

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ

Premessa

Il decreto legge 78/2010, convertito nella legge 122/2010 (cd. Manovra d'estate), ha innovato profondamente la disciplina della dichiarazione di inizio attività, contenuta nell'articolo 19 della legge 241/1990, sostituendo l'istituto della DIA con la figura della Segnalazione Certificata di Inizio Attività o SCIA.

La novità più importante introdotta riguarda la possibilità di avviare l'attività immediatamente dopo la presentazione della Segnalazione all'amministrazione competente, senza dover attendere il termine di 30 giorni previsto invece per la dichiarazione di inizio attività.

L'amministrazione, in base alla nuova procedura, ha a disposizione 60 giorni per adottare un provvedimento di sospensione per l'attività intrapresa e per ordinare la rimozione degli eventuali effetti dannosi, a meno che l'interessato non si conformi alla normativa vigente nel termine fissato dalla stessa amministrazione ed in ogni caso in un periodo temporale non inferiore a 30 giorni.

Decorso i 60 giorni l'amministrazione potrà, comunque, intervenire ma solo in presenza di un pericolo di danno grave e irreparabile 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.

E' fatto salvo il potere dell'amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi degli articoli 21 quinquies (revoca) e 21 nonies (annullamento d'ufficio) della legge 241/1990.

Le due norme richiamate prevedono, rispettivamente, la possibilità da parte dell'amministrazione di:

- revocare il provvedimento per sopravvenuti motivi di interesse pubblico ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico,
- annullare lo stesso entro un termine ragionevole in presenza di vizi di legittimità originari, sussistendone le ragioni di interesse pubblico e tenendo conto dell'interesse privato.

La Segnalazione deve essere corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati e le qualità personali, nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, corredate dagli elaborati necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione.

Viene, inoltre, previsto che nei casi in cui la legge richieda 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, salve le successive verifiche degli organi amministrativi competenti.

L'introduzione della SCIA ha suscitato, sin dall'entrata in vigore della legge 122/2010, numerosi dubbi in ordine alla sua applicabilità al settore edilizio e al coordinamento tra la nuova procedura delineata nell'art. 19 della legge 241/1990 con la disciplina contenuta nel T.U. edilizia e nelle leggi regionali. Al fine di fornire un primo chiarimento in materia, il ministero per la semplificazione normativa ha diramato una nota in risposta al quesito formulato dalla regione Lombardia.

In particolare, il ministero interviene sui seguenti aspetti problematici:

- l'applicabilità della SCIA all'attività edilizia;
- i rapporti tra la SCIA e le previsioni relative alla DIA contenute nel T.U. edilizia e nelle leggi regionali;
- la possibilità di utilizzare la Scia in alternativa al permesso di costruire (SuperDia);
- la disciplina da osservare nel caso di interventi su immobili vincolati.

LE PRINCIPALI CRITICITÀ PER IL SETTORE EDILIZIO:

Applicazione

Una delle questioni più controverse legate alla disciplina della SCIA è l'applicazione della stessa in ambito edilizio. L'art. 19 della legge 241/1990, così come modificato dal d.l. 78/2010, infatti, non contiene un riferimento chiaro ed inequivoco all'attività edilizia, ma occorre sottolineare come il comma 4 ter dell'art. 49 del d.l. 78/2010 prevede espressamente che la disciplina della SCIA "sostituisce" direttamente quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale o regionale.

Al riguardo, il ministero, con la citata nota, ha chiarito che dalla formulazione normativa sembrerebbe chiara l'intenzione del legislatore di voler ampliare l'ambito di operatività dell'art. 19 della legge 241/1990, attribuendo a quest'ultimo la capacità di intervenire in settori fin ad ora governati da discipline speciali, prima fra tutte quella contenuta nel DPR 380/2001 (T.U. edilizia).

Tale orientamento sembrerebbe trovare conferma anche nel fatto che il comma 5 dell'art. 19 della legge 241/1990 contiene un elenco di materie alle quali non si applica il nuovo istituto, quali quelle a prevalente carattere economico e finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico in materia bancaria e creditizia. Ne consegue quindi che se il legislatore avesse voluto limitare l'ambito di operatività della SCIA lo avrebbe fatto espressamente.

Ciò assume ancora maggior rilievo se si considera che nella previgente formulazione dell'art. 19 il legislatore aveva escluso dall'ambito di applicazione della dichiarazione di inizio attività la materia edilizia, stabilendo che "restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti".

Ed invero, analizzando l'evoluzione normativa dell'art. 19 emerge come in tutte le sue versioni, sin da quella originaria risalente al 1990, come in quella risultante a seguito delle modifiche apportate dalla legge 537/1993, vi è sempre l'esclusione o quantomeno il riferimento alle cd. disposizioni speciali.

Tale previsione, al contrario, non è contenuta nell'art. 19 così come riscritto dalla legge 122/2010.

Un'ulteriore argomentazione a sostegno dell'applicabilità della SCIA all'attività edilizia si desumerebbe dalla previsione secondo cui la segnalazione certificata di inizio attività è corredata, tra l'altro, da "asseverazioni di tecnici abilitati": espressione questa, ad avviso del ministero, strettamente attinente al settore edilizio e soprattutto in linea con quanto previsto per la denuncia di inizio attività di cui all'art. 23 del DPR 380/2001 (T.U. edilizia).

Il ministero, inoltre, sottolinea come anche nel corso dei lavori parlamentari sulla legge di conversione del d.l. 78/2010 fosse emerso l'effetto abrogativo della nuova norma sulle discipline difformi, ivi compresa anche la denuncia di inizio attività edilizia di cui al T.U. edilizia.

Quanto detto, infine, troverebbe conferma anche nella previsione contenuta nel comma 4 ter dell'art. 49 del d.l. 78/2010, in base al quale la disciplina della SCIA rientra tra le materie di competenza esclusiva dello Stato in quanto costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) dell'art. 117 della Costituzione. Tale principio, invero, era già stato introdotto con riferimento alla dichiarazione di inizio attività nell'art. 29 della legge 241/1990, così come modificato dalla legge 69/2009. E' evidente quindi, ad avviso del ministero, che l'aver ribadito espressamente tale previsione in relazione alla SCIA è sintomatico della volontà del legislatore di dare la massima portata applicativa alla disposizione.

Operatività e rapporti con il T.U. edilizia

L'applicazione della SCIA in ambito edilizio pone però ulteriori problematiche a causa del mancato coordinamento della disciplina contenuta nel novellato art. 19 della legge 241/1990 con quella prevista nel DPR 380/2001 in materia di DIA.

In particolare, si pone un problema procedurale relativo all'applicazione o meno alla "scia edilizia" degli articoli 22 e 23 del DPR 380/2001 o delle diverse normative regionali, che disciplinano la denuncia di inizio attività.

Sul punto la nota ministeriale non si esprime chiaramente, ma dall'analisi che fa della norma si possono desumere una serie di indicazioni operative che potrebbero essere utili al fine di dare una prima soluzione interpretativa alla questione.

Il ministero, infatti, sottolinea più volte come il comma 4 ter dell'art. 49 del d.l. 78/2010 abbia introdotto nel nostro ordinamento un meccanismo di sostituzione automatica della disciplina della SCIA a quella della DIA, anche edilizia.

In particolare, la nota ministeriale evidenzia come la disciplina della SCIA sia destinata a mantenere lo stesso campo applicativo di quella della DIA e poi, analizzando la controversa questione dell'applicabilità del nuovo istituto anche in alternativa al permesso di costruire, si sofferma sui rapporti tra la nuova disciplina e le disposizioni statali e regionali "incompatibili", ma non espressamente abrogate.

Proprio il riferimento alle norme cd. incompatibili oltre che il richiamo al meccanismo di sostituzione automatica potrebbero indurre ad ipotizzare che le previsioni contenute nel T.U. edilizia come quelle inserite nelle leggi regionali concorrono a delineare la procedura della SCIA in ambito edilizio. In altri termini, si potrebbe ritenere che tutto quanto non espressamente previsto

dall'art. 19 della legge 241/1990 ovvero non in contrasto con esso (possibilità di iniziare immediatamente i lavori, poteri della p.a.) è integrato con le disposizioni contenute nella disciplina di settore, ciò anche al fine di evitare eventuali vuoti normativi, quali ad esempio le modalità di presentazione della Segnalazione, l'indicazione dell'impresa, l'efficacia temporale, l'obbligo di comunicare l'ultimazione dei lavori e Durc.

Tale impostazione potrebbe trovare un proprio fondamento giuridico anche nella considerazione che la legge 241/1990 rappresenta la normativa di carattere generale che può essere integrata e specificata dalle normative cd. di settore.

Del pari, si potrebbe sostenere che rimangono in vigore le specifiche prescrizioni dettate dalle normative regionali per tutto quanto non in contrasto con la nuova disciplina introdotta dall'art. 19.

È evidente però che per evitare l'insorgere di contenziosi e distorsioni applicative sarebbe auspicabile l'adozione sia a livello statale sia regionale di circolari o linee guida, che chiariscano tutti gli aspetti più critici derivanti dall'applicazione della SCIA.

La SCIA e gli immobili vincolati

Un ulteriore problema emerso all'indomani dell'entrata in vigore della legge 122/2010 è quello relativo alla disciplina da osservare in caso di interventi su immobili vincolati. L'art. 19 della legge 241/1990 sembrerebbe, infatti, escludere in tali casi il ricorso alla segnalazione certificata di inizio attività.

La norma, in particolare, stabilisce che: "ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta ... è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali."

Proprio la formulazione normativa, tutt'altro che chiara, ha indotto taluni a ritenere che in caso di interventi da realizzarsi su immobili sottoposti a vincoli paesaggistici o culturali non fosse possibile presentare una segnalazione certificata, con il rischio che in tali ipotesi il titolo abilitativo da richiedere fosse il permesso di costruire, anche per piccoli interventi, ovvero, in ultima analisi, ritenere ancora vigente per tali fattispecie l'istituto della DIA.

Tale impostazione, però, si pone in netto contrasto con l'intento del legislatore di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi che è alla base sia dell'istituto della SCIA, come rilevato nella nota ministeriale, sia dell'introduzione della procedura semplificata per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, ai sensi del DPR 139/2010. In proposito, va rilevato come tale decreto, pur essendo entrato in vigore successivamente all'introduzione della SCIA, faccia ancora riferimento alla DIA.

Al riguardo, il ministero si è limitato a chiarire che in caso di intervento edilizio in zona sottoposta a vincolo, permane l'onere di acquisizione ed allegazione alla segnalazione certificata dello specifico atto di assenso dell'ente preposto alla tutela del vincolo stesso.

Pertanto, per la realizzazione di opere su immobili vincolati si potrà presentare una segnalazione certificata di inizio lavori, purchè si sia preventivamente ottenuto il nulla osta paesistico.

Nonostante il chiarimento ministeriale permangono però alcuni dubbi di ordine operativo, quale ad esempio la possibilità di convocare la conferenza di servizi nel caso di mancata allegazione

dell'autorizzazione paesaggistica, prevista dall'art. 23, comma 4, del T.U. edilizia con riferimento alla DIA.

I rapporti con la SuperDia

Tra le criticità legate alla disciplina della SCIA vi è anche quella relativa alla cd. SuperDia, ossia alla possibilità di sostituire il permesso di costruire con la denuncia di inizio attività ed ora con la Segnalazione Certificata di Inizio Attività.

In merito, occorre sottolineare come la nota ministeriale escluda tale possibilità, in base alla considerazione che la SCIA deve mantenere lo stesso ambito applicativo della DIA, senza quindi interferire con la disciplina degli altri titoli abilitativi. Al contrario, l'estensione della SCIA anche alle ipotesi di interventi soggette al permesso di costruire ovvero ai casi di DIA alternativa al permesso di costruire determinerebbe nella sostanza l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'art. 19 della legge 241/1990.

Del pari, secondo il ministero, l'entrata in vigore della SCIA non ha inciso le leggi regionali che, in virtù dell'art. 22 comma 4 del DPR 380/2001, hanno introdotto nuove ed ulteriori tipologie di opere in cui si può presentare la DIA in alternativa al permesso di costruire.

In tali casi, pertanto, continua a trovare applicazione l'istituto della DIA (cd. SuperDia).

I riflessi regionali

Un'ulteriore problematica legata alla SCIA riguarda i riflessi che la stessa può avere sulle disposizioni regionali. L'art. 49 del d.l. 78/2010, infatti, prevede che la disciplina contenuta nell'art. 19 della legge 241/1990 così come modificata sostituisce direttamente quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale.

Ne deriva che, accertata l'applicabilità della SCIA anche in ambito edilizio, si potrebbe porre il problema del coordinamento tra le specifiche prescrizioni dettate a livello regionale e il nuovo istituto.

Le Regioni nell'immediato potrebbero adottare delle proprie linee guida per precisare gli aspetti critici e fornire le indicazioni necessarie per l'applicazione della SCIA e successivamente adottare nuove leggi regionali, ove necessario.

Il regime sanzionatorio

Altro aspetto particolarmente controverso è quello legato al regime sanzionatorio applicabile alla SCIA in edilizia.

L'art. 19, infatti, stabilisce al comma 3 che l'amministrazione competente in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per la presentazione della SCIA, nel termine di 60 giorni dal ricevimento della segnalazione stessa, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi, salva la possibilità per il privato di conformarsi. Tali provvedimenti, peraltro, possono essere sempre adottati in caso di dichiarazioni false e mendaci. L'amministrazione, inoltre, può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21 quinquies e 21 nonies della legge 241/1990.

Il successivo comma 4 dell'art. 19 della legge 241/1990 attribuisce all'amministrazione, decorsi i primi 60 giorni dalla presentazione della SCIA, il potere di intervenire solo in presenza di un pericolo di danno per il patrimonio culturale e artistico, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale, previo motivato accertamento dell'impossibilità di conformazione del privato. In proposito, va evidenziato come manchi il riferimento al pericolo di danno del paesaggio.

Si tratta presumibilmente di norme a carattere generale, suscettibili di essere applicate in molteplici fattispecie giuridiche che esulano anche dalla materia edilizia, ciò nonostante è evidente come l'attribuzione all'amministrazione di specifici poteri sanzionatori legati all'applicazione della SCIA ponga numerosi problemi di coordinamento con l'impianto sanzionatorio delineato dal T.U. edilizia.

Al riguardo, al fine di evitare vuoti normativi e di creare situazioni di incertezza, si potrebbe ritenere applicabile alla SCIA la disciplina sanzionatoria prevista dal T.U. edilizia. In altri termini, facendo riferimento al cd. "meccanismo di sostituzione automatica" dell'espressione SCIA a DIA (art. 49, comma 4 ter del d.l. 78/2010), si potrebbe sostenere che la procedura "generale" dettata dall'art. 19 sia integrata dalle disposizioni "speciali" contenute nel T.U. edilizia.

Ciò consentirebbe anche di fornire una prima soluzione valida alle ipotesi di opere realizzate in assenza o in difformità rispetto alla segnalazione presentata, ipotesi queste non contemplate dall'art. 19 e che altrimenti rischierebbero di non avere alcuna copertura normativa, creando una situazione paradossale per la quale sarebbe sanzionabile chi presenta una SCIA carente di uno dei requisiti prescritti, ma non chi realizza opere senza presentare la segnalazione stessa.

Sotto tale profilo, si evidenzia come l'applicabilità alla SCIA dell'impianto sanzionatorio del T.U. edilizia è stata oggetto di un'apposita proposta emendativa presentata dal relatore presso la Commissione Affari costituzionali del Senato in ordine al disegno di legge "*Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione*" (A.S. 2243).

Natura giuridica

Occorre chiarire la natura giuridica della SCIA, ossia se configuri un provvedimento amministrativo o meno, ciò soprattutto al fine di dare maggiore certezza nei rapporti con i soggetti terzi (istituti di credito, acquirenti, terzi interessati etc.). Ciò assume particolare rilievo, in considerazione della previsione contenuta al comma 3 dell'art. 19, in base alla quale è fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi degli articoli 21 quinquies (revoca) e 21 nonies (annullamento). Le norme richiamate, infatti, sono riferite esclusivamente a provvedimenti amministrativi, disciplinandone la revoca e l'annullamento. Come già accadeva con riferimento alla DIA si ripropone quindi il problema se si configuri o meno un provvedimento amministrativo, con la differenza però che andrebbe chiarito il momento a decorrere dal quale si è formato il provvedimento, ossia se devono trascorrere i 60 giorni (come prima accadeva per i 30 giorni della DIA) ovvero immediatamente.

In proposito, si evidenzia che il nuovo regolamento sullo Sportello Unico per le Attività Produttive emanato con DPR del 7 settembre 2010 n. 160 all'art. 5, relativo alla SCIA, dispone che a seguito della presentazione della segnalazione certificata e della verifica della completezza formale viene rilasciata ricevuta che costituisce titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione.