

## IN PRIMO PIANO

### UN ISTITUTO IN CONTINUA EVOLUZIONE:

la segnalazione  
certificata di inizio  
attività.

#### Iscriviti alla Newsletter

Ogni mese potrai ricevere automaticamente le Newsletter di BLB Studio Legale nella tua casella di posta elettronica. Basterà registrarsi andando nella sezione "news" del nostro sito e seguendo le indicazioni per iscriversi alla newsletter.

#### Segui BLB su:

 LinkedIn

 Twitter

## Un Istituto in continua evoluzione: la segnalazione certificata di inizio attività.

La legge 12 giugno 2011, n. 86, legge di conversione del D.L. 70/2011, è intervenuta nuovamente sulla disciplina della Dichiarazione di Inizio attività, eliminando alcuni vincoli per i soggetti che intendano costruire: in particolare l'articolo 5 estende, anche ad interventi edilizi complessi, la disciplina della "autodeterminazione" del privato che ha dunque, insieme ai tecnici specializzati in materia, maggiori responsabilità e oneri.

Per comprendere al meglio tale recente intervento normativo, è necessario ricostruire la storia dell'istituto in esame, prendendo in considerazione le principali modifiche apportate all'art. 19 della legge 241/1990. E' noto che la Dia è nata come strumento di liberalizzazione delle attività private soprattutto nell'attività edilizia; per attività liberalizzata si intende un'attività il cui esercizio non trova più la sua legittimazione in un provvedimento amministrativo, ma direttamente nella legge, cosicché in capo alla pubblica Amministrazione rimangono solamente poteri di controllo e di vigilanza.

L'articolo 19 infatti prevedeva che, qualora l'esercizio di una attività privata fosse subordinato ad "autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato" e il rilascio di tali atti di assenso dipendeva "esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale" il consenso da parte dell'Amministrazione era "sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazione, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste".

Per effetto di tale auto-dichiarazione il privato poteva dare subito inizio all'attività in questione, e l'Amministrazione, dal canto suo, iniziava il procedimento di verifica con cui poteva intervenire, entro determinati limiti di tempo, per interdire o reprimere la prosecuzione dell'attività nel caso in cui non fossero stati presenti i requisiti richiesti. Questo regime generale, però, subiva una deroga con riferimento alla materia edilizia: l'articolo 23 del TU edilizia (D.P.R. 380/2001) prevedeva infatti che "il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo sportello unico la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e degli opportuni elaborati progettuali che, asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici adottati e approvati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie". Da ciò si evince che, per gli interventi di edilizia minore, cioè per quegli interventi non soggetti a permesso di costruire, la denuncia doveva precedere di trenta giorni l'avvio dei lavori: in questo periodo di tempo l'Amministrazione aveva il compito di verificare la presenza dei requisiti richiesti, pronunciandosi solo in caso di mancanza degli stessi, in caso contrario, non emanava alcun provvedimento.

Uno degli interventi più importanti posti in essere sull'art. 19 della legge 241/1990 è sicuramente quello messo in atto nel 2010 con il Decreto Legge 78. L'articolo 49, comma 4-bis, infatti riformula integralmente l'istituto in esame, sostituendo la "Dichiarazione di inizio attività" (Dia), con la "Segnalazione certificata di Inizio attività" (Scia). Volendo sintetizzare al massimo le novità introdotte dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, legge di conversione del Decreto Legge di cui sopra, si può affermare che:

- ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nul-



la osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o di 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, è sostituito da una segnalazione dell'interessato (SCIA);

- la SCIA deve essere corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà, nonché dalle attestazioni di tecnici abilitati o dalle dichiarazioni di conformità rese dalle Agenzie per le imprese, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per l'avvio dell'attività. Tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione;
- l'attività può essere iniziata immediatamente dalla data di presentazione della segnalazione all'amministrazione competente;
- decorso il termine dei 30 giorni dalla SCIA, all'Amministrazione è consentito intervenire solo in presenza di pericolo attuale di un 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;
- le espressioni "segnalazione certificata di inizio di attività" e "Scia" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio di attività" e "Dia", ovunque ricorrano.

All'indomani di tale novella legislativa, ci si chiese se tali novità introdotte potessero essere estese anche al settore edilizio, ci si chiedeva cioè, se la Scia potesse sostituire anche Denuncia di inizio attività disciplinata dagli artt. 22 e 23 del TU edilizia. A tal proposito è intervenuto il Ministero per la Semplificazione Normativa con una nota esplicativa del 16 settembre 2010 il quale, ribadendo che la riforma della Dia "risponde ad una logica di riduzione degli oneri amministrativi fortemente innovativa e migliorativa per il privato, consentendogli di intraprendere un'attività economica sin dalla data di presentazione di una mera segnalazione all'amministrazione pubblica competente", ha dato risposta positiva al quesito in ordine all'applicabilità della disciplina della Scia alla materia edilizia adducendo diverse tesi a supporto di tale decisione. Nonostante tale intervento ministeriale, il Consiglio di Stato, con un'ordinanza emessa il 5 gennaio 2011 n. 14, ha risollevato il dubbio interpretativo circa l'applicabilità o meno della Scia alla materia edilizia. Per porre fine a tali questioni, e al proliferarsi di tali dubbi interpretativi, è di recente intervenuto il cosiddetto Decre-

to Sviluppo (D.L. 70/2011) che ha definitivamente esteso la Scia anche agli interventi edilizi. Il decreto infatti aggiunge un nuovo comma all'articolo 19 della l. 241/1990, il 6 bis, il quale prevede che "Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali" e chiarisce che "Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire. Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano altresì nel senso che non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo decreto e nel senso che, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale." Se dunque si ampliano i casi di Scia, anche il permesso di costruire accelera, infatti l'articolo 5 comma 2 del decreto sviluppo, prevede un termine di 90 giorni (che diventano 180 nei comuni superiori a centomila abitanti) per una pronuncia sul permesso di costruire. Il novantunesimo giorno, cioè, si forma il silenzio assenso e si possono iniziare i lavori di costruzione.

La l. 241/1990 qualificava il silenzio assenso e la Dia (ora Scia) come strumenti di semplificazione dell'azione amministrativa, ma oggi, alla luce dei numerosi interventi legislativi, si può pacificamente affermare che essi manifestano un'incapacità dell'Amministrazione di provvedere espressamente e nei termini alle richieste dei cittadini. Quindi la circostanza per cui, dall'entrata in vigore dell'istituto in esame ad oggi, si siano progressivamente ampliati i campi in cui è possibile sostituire l'intervento dell'atto amministrativo con un atto del privato, dimostra sicuramente che l'Amministrazione sta prendendo consapevolezza del suo disagio e tenta in ogni modo di porvi rimedio.

Avv. Mario Benedetti  
Dott.ssa Nicoletta Mancusi

Per eventuali approfondimenti:  
**BLB Studio Legale**  
+39.02.36.51.55.80  
+39.06.35.40.16.37

