

LA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ NELL'EDILIZIA *
(avvocato Walter Fumagalli)

Ancora una volta il Legislatore ha modificato le regole che disciplinano i rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione, dimostrando però ancora una volta la propria incapacità di dettare disposizioni chiare e precise: ne è uscita una normativa quanto mai equivoca, soprattutto per quanto riguarda l'attività edilizia.

Dalla DIA alla SCIA - Sembra uno scioglilingua, ma non lo è.

Tutto ha avuto inizio con l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241, il quale non aveva creato particolari problemi interpretativi in quanto la sua applicazione era stata demandata al contenuto di successivi regolamenti che avevano individuato con sufficiente precisione le fattispecie assoggettate alla relativa disciplina.

IL TESTO ORIGINARIO DELL'ARTICOLO 19 DELLA LEGGE N. 241/1990

“Con regolamento adottato ... entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ... sono determinati i casi in cui l'esercizio di un'attività privata, subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, può essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione competente” (primo comma) Con tale regolamento “vengono indicati i casi in cui all'attività può darsi inizio immediatamente dopo la presentazione della denuncia, ovvero dopo il decorso di un termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità degli accertamenti richiesti” (secondo comma)

Con la legge 24 dicembre 1993 n. 537 l'articolo 19 era stato stravolto, ma comunque risultava chiaro che il nuovo meccanismo operativo non sostituisce la concessione edilizia.

L'ARTICOLO 19 DELLA LEGGE N. 241/1990 MODIFICATO DALLA LEGGE N. 537/1993

“In tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività privata sia subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, ad esclusione delle concessioni edilizie e delle autorizzazioni rilasciate ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, ... il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge ... l'atto di consenso si intende sostituito da una denuncia di inizio di attività ...”

* Il presente contributo è pubblicato su “AL - Mensile di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi”, gennaio-febbraio 2011, pag. 46.

A questo punto era entrato in vigore il D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, il quale aveva disciplinato compiutamente i titoli abilitativi edilizi imponendo per gli interventi di maggior rilevanza l'obbligo del permesso di costruire (articolo 10), e prevedendo per gli altri la possibilità di ricorrere alla denuncia di inizio di attività (articolo 22). Dopo qualche anno però il decreto legge 14 marzo 2005 n. 35 aveva nuovamente modificato l'articolo 19 della legge n. 241/1990, sostituendo alla "denuncia di inizio di attività" la "dichiarazione di inizio di attività".

L'ARTICOLO 19 DELLA LEGGE N. 241/1990 MODIFICATO DAL DECRETO LEGGE N. 35/2005

"Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato ... il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di 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, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte ... alla tutela ... del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, ... è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste" (primo comma) "L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente" (secondo comma)

Così come formulato, di per sé il nuovo articolo 19 avrebbe potuto riguardare anche l'attività edilizia, senonché l'articolo 29 della stessa legge n. 241/1990 chiariva che "le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali ...", e non a quelli di competenza comunale: il permesso di costruire e la denuncia di inizio di attività erano dunque salvi, per cui la Regione Lombardia poteva disciplinarli con la legge regionale 11 marzo 2005 n. 12.

Qualche mese fa infine, attraverso l'articolo 2, comma 4-bis, della legge 30 luglio 2010 n. 122, ha fatto il suo trionfale ingresso nell'ordinamento giuridico la "segnalazione certificata di inizio attività".

L'ARTICOLO 19 DELLA LEGGE N. 241/1990 MODIFICATO DALLA LEGGE N. 122/2010

"Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, ... 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, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione

dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali ...” (primo comma)
“L’attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all’amministrazione competente” (secondo comma)

Questo nuovo testo non avrebbe di per sé sostanziali ricadute sull’attività edilizia, se il successivo comma 4-ter del medesimo articolo 2 non stabilisse che “il comma 4-bis attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma. Le espressioni *segnalazione certificata di inizio attività* e *Scia* sostituiscono, rispettivamente, quelle di *dichiarazione di inizio attività* e *Dia*, ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale”.

Stravolgendo la regola dettata dal riportato articolo 29 della legge n. 241/1990, dunque, questa norma sancisce che la nuova disciplina riguarda due materie che la Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, e che quindi essa opera anche nei confronti delle regioni e degli enti locali, prevalendo immediatamente sulle vigenti norme regionali.

La SCIA nell’edilizia - Visto il contenuto delle disposizioni della legge n. 122/2010, è naturale che ci si chieda se la SCIA sia applicabile anche all’attività edilizia, ed in particolare se sostituisca il permesso di costruire e soprattutto la denuncia di inizio di attività che, in Lombardia, la legge regionale configura come strumento applicabile a qualunque intervento edilizio in alternativa al permesso di costruire (questione questa di rilevante importanza, in quanto l’attività oggetto della SCIA può essere iniziata subito dopo la presentazione della stessa, e dunque la normativa da rispettare è quella applicabile in quel momento e non quella eventualmente intervenuta nei successivi trenta giorni).

In proposito il 16 settembre 2010 l’Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa ha espresso il parere che la SCIA sostituisca la denuncia di inizio di attività per gli interventi che la normativa statale assoggetta a tale strumento, ma non sostituisca né il

permesso di costruire né la denuncia di inizio di attività che il terzo comma dell'articolo 22 del D.P.R. n. 380/2001 prevede come alternativa al permesso di costruire per determinate tipologie di intervento.

L'ARTICOLO 22 TERZO COMMA DEL D.P.R. N. 380/2001

“In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività:

- a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);
- b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;
- c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche

A sua volta la Regione Lombardia ha fatto proprio il parere del Ministero, mediante comunicato dell'Assessorato al territorio ed urbanistica in data 8 ottobre 2010

In realtà le argomentazioni addotte a sostegno dell'intervento interpretativo ministeriale non sembrano decisive

Può quindi essere utile qualche ulteriore approfondimento.

Ammesso e non concesso che effettivamente, come dice la legge, in relazione all'attività edilizia la disciplina della SCIA riguardi materie di esclusiva competenza statale (la tutela della concorrenza ed i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), e non una materia di competenza concorrente statale e regionale (il governo del territorio), va considerato che:

- la SCIA sostituisce ogni “atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato ... il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da

atti amministrativi a contenuto generale”, fatta eccezione per i casi “in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali”;

- vi sono casi in cui la pianificazione urbanistica raggiunge un livello di dettaglio tale per cui il rilascio del permesso di costruire dipende esclusivamente dall'accertamento che il progetto presentato rispetti detta pianificazione, e quindi in questi casi il titolo abilitativo edilizio “consiste in un provvedimento vincolato al riscontro della conformità del progetto del proposto intervento costruttivo alla normativa urbanistica ed edilizia in atto vigente, senza che residui in capo all'amministrazione comunale alcun margine di discrezionalità amministrativa” (fra le tante, Consiglio di Stato, Sezione V, 2 ottobre 2008 n. 4756);
- vi sono invece casi in cui la pianificazione lascia al comune ulteriori margini di discrezionalità nell'esame dei progetti edilizi, ancorché riferiti ad interventi soggetti a denuncia di inizio di attività;
- per quanto riguarda poi l'esame paesistico dei progetti prescritto in Lombardia dal Piano Paesistico Regionale, sembra che ai comuni siano riservati margini di discrezionalità solamente laddove l'intervento progettato presenti un impatto paesistico superiore alla “soglia di rilevanza”, ma non nel caso in cui l'impatto sia inferiore a tale soglia.

Una serena lettura della disciplina della SCIA lascia quindi la possibilità di sostenere che tale strumento sia applicabile all'attività edilizia solo per gli interventi da realizzare in immobili non soggetti a vincoli paesaggistici o culturali, che presentino un impatto paesaggistico inferiore alla “soglia di rilevanza”, che siano conformi a previsioni urbanistiche talmente dettagliate da privare il comune di ogni ulteriore margine di discrezionalità, e che ricorrendo tutti questi presupposti la SCIA si sostituisce tanto alla denuncia di inizio di attività quanto al permesso di costruire.

Come è evidente si tratta di una questione quanto mai opinabile per cui, come sempre, fino a quando la Magistratura non avrà maturato un orientamento interpretativo abbastanza consolidato (il cosiddetto “diritto vivente”) sarà comunque consigliabile operare con la massima cautela.