

# STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

Via Guido Monaco, 16 - 52100 Arezzo - Italia  
C.F. e P.IVA 01426600514

AVV. GIAMPIERO PINO  
Revisore Contabile  
Socio AGI - Avvocati Giuslavoristi Italiani  
e-mail: giampiero.pino@studiolegalepino.it

AVV. PAOLO ROMAGNOLI  
e-mail: paolo.romagnoli@studiolegalepino.it

AVV. NELLINA PITTO  
e-mail: nellina.pitto@studiolegalepino.it

CONS.LAV. ALESSANDRA SCORTECCI  
Responsabile Ass.ne Qualita'  
e-mail: alessandra.scortecci@studiolegalepino.it

AVV. ELEONORA LEPRI  
e-mail: eleonora.lepri@studiolegalepino.it

AVV. NICCOLO' PINO  
e-mail: niccolo.pino@studiolegalepino.it

DOTT.SSA ELISA MAFUCCI  
e-mail: elisa.mafucci@studiolegalepino.it

## **SULLA APPLICABILITA' O MENO DELLA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITA' (SCIA) AL SETTORE DELL'EDILIZIA.**

Come è noto il comma 4 bis dell'art.49 della c.d. "manovra d'estate" di cui al D.L. n. 78/2010, convertito dalla L. n. 122/2010, ha integralmente riscritto il testo dell'art.19 della L. n. 241/1990, recante la disciplina della "dichiarazione di inizio attività" (in breve Dia).

Tale istituto è stato sostituito dalla "segnalazione certificata di inizio attività" o "Scia", che consente all'interessato di intraprendere immediatamente l'attività dalla data di presentazione della ridetta "segnalazione" all'Amministrazione competente, senza dover attendere il decorso del termine di 30 giorni, a cui era invece subordinato l'avvio dell'attività soggetta alla "dichiarazione di inizio attività".

L'ambito di applicazione di tale nuovo istituto è delineato al primo comma dell'art.19 L. n. 241/1990 (testo novellato), che prevede che: <<ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla 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 dei 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...>>, sia sostituito dalla "Scia".

# STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

Dal campo di operatività della norma sono invece espressamente esclusi: <<i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali>> e <<gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché quelli imposti dalla normativa comunitaria>>.

Tutti sono concordi nell'affermare che la "Scia" concerne l'esercizio di attività imprenditoriali, semplificandone il relativo iter burocratico. Una conferma di ciò deriva dal comma 5 del novellato art.19 L. n. 241/1990 dove sono elencate alcune attività economiche escluse, quali quelle a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria. Ulteriore dimostrazione è fornita dalla previsione, contenuta nella stessa norma in commento, secondo la quale: <<il comma 1 attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lettera e) della Costituzione...>>

Profonde disparità di vedute permangono, invece, in ordine all'applicabilità di tale istituto all'ambito dell'edilizia. Sul tema si è aperto un vasto dibattito, anche a livello regionale che, naturalmente, ha investito la più ampia problematica del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di "governo del territorio".

La tesi sostenuta dal Ministero per la Semplificazione Normativa, nella nota a firma del Capo Ufficio legislativo, Cons. Giuseppe Chinè, del 16.09.20010, è che la "Scia" operi anche nel campo dell'edilizia e sostituisca, a far data dall'efficacia della riforma, la "denuncia di inizio attività".

# STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

Tale opinione non è condivisibile. Essa si fonda, essenzialmente, sulla previsione del capoverso dell'art.19 in esame, che stabilisce: <<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 1 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>>.

Secondo i fautori del nuovo istituto, il richiamo al termine “Dia” dovrebbe intendersi esteso a qualunque “Dia”, indipendentemente dal settore e/o materia che la medesima involgesse.

In realtà, un'attenta lettura del testo citato consente di escludere tale automatismo relativamente alla “Dia” in materia di edilizia.

Si rammenta in proposito che in tale settore la normativa statale e regionale disciplina la “denuncia di inizio attività” configurandola come un titolo edilizio ad hoc che per caratteristiche, procedimento, verifiche preventive e controlli successivi, nonché per le eventuali sanzioni, si differenzia notevolmente dalla “dichiarazione di inizio attività” di cui all'originario art.19 L. n. 241/1990.

In particolare tale titolo è stato regolamentato dal D.L. n.398/1993, convertito nella L. n. 493/1993, contenente, tra l'altro, <<disposizioni per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia>>.

L'art.4 comma 7 di tale D.L. descriveva gli interventi edilizi subordinati alla “denuncia di inizio attività” ed ai successivi commi illustrava il procedimento inerente tale “denuncia” che, come anticipato, si discostava da quello di cui all'art.19 L. n. 241/1990.

Detta disposizione è poi stata trasfusa negli articoli 22 e 23 del D.P.R. n.380/2001 recante il Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Ebbene, tali articoli, che non sono espressamente richiamati, né abrogati dalla c.d.”manovra estiva”, disciplinano la “denuncia” e in nessuna loro parte si menziona il diverso termine di “dichiarazione di inizio attività” o l'abbreviativo “Dia” .

# STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

La stessa considerazione vale per la normativa regionale. Volendosi limitare all'esame dell'art.79 della L. R. Toscana n.1/2005 si rileva facilmente che anch'esso contempla la "denuncia di inizio dell'attività" quale specifico titolo abilitativo, al quale è possibile ricorrere per avviare determinati interventi edilizi. Non si riviene, neppure in tale norma, l'espressione "dichiarazione di inizio attività" o quella di "Dia".

Il tenore letterale, oltre che il contenuto sostanziale di tali previsioni, induce quindi a ritenere che la "denuncia inizio attività" in edilizia sia un istituto speciale rispetto a quello generale di cui all'art.19 L.241/1990. Quest'ultima norma, nel testo oggetto di riforma, non contiene alcun rinvio, né esplicito, né implicito, a tale particolare titolo abilitativo, non citando neppure il suo "nomen iuris".

Di conseguenza, non si può sostenere che vi sia un'automatica soppressione della "denuncia" edilizia ad opera della "Scia" che, invece, è destinata a sostituire solo le "dichiarazioni" inerenti altri settori.

Il dato letterale consentirebbe di chiudere a questo punto ogni commento alla norma in esame e ciò in forza del tenore dell'art.12 delle Disposizioni sulla legge in generale che impone di attribuire alla legge :<<. il significato proprio delle parole secondo la connessione di esse...>>. Poiché Dichiarazione di Inizio Attività è altro da Denuncia di Inizio Attività, non occorrerebbe chiedersi se il Legislatore plus dixit quam voluit o minus dixit quam voluit.

Ulteriori considerazioni, tuttavia, concorrono ad avvalorare la conclusione sopra esposta.

In primo luogo, quando il Legislatore statale ha inteso apportare modifiche in materia edilizia lo ha fatto intervenendo direttamente sul Testo unico, come è avvenuto di recente con il D.L. n.40/2010, convertito nella L. n. 73/2010, con cui è stato sostituito l'art.6 del ridetto D.P.R. n.380/2001, inerente l'attività edilizia libera. Analoga procedura avrebbe dovuto essere seguita se si fosse inteso sopprimere gli art.22 e 23 sopra illustrati. Ed, invece, l'autore della riforma è intervenuto esclusivamente sull'art.19 della L. n. 241/1990, quindi, sulla norma generale e non su quella

# STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

speciale, salvo poi invocare la <<tutela della concorrenza ai sensi dell'art.11 comma 2, lettera e) della Costituzione>> ed affermare che la disciplina del comma 1 <<costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma>>.

E' evidente che il rinvio alla concorrenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni costituisce un espediente del legislatore statale per avocare a sé la disciplina della "Scia" ed evitare qualsiasi interferenza da parte delle Regioni.

Ai sensi dell'art.117 della Costituzione, infatti, lo Stato ha mantenuto la potestà legislativa esclusiva in tali ambiti, mentre tutte le materie indicate nello stesso art.117 al comma 3 sono state trasferite alle Regioni, titolari della potestà legislativa concorrente. Tra queste rientra la materia del "governo del territorio" che per Giurisprudenza ormai consolidata comprende sia l'edilizia che l'urbanistica, residuando allo Stato solo la determinazione dei principi fondamentali.

L'art.1 del Testo unico sull'edilizia stabilisce, infatti, che esso <<contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia>>. L'art.2 ribadisce che: <<le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel Testo unico>>, puntualizzando, altresì al comma 3 che: <<le disposizioni, anche di dettaglio, del presente Testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario, fino a quando esse si adeguano ai principi medesimi>>.

Lo stesso Testo unico conferma, quindi, che non tutte le disposizioni in esso contenute sono di principio, al contrario, molte sono di dettaglio, o addirittura regolamentari, altre ancora sono di principio, ma derogabili. In questa sede non è consentito addentrarsi nella delicata problematica dell'individuazione di tali principi, essendo sufficiente rilevare che secondo le elaborazioni di Dottrina e Giurisprudenza: << costituisce principio generale stabilire entro quali limiti l'attività edilizia debba essere controllata...; pertanto rientra in tale principio il sancire la necessità, nei singoli

# STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

casi, di permesso a costruire, o di d.i.a. ecc...; che la disciplina del territorio spetta essenzialmente alle Regioni ed ai Comuni...>> (Gaetano Ciccio in: “I limiti costituzionali del condono edilizio: prospettive a cura del Presidente del T.A.R. Emilia Romagna – Sezione distaccata di Parma” pubblicato nel sito [www.prontogeometra.it](http://www.prontogeometra.it)).

In tema di “denuncia inizio attività”, l’art.22 del Testo unico, dopo aver delineato i casi di interventi soggetti a tale titolo, stabilisce al comma 4 che: <<le Regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l’ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti...>>.

Da tale previsione si desume che i principi contenuti nell’art.22 sono, per espressa disposizione del legislatore statale, parzialmente derogabili (in melius, o in peius) da parte delle leggi regionali.

La Regione Toscana ha legittimamente disciplinato la “denuncia di inizio dell’attività” discostandosi in parte dalle previsioni dell’art.22 del Testo unico.

Tanto chiarito si possono prospettare le seguenti ipotesi.

Se si ammettesse la automatica sostituzione della “Scia” con la “Dia” edilizia e l’abrogazione implicita dell’art.22 del D.P.R. n.380/2001 si vanificherebbe il potere legislativo della Regione in materia di “governo del territorio”, che non avrebbe più alcuna competenza circa la disciplina e l’ambito applicativo del nuovo titolo abilitativo. In tale caso sarebbe configurabile l’illegittimità del nuovo articolo 19 L. n. 241/1990 per evidente contrasto con l’art.117, 2 comma della Costituzione.

Per evitare tale censura di illegittimità si dovrebbe escludere l’automatica operatività della “Scia” nel settore dell’edilizia ed intervenire in tale ambito con una disposizione ad hoc, che introduca tale istituto e modifichi gli art. 22 e 23 del Testo unico, garantendo a favore delle Regioni il potere di disciplinare nel dettaglio il nuovo titolo e di ampliarne o restringerne il campo di applicazione.

Una “variante” di tale ipotesi potrebbe essere quella di ritenere direttamente ed immediatamente applicabile la “Scia” anche alla materia edilizia, senza ulteriori interventi normativi, a condizione,

# STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

però, che si interpreti la norma che sancisce la sostituzione della “Dia” nel senso di riconoscere comunque alle Regioni un potere legislativo identico a quello delineato dall’art.22 del Testo unico.

Questa condizione, a parere degli esponenti, è l’unica che consenta una interpretazione “costituzionalizzante”.

Per completezza si ritiene opportuno un cenno alla recente nota firmata dal capo dell’Ufficio legislativo del Ministero della Semplificazione, in risposta al quesito posto dalla Regione Lombardia sull’applicabilità della “Scia” all’attività edilizia.

Le argomentazioni poste a base della risposta positiva del Governo non appaiono convincenti. Non lo è certamente il dato letterale, per i motivi già spiegati,

Neppure il fatto che nel vecchio articolo 19 l’edilizia era esplicitamente esclusa ed, invece, nel nuovo testo non lo è, può rappresentare un indice della volontà del Legislatore di includerla. Semplicemente, come illustrato, la “denuncia inizio attività” è sempre stata disciplinata in modo autonomo rispetto alla “dichiarazione di inizio attività”, da leggi speciali attinenti la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia e poi è confluita nella normativa speciale di cui al Testo unico. Da qui deriva, con ogni probabilità, la scelta di non menzionare detto settore.

La terza motivazione del Ministero, secondo la quale sarebbe determinante il richiamo, nel testo del nuovo art.19 L. n. 241/1990, all’asseverazione, strumento che compare nel Testo unico in tema di “Dia” in edilizia, è inconsistente. Non è certo sintomatico della volontà di estendere la “Scia” all’edilizia, ma, piuttosto, della consapevolezza che tale strumento, sempre più diffuso, possa applicarsi in via generale per tutte le attività soggette a “Scia”. In sostanza il Legislatore ha ricondotto nella norma generale un mezzo già sperimentato nel campo dell’edilizia.

Quanto all’ulteriore considerazione del Ministero secondo la quale l’art.19 L. n. 241/1990 costituirebbe <<livello essenziale delle prestazioni concernente i diritti civili e sociali>> si è già detto. Infatti, pur ammettendo che tale norma concerna la concorrenza (che poco ha da spartire con

# STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

l'edilizia) e rappresenti un <<livello essenziale>>, ciò non toglie che va ad incidere profondamente su di una materia riservata alla legislazione concorrente delle Regioni, esautorando le stesse da ogni potere normativo.

E' quindi necessario, per evitare l'incostituzionalità della riforma, che si trovi un punto di equilibrio in grado di coniugare le istanze unitarie dalla stessa perseguite, con la salvaguardia delle materie di competenza legislativa regionale, pure essa costituzionalmente riconosciuta e garantita.

Tale punto di equilibrio, come sopra illustrato, potrebbe consistere nel conservare, in capo alle Regioni, quel potere, riconosciuto dallo stesso Testo unico dell'edilizia in materia di titoli edilizi, di ampliare e/o ridurre il campo applicativo dei medesimi. Così è previsto dall'art.6 per le attività edilizie libere, dall'art.10 per il permesso a costruire e dall'art.22 per la denuncia di inizio attività.

Non si comprende perché un identico potere non possa essere esercitato anche per modificare, seppur parzialmente, il campo applicativo della "Scia".

Perplessità suscitano anche gli ulteriori "chiarimenti" contenuti nella nota in commento e cioè che la "Scia" si applichi anche in caso di vincoli ambientali, paesaggistici e culturali e che il suo campo di applicazione coincida esattamente con quello della vecchia "Dia", mentre non è estensibile agli altri titoli, quali il permesso a costruire e la c.d "Super Dia"(alternativa al permesso).

Quanto alla prima affermazione è in netto contrasto con il testo letterale del novellato art.19 L. n. 241/1990 dove l'applicazione di tale strumento è esclusa ove ricorrano i vincoli sopra elencati.

Circa la seconda, è senz'altro foriera di rilevanti problemi interpretativi ed applicativi e sicuramente contraria alle finalità di semplificazione perseguite con la riforma. In primo luogo si prende atto, con sorpresa, che nonostante l'intenzione del Legislatore di sopprimere a tutti i costi la "Dia", questa in realtà continui a permanere nel nostro ordinamento, limitatamente al campo dell'edilizia, sotto forma di "Super Dia", applicabile ad interventi particolari in alternativa al permesso a costruire.

# STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

E' in proposito interessante notare che è lo stesso Ufficio , preoccupato della possibile accusa di incostituzionalità della norma, ad invocare una interpretazione <<costituzionalizzante>> della stessa, peraltro impropriamente richiamando l'art.29 co. 2 quater che, ancora una volta, si riferisce alla Dichiarazione di Inizio Attività e non alla Denuncia di Inizio Attività.

Va, infine, segnalata l'iniziativa assunta dalla Giunta della Regione Toscana nella seduta del 27.09.10, di sollevare innanzi alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art.49 commi 3, 4bis e 4ter della L. n. 122/2010 che lascia perplessi per due ordini di motivi, in primo luogo perché, di fatto, parte dal presupposto che la norma in commento si applichi anche alla Denuncia di Inizio Attività, superando a piè pari tutte le perplessità sopra esposte ed in secondo luogo perché, dato che fino alla eventuale pronuncia di incostituzionalità, la norma è comunque in vigore, chiunque può proporre una Segnalazione Certificata di Inizio Attività, creando delle situazioni che sarà difficile gestire, sia nel caso in cui la norma venga riconosciuta come incostituzionale , sia che la Corte, con una sentenza interpretativa di rigetto, affermi che essa, come dagli scriventi sostenuto, non si applica alla Denuncia di Inizio attività.

In estrema sintesi, in nome della "semplificazione", si assiste in campo edilizio ad una proliferazione ingiustificata di titoli: il permesso a costruire, la denuncia inizio attività, che, come detto, permarrrebbe in alternativa al primo, per i casi particolari, la "Scia". Per non parlare degli interventi di cui al nuovo art.6 D.P.R. n.380/2001, inerente l'attività libera, soggetti, in buona parte, alla "comunicazione" corredata da relazioni asseverate.

Quanto sopra, con buona pace dell'intento semplificativo che sembra piuttosto celare un ben diverso intento e cioè quello di surrettiziamente esautorare le Regioni del potere loro riconosciuto dall'art.117 Cost. di governo del territorio, ciò in linea con una deregolamentazione selvaggia di cui i vari condoni succedutisi nel tempo sono un adeguato esempio.

Avv. Nellina Pitto

Avv. Giampiero Pino