con la Segnalazione certificata di inizio attività, un provvedimento che prelude allo snellimento delle procedure e al conseguente vantaggio per i professionisti interessati e per l'utenza.

LA SCIA SOSTITUISCE LA DIA

Con la legge 122 del 30 luglio 2010 di conversione del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 (pubblicato sulla G.U.R.I. serie generale n. 176 del 30 luglio 2010, supplemento ordinario n. 174/L) è stato sostituito completamente l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

La "denuncia di inizio attività" diventa "segnalazione certificata di inizio attività", e viene così modificato il procedimento per le opere che rientrano nell'ambito dell'articolo 22 del DPR 380/01, con la eliminazione del periodo di trenta giorni previsto prima dell'inizio dei lavori e il mutamento del sistema di controllo da parte dell'Amministrazione competente.

DALLA DIA ALLA SCIA: L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA

Come ha più volte ribadito la giurisprudenza, il suddetto termine di trenta giorni, ripreso dal T.U., è quello utile all'Amministrazione per la notifica all'interessato dell'ordine motivato di non effettuare i lavori in mancanza delle condizioni stabilite, fermo restando che l'effetto abilitante della

denuncia di inizio attività è legato all'effettiva sussistenza dei requisiti richiesti per l'esecuzione dell'intervento.

In altre parole l'esecuzione dell'intervento è legittimata dalla permanenza delle condizioni richieste dalla norma e non dal decorso del termine fissato dall'art. 23 del DPR 380/01, dal quale può dipendere l'azione di controllo del Comune che, alla luce della consolidata giurisprudenza, può articolarsi in due possibilità:

- Entro i primi trenta giorni dalla presentazione della domanda, ove si riscontri la mancanza dei requisiti, indipendentemente dal fatto che i lavori siano iniziati o meno, il Comune interviene con l'ordine motivato di non effettuare i lavori.

- Trascorsi trenta giorni dalla presentazione della domanda,

La "denuncia di inizio attività" diventa "segnalazione certificata di inizio attività".



ove si riscontri la mancanza dei requisiti, il Comune interviene mediante annullamento del silenzio-assenso con sanzioni pecuniarie o ripristinatorie in funzione della tipologia delle opere.

Il termine temporale è determinato nel testo originale dell'art. 19 comma 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241, con riferimento all'apposito regolamento che stabilisce i casi in cui l'attività può essere iniziata immediatamente dalla data della presentazione della segnalazione all'Amministrazione competente, oppure dopo il decorso di un termine fissato per categorie.

Per individuare la tipologia del procedimento è di grande interesse il comma 4 che consente l'intervento dell'Amministrazione in carenza dei requisiti e dei presupposti prescritti e a tutela dei valori storico-artistici e ambientali.

La normativa nel 1990 poneva, quindi, la coesistenza di tre condizioni:

1. Presupposti e requisiti prescritti;
2. Mancanza di limite o contingente;

3. Tutela dei valori storico-artistici e ambientali.

Nella fase iniziale il riferimento contenuto al comma 1 "all'esercizio di un'attività" ha posto non pochi dubbi sulla possibilità di applicare la norma alla materia edilizia, dissipati dalla parte conclusiva del comma 4 laddove si riferisce "all'esigenza di tutela dei valori storico-artistici e ambientali".

La prima conferma giunge dalla Tabella C allegata al DPR 26.04.1992 n. 300, dove sono inserite le due attività:

-Ampliamento di autorimesse e parcheggi;

-Interventi di manutenzione straordinaria.

per le quali necessitano, rispettivamente, 30 e 90 giorni alla formazione del silenzio assenso.

L'art. 2 comma 10 della legge 24.12.1993 n. 537 sostituisce integralmente l'art. 19 della legge 7.8.1990 n. 241, chiarendo definitivamente l'esistenza della possibilità, anche in campo edilizio, di sostituire l'atto di consenso dell'Amministrazione competente con la denuncia di inizio attività. Con-

testualmente viene stabilito in sessanta giorni il termine entro i quali l'Amministrazione verifica la sussistenza dei presupposti e requisiti.

Il provvedimento richiama, nell'ambito delle esclusioni, i titoli edilizi, concessioni ed autorizzazioni, quando questi interessano beni sottoposti a tutela ai sensi delle leggi 1089/39, 1497/39 e 431/85. In particolare viene rafforzato il principio di non applicazione della DIA nei procedimenti che richiedono valutazioni tecniche discrezionali, che possono verificarsi in coincidenza di vincoli che abbiano ad oggetto bellezze naturali e beni culturali. Di contro, si può affermare che, in caso di piano regolatore o piani attuativi, le cui norme non lasciano spazi a valutazioni interpretative, la definizione ante operam delle prescrizioni determina l'effetto abilitante dell'intervento.

L'articolo 2 comma 60 punto 7 della legge 662/96, in adempimento alla legge 537/96, declina l'elenco delle opere soggette a DIA, introduce il limite della zona omogenea A di cui al DM 2.4.1968 e modifica



Questa analisi fa chiarezza sul termine entro il quale dare inizio all'intervento, possibile anche contestualmente alla presentazione della segnalazione.

nuovamente il termine entro il quale l'Amministrazione competente verifica i requisiti dell'intervento, portandolo da sessanta a venti giorni.

L'evoluzione della normativa di cui all'art. 19 della legge 241/90, compresi i regolamenti attuativi, si è consolidata nel tempo, determinando lo svincolo delle opere, definite nella norma, dai titoli abilitanti edilizi (concessione edilizia ed autorizzazione) e legando tali interventi alle autocertificazioni sulla esistenza dei requisiti. Queste considerazioni portano ad affermare il valore indicativo, e non prescrittivo, del termine previsto prima dell'inizio dell'intervento, peraltro ripetutamente modificato, fissato in 20 giorni dalla legge 662/96, così che il mancato rispetto non pregiudica il procedimento ove permangono i requisiti di legge.

Quanto sopra trova conferma nel regime sanzionatorio di cui al punto 1, circoscritto al campo amministrativo previsto solo per: *esecuzione di opere in assenza o difformità dalla denuncia*. Sono escluse le sanzioni ex art. 20 della legge 47/85. Se ne deduce che il sud-

detto termine ha un valore di "cautela" non essendo sanzionato il mancato rispetto.

Ancora più esplicito risulta il contenuto del comma 3 dell'art. 19, come riformato dalla legge 11.02.2005 n. 15 e successivamente dalla legge 18.06.2009 n. 69, laddove prevede che l'Amministrazione competente "*nel termine di trenta giorni dalla data della presentazione della dichiarazione, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti*".

Il divieto di prosecuzione con rimozione dei suoi effetti presuppone l'avvenuto inizio di attività entro i trenta giorni prescritti per l'Amministrazione per la verifica degli atti.

Lo stesso testo unico 380/01 disciplinando in modo specifico la denuncia di inizio attività nel campo edilizio, oltre ad estendere il raggio d'azione, (in particolare con il comma 3 che prevede la esecuzione di interventi in alternativa al permesso di costruire), riguardo il termine di trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, rimane nell'alveo dell'articolo 19 della legge 241/90.

Infatti il comma 7 dell'articolo 23 DPR 380/01 sanziona unicamente la mancata comunicazione di ultimazione dell'intervento senza la prescritta documentazione allegata (colloquio e denuncia catastale ove necessario).

PER LA SCIA STESSI LIMITI DELLA DIA

L'analisi di cui sopra restringe la portata innovativa e di snellimento della Scia, facendo chiarezza definitivamente sul termine entro il quale dare inizio all'intervento, possibile anche contestualmente alla presentazione della segnalazione.

Il novellato art. 19 della legge 7.08.1990 n. 241 non reca alcuna diversa disposizione dal passato, in merito all'esclusione dell'applicazione del nuovo procedimento al settore edilizio. Anzi, con il comma 5 il legislatore ha voluto esplicitamente indicare le attività escluse e, nello specifico, le attività economiche a prevalente carattere finanziario. Oltre quelle di cui al comma 1 attinenti alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cit-

Confermata la tesi secondo la quale la Scia sostituisce la denuncia di inizio attività di cui all'articolo 22 del DPR 380/01.

tadinanza, all'amministrazione della giustizia, della finanza ecc.

Tra gli interventi esclusi dal procedimento non sono stati riportati quelli interessanti i vincoli ambientali paesaggistici o culturali, in quanto l'acquisizione preliminare dell'autorizzazione dagli enti preposti alla tutela dei vincoli, apre la possibilità alla Scia.

Riguardo i dubbi sollevati circa la esclusiva applicazione del procedimento per lo sviluppo delle imprese, sono dissipati dal comma 4-ter il cui contenuto è chiaro *"segnalazione certificata di inizio attività e Scia sostituiscono, rispettivamente, quella di dichiarazione di inizio attività e Dia ... recata da ogni normativa statale e regionale"*, e dal comma 4-quater indirizzato espressamente allo sviluppo del sistema produttivo e alla competitività delle imprese, che si prefigge tra l'altro, attraverso apposito regolamento, la eliminazione di autorizzazioni licenze, permessi ecc. (lett b).

Tutti questi riferimenti contribuiscono a confermare la compatibilità della Scia con i procedimenti edilizi, anzi il dibattito scaturito dalla promulga-

zione della legge 122/2010 delinea posizioni avanzate che sostengono addirittura la completa sostituzione del permesso di costruire, supportate dalla pedissequa lettura del comma 1 art. 19 della legge 241/90 *"Ogni atto di autorizzazione, licenza concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato..."*.

Tesi smentita dalle seguenti considerazioni:

1. Con il comma 4-ter il legislatore stabilisce che la Scia sostituisce la Dia;
2. Il DPR 380/01, pur essendo successivo all'articolo 19 comma 1 della legge 241/90, ha mantenuto in essere, nell'ambito dei procedimenti edilizi, il permesso di costruire (art. 10) e la denuncia di inizio attività (art. 22).

Tali considerazioni confermano la tesi secondo la quale la Scia, segnalazione certificata di inizio attività, sostituisce la denuncia di inizio attività di cui all'articolo 22 del DPR 380/01, recata in ogni normativa statale e regionale, come viene infatti confermato dall'articolato parere emesso dall'avvocatura del Comune di Roma, protocollo 66032 del





21.09.2010, avente oggetto "Legge 122 del 30.07.2010. Applicabilità della Scia in materia edilizia".

PERPLESSITÀ SUL PARERE MINISTERIALE

Con l'intento di fare chiarezza, il Ministero per la Semplificazione normativa ha confermato l'applicazione all'edilizia della Scia nella nota avente oggetto: "Segnalazione certificata di inizio attività. Articolo 49 commi 4-bis e seguenti legge 122 del 2010".

Ora, tale parere risulta contraddittorio, privo di supporto probatorio e desta stupore perché l'Ufficio legislativo contraddice se stesso avendo partecipato alla stesura del nuovo articolo 19 della legge 241/1990.

Infatti al primo periodo della pagina 4, il parere sostiene *"che la disciplina della Scia si applica alla materia edilizia mantenendo l'identico campo applicativo di quello della Dia, senza quindi interferire con l'ambito applicativo degli altri titoli abilitativi (es. permesso di costruire)"*, in linea con il comma 4-ter che dispone *"la Scia sostituisce la Dia"*, senza alcuna condizione, motivo per cui

non si comprende e non viene dimostrato, in questa fase, lo sdoppiamento della Dia, per escludere dal procedimento Scia gli interventi previsti ai commi 3 e 4 dell'articolo 22 DPR 380/01. Interpretazione giustificata dalla disciplina speciale forgiata sulla falsariga di quella del permesso di costruire.

In realtà la Scia non cambia la disciplina e le previsioni di cui al DPR 380/01, restando vigenti le disposizioni del comma 2 bis art. 38, del comma 5 bis art. 39 e del comma 4 bis art. 40; permane il potere dell'Amministrazione competente in via di autotutela ai sensi degli articoli 21 quinquies e 21 nonies.

Nello specifico, resta la possibilità per l'Amministrazione competente di intervenire con provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti dannosi eventualmente prodotti.

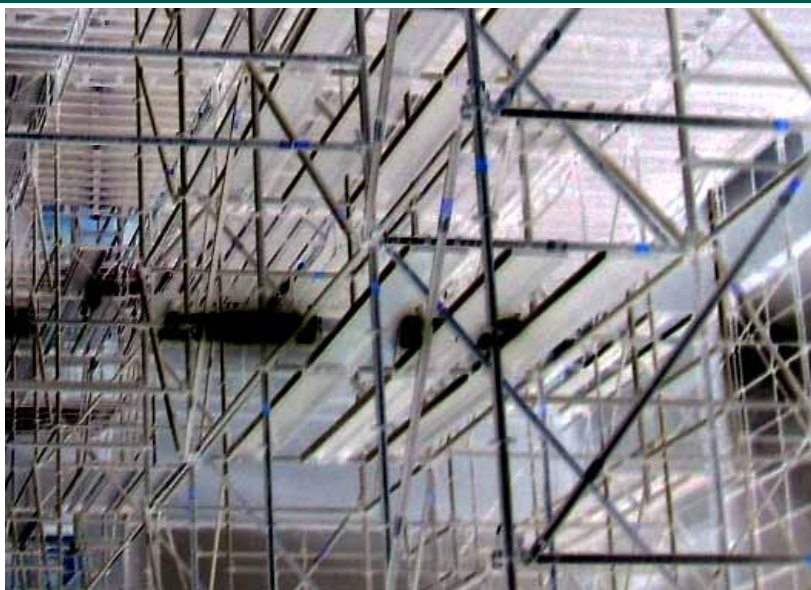
Altro strumento di autotutela, che rafforza il sistema di vigilanza, è il dispositivo di cui al comma 4 articolo 19 legge 241/90, che si attiva, per carenza di requisiti e dei presupposti del procedimento, permettendo all'Amministrazione

di intervenire, anche dopo i sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione, in presenza di pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale.

Siamo pienamente convinti della possibilità di applicare la Scia per gli interventi di cui al comma 3 art. 22 DPR 380/01 (opere di manutenzione straordinaria, restauro conservativo, ristrutturazione edilizia), in alternativa al permesso di costruire; questo in nome delle caratteristiche degli stessi che sono già assentiti attraverso piani attuativi, nei quali sono state definite precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive. In pratica non esistono più margini di discrezionalità da parte dell'Amministrazione competente, principio sul quale il legislatore ha fondato il procedimento Dia, ora Scia.

Quanto sopra vale egualmente per le leggi regionali che, ai sensi del comma 4, hanno esteso i casi di alternatività tra la Dia ed il permesso di costruire. La legge 122/2010, operando nell'ambito delle suddette leggi regionali, introduce la

La Scia risponde all'interesse generale del Paese e determina un reale snellimento delle procedure nel comparto edile e un vantaggio per gli operatori e per l'utenza.



sostituzione automatica della disciplina della Scia al posto della Dia; eventuali esercizi che esulano da questa condizione risultano iniziative, per quanto autorevoli, di carattere individuale.

Un'ultima considerazione sulla questione competenza è il fatto che il legislatore nazionale abbia voluto ricondurla nell'ambito della lett. e) articolo 117 della Costituzione, sulla tutela della concorrenza, costituendo una linea di demarcazione poco solida.

Assodato che la Scia si applica alla materia edilizia, la legge appena emanata dallo Stato può costituire una invasione, poiché ai sensi della legge 18.10.2001 n. 3 articolo 3 con la quale è stato sostituito l'articolo 117 della Costituzione, appartiene alla legislazione concorrente (governo del territorio) il che vuol dire che la potestà legislativa spetta alle Regioni. Quindi il provvedimento è posto "sub-judice" della Corte Costituzionale, fermo restando che fino alla

eventuale pronuncia della Corte l'articolo 19 della legge 7.08.1990 n. 241 esplica tutti i suoi effetti.

CONCLUSIONI

In conclusione, a parte la percezione di precarietà che deriva dai limiti della competenza in materia di potestà legislativa, la lettura asettica dell'articolo 19 della legge 241/90 novellato dall'articolo 49 comma 4 bis della legge 122/2010, consente di affermare che la disciplina della Scia sostituisce quella già disegnata nel 380/01 dalla denuncia di inizio attività, ivi compresa quella regolata dai commi 3 e 4 dell'articolo 22, con la medesima normativa che supportava la Dia, articoli 38,39 e 40.

Inoltre, non avendo modificato il procedimento di cui al 380/01, è del tutto palese che l'intervento edilizio in zona sottoposta a vincolo può essere iniziato solo dopo l'acquisizione dell'atto di assenso da parte dell'ente preposto alla tutela del vincolo stesso.

In tal senso depone la previsione espressa al comma 1 articolo 19 legge 241/90 che recita "con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali" per ovvie ragioni di salvaguardia dei beni che, in un impulso innovativo e di snellimento dei procedimenti, di fiducia e responsabilità, potrebbe conciliarsi con un atto di assenso del progettista con riferimento allo strumento che disciplina il vincolo.

Sono pienamente convinto che la Scia risponda ad una scelta di interesse generale del Paese, nel senso di mantenere la centralità del controllo dei cantieri e del territorio nelle mani dei tecnici delle amministrazioni, sollevandoli però dall'oneroso impegno burocratico di verifica della documentazione, con la conseguenza di un reale snellimento delle procedure nel comparto edili e di un deciso vantaggio per tutti gli operatori e per l'utenza.