



PON GAS FSE 2007÷2013, Obiettivo Convergenza, Asse E - "Capacità istituzionale"
Progetto: "Semplifica Italia. Cantieri regionali per la semplificazione"

Seminario

"Semplificazione dell'azione amministrativa, SCIA, Conferenza di Servizi e Autorizzazione Unica Ambientale"

Dalla DIA alla SCIA: le riforme e i problemi ancora aperti

a cura di **Isabella Salza**

Bari, 15 luglio 2013
Sala Cineporto, Fiera del Levante, Lungomare Starita



La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

- Il DL n. 78/2010 (art. 49, comma 4-*bis*) ha sostituito la Dichiarazione di inizio attività (DIA) con la SCIA modificando l'art. 19, Legge n. 241/1990.
- Già l'art. 85, D. Lgs. n. 59/2010 (che attua la direttiva servizi – 2006/123/CE) aveva inserito, accanto alla **DIA “differita”**, la **DIA “ad effetto immediato”**, limitandola alle attività di tipo commerciale, che consentiva al privato di dare inizio alla sua attività dal momento della presentazione della dichiarazione.
- A differenza della DIA, con la quale l'interessato poteva iniziare una volta decorsi 30 giorni dalla presentazione, **la SCIA consente l'avvio immediato dell'attività spostando i controlli di merito delle amministrazioni competenti in una fase successiva** e nel termine di 60 giorni dalla presentazione della segnalazione da parte dell'interessato (art. 19, comma 3).
- Il **tempo di 2 mesi per l'inibitoria da parte della P.A.** è lo stesso rispetto a prima: 30 gg. dalla presentazione della DIA (decorsi i quali l'interessato poteva iniziare la sua attività) + 30 gg. dalla comunicazione (contestuale all'inizio dei lavori).

Dal principio autoritativo al principio della autoresponsabilità del privato

- Il D.L. 35/2005 (L. 80/2005) ha prodotto la “provvedimentalizzazione” della DIA, che veniva configurata alla stregua di un silenzio/assenso (dopo 30 giorni, il privato acquisiva un titolo “silenzioso”).
- Il legislatore del 2010 ha ripreso la *ratio* che la DIA aveva in origine, quando era stata concepita come “**adempimento da parte del privato cui la legge condiziona l’avvio di una certa attività**” e perciò distinta dal silenzio/assenso.
- La **legittimazione del privato non è più fondata su un atto di assenso della P.A.** ma è una legittimazione *ex lege*: **il soggetto è abilitato a svolgere l’attività direttamente dalla legge**, che disciplina l’esercizio del diritto senza l’intermediazione della P.A.
- Il **potere di verifica della P.A. non è finalizzato all’adozione di un atto di assenso** (come accade nel regime autorizzatorio) **ma al controllo**, privo di discrezionalità, tra quanto dichiarato dal privato e quanto normativamente previsto per l’esercizio dell’attività.
- La **responsabilità penale** per le dichiarazioni false, prevista dal comma 6 dell’art. 19, è **più rigorosa** rispetto a quanto stabilito dall’art. 483 del codice penale (reclusione da uno a tre anni).

I controlli della P.A. sulla SCIA

- Prima la P.A. accertava la sussistenza dei requisiti, ora **la P.A. accerta la veridicità della sussistenza dei requisiti** sulla base delle autocertificazioni e delle attestazioni allegate.
- Le amministrazioni competenti svolgono i controlli di merito nei **60 giorni successivi** entro i quali, in caso di carenza dei requisiti, possono esercitare i poteri inibitori:
 - divieto di prosecuzione dei lavori;
 - rimozione degli effetti prodotti.
- Decorso il termine di 60 giorni dall'inizio dell'attività, la P.A. può intervenire in **autotutela** (che resta "eterna") ex artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* (revoca provvedimento e annullamento d'ufficio), per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, mutamento situazione di fatto, nuova valutazione interesse pubblico originario.
- Decorsi i termini di 60 giorni dalla presentazione della SCIA, e di 30 giorni nel caso della SCIA edilizia, l'amministrazione può intervenire solo nei casi di:
 - pericolo di danno al patrimonio artistico-culturale, ambiente, salute, sicurezza pubblica, difesa nazionale;
 - previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare tali interessi conformando l'attività alla normativa vigente.

La DIA (ora SCIA) è un provvedimento tacito o un atto del privato: il dibattito in dottrina

La giurisprudenza amministrativa non ha mai avuto un indirizzo univoco sul punto:

- **Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1550/2007:** la DIA non è uno strumento di liberalizzazione dell'attività ma rappresenta una **semplificazione procedimentale** che consente al privato di conseguire un **titolo abilitativo** a seguito del decorso di 30 giorni dalla presentazione della denuncia.
- **Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 717/2009:** la DIA è un **atto oggettivamente e soggettivamente del privato**.
- **Consiglio di Stato, Sez. IV n. 4828/2007; 5811/2008; 72/2010:** la DIA è una sub-specie di autorizzazione implicita di **natura provvedimento favorevole**.
- **Consiglio di Stato, Ad. plen., n. 15/2011:** la DIA **non costituisce un provvedimento amministrativo a formazione tacita** e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma **rappresenta un atto privato** volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge.

La natura giuridica “privata” delle DIA e della SCIA

- Art. 8, comma 1, lett. f) del D. Lgs. n. 59/2010: **la SCIA non costituisce ai fini del presente decreto regime autorizzatorio;**
- Art. 6, comma 1, ha aggiunto il comma 6-ter all’art. 19, Legge n. 241/1990, secondo cui: *“La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili”*.
- Tutela giurisdizionale del terzo leso dall’avvio dell’attività: **azione di accertamento** dell’obbligo dell’amministrazione di provvedere (art. 31, commi , 1 2 e 3, D.Lgs. n. 104/2010).

Ambito di applicazione della SCIA I

La SCIA si applica:

- **alle attività di prestazione di beni e servizi.** E' questa la *ratio iuris* che ha giustificato l'evoluzione dalla DIA ad effetto-immediato alla SCIA e che è tesa alla **liberalizzazione delle attività economiche**;
- l'art. 14, D. Lgs. n. 59/2010 dispone che: *“i regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità”*;
- l'art. 3, D.L. n. 138/2011 (Legge n. 148/2011), seppur in modo un po' generico, stabilisce che: *“Comuni, Province, Regioni e Stato (...) adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non e' espressamente vietato dalla legge”*.

Ambito di applicazione della SCIA II

- **alle attività in materia edilizia.**
 - Nota dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa (16 settembre 2010) poi “legificata” con il D.L. n. 70/2011 (art. 5, comma 2, lett. c), che ha disposto:
 - la riduzione dei termini da 60 a 30 giorni per i controlli successivi da parte delle amministrazioni competenti (comma 6-bis, art. 19, L. n. 241/1990);
 - l'estensione dell'art. 19 alle denunce di inizio attività in materia edilizia di cui al d.P.R. 380/2001, escludendola in tre casi:
 - a) quando le denunce, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire;
 - b) quando le discipline regionali, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del d.P.R. n. 380/2001, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni in cui la DIA è alternativa al permesso di costruire (cosiddetta “super-DIA”);
 - c) quando sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, per cui la SCIA non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

Il mancato coordinamento del T.U. edilizia

- Sebbene dal 2010 le espressioni "segnalazione certificata di inizio attività" e "SCIA" avrebbero dovuto sostituire, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio attività" e "DIA", ovunque ricorressero, anche come parte di una espressione più ampia (art. 49, comma 4-ter, D.L. 78/2010), nel d.P.R. 380/2001 si parla ancora di “denuncia di inizio attività”, ciò che pone problemi sia sotto il profilo formale, ma soprattutto sostanziale.
- Il D.L. 21 giugno 2013, n. 69 inserisce nel T.U. edilizia il coordinamento tra la presentazione della SCIA e dell’istanza degli atti presupposti. Prevedendo un “doppio binario”:
 - 1) **presentazione contestuale SCIA/atti presupposti.** L’interessato presenta allo Sportello unico edilizia (SUE) la SCIA e l’istanza di acquisizione degli atti di assenso. L’inizio dei lavori è subordinato all’avvenuta acquisizione degli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l’intervento edilizio (cosiddetta “SCIA differita”);
 - 2) **presentazione disgiunta SCIA/atti presupposti.** L’interessato, prima della presentazione della SCIA, richiede al SUE di provvedere all’acquisizione di tutti gli atti di assenso.
- Tali disposizioni si applicano anche alla comunicazione inizio lavori nei casi ci siano atti presupposti (art. 6, comma 2, d.P.R. 380/2001).

I ricorsi delle Regioni contro la SCIA

Nel biennio 2010/2011, diverse Regioni (Valle d'Aosta, Toscana, Liguria, Emilia Romagna e Puglia) e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato davanti alla Corte costituzionale le disposizioni del D.L. 78/2010 e 70/2011 concernenti la SCIA, secondo le quali violavano:

- a) le competenze regionali nelle materie dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della tutela della salute, dell'ordinamento degli uffici regionali, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost;
- b) le competenze regionali in materia di «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., introducendo una disciplina di dettaglio sui tempi di svolgimento dell'attività edilizia, senza permettere più un controllo preventivo della pubblica amministrazione, né impedire la realizzazione di eventuali abusi, ciò in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione;
- c) l'art. 121, secondo comma, Cost., perché il legislatore statale non poteva intervenire direttamente ad abrogare e sostituire norme approvate dal Consiglio regionale, spettando a quest'ultimo di adeguarsi ai nuovi principi posti dal legislatore statale (in generale, si definiva la SCIA una disciplina della quale il legislatore regionale poteva soltanto prendere atto, senza avere margini per l'adeguamento alla realtà territoriale);
- d) il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La SCIA quale strumento per la liberalizzazione e la semplificazione

- La giurisprudenza della Corte costituzionale (sentt. 164 e 203 del 2012), nonché la produzione normativa successiva, hanno confermato la competenza esclusiva statale in materia e l'**applicazione generalizzata della SCIA alle attività produttive.**
- La SCIA è stata riconosciuta quale modulo procedimentale per la realizzazione dei principi:
 - costituzionali (libertà dell'iniziativa economica – art. 41 Cost. e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni – art. 117 comma 2, lett. m);
 - comunitari (liberalizzazione delle attività economiche e semplificazione dell'azione amministrativa).

Il ruolo della SCIA nella lettura della Consulta

Secondo la Corte costituzionale, la SCIA:

- persegue il fine di **rendere più semplici le procedure amministrative**, alleggerendo il carico degli adempimenti gravanti sul cittadino;
- è finalizzata alla **semplificazione dei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività** per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione;
- realizza il **principio di semplificazione**, di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, D.Lgs. 59/2010), che va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa.

Le motivazioni della Consulta I

- a) chiarisce che l'autoqualificazione della SCIA da parte del legislatore non assume rilievo ai fini dell'efficacia sostanziale. Al riguardo, **occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle disposizioni inerenti la SCIA, tenendo conto della loro ratio al fine di identificare correttamente l'interesse tutelato;**
- b) censura il **richiamo alla tutela della concorrenza**, effettuato dal citato art. 49, comma 4-ter che, oltre ad essere privo di efficacia vincolante, è anche **inappropriato**, in quanto la **disciplina della SCIA ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini** e perciò va oltre la materia della concorrenza;
- c) **conferma l'attinenza della SCIA alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**, ciò che consente una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti e perciò **si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.;**
- d) precisa che, nel caso di specie, non si tratta di una "materia" in senso stretto, quanto di una **competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie**, in relazione alle quali **il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite**, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle;

Le motivazioni della Consulta II

- e) conferma che la **lettera m)** costituisce un parametro che permette una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione;
- f) qualifica l'attività amministrativa come "prestazione", riconoscendone allo Stato la competenza a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati ad avere condizioni di parità su tutto il territorio nazionale;
- g) conferma che le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgono anche per l'edilizia. Anche in questo caso, ravvisa il titolo di legittimazione dello Stato nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a Statuto speciale. Infatti, anche se la materia rientra nella competenza concorrente tra Stato e Regioni, a prevalere è la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza di parità di condizioni in tutto il territorio.

La SCIA “incompiuta”

- **art. 1, D.L. n. 1/2012 (“Cresci Italia”; L. n. 27/2012)** dispone l’abrogazione di tutte le norme che prevedono regimi autorizzatori ovvero divieti o restrizioni **non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite e che in generale alterino la piena concorrenza**. Il Governo è stato delegato all’adozione di decreti di delegificazione volti ad individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione (la delega è scaduta il 31/12/2012, salvo che per le professioni turistiche, per le quali è stata prorogata di un anno);
- **art. 12, D.L. n. 5/2010 (“Semplifica Italia”; L. n. 35/2012)** stabilisce che il Governo individui le attività sottoposte ad autorizzazione, a SCIA con asseverazioni o a SCIA senza asseverazioni ovvero a mera comunicazione e a quelle del tutto libere. Anch’esso richiama i regolamenti di delegificazione di cui all’art. 1, D.L. n. 1/2012, la cui delega, come detto, è scaduta.