Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministro per la Semplificazione Normativa
Ufficio legislativo

Presidenza del Consiglio dei Ministri
MSN 0001340 P-
del 16/09/2010

5068426

Al dott. Daniele Belotti
Assessore Territorio e Urbanistica
Regione Lombardia
Via Sassetti 32
20124 – Milano

p.c.

Ministero dell'economia e delle finanze
Ufficio Legislativo Economia

Ministero per la pubblica amministrazione e innovazione
Ufficio Legislativo

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
Ufficio Legislativo

Oggetto: Segnalazione certificata di inizio attività. Articolo 49 commi 4 –*bis* e seguenti, legge n. 122 del 2010

In riscontro alla richiesta di chiarimenti inoltrata a questo Ufficio circa l'ambito di applicazione alla materia edilizia delle disposizioni indicate in oggetto (prot. 1259 del 30.08.2010), acquisito l'avviso degli Uffici legislativi dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti (prot. 37109 del 14.09.2010) e per la pubblica amministrazione e l'innovazione (prot. 564 del 10.09.2010), si rappresenta quanto segue.

1- Com'è noto, l'articolo 49, comma 4 – *bis* del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, disciplina la segnalazione certificata di inizio attività (Scia), sostituendo integralmente la disciplina della dichiarazione di inizio attività contenuta nel previgente articolo 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Tale riforma 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.

La Scia, infatti, consente di iniziare l'attività immediatamente e senza necessità di attendere la scadenza di alcun termine, ciò traducendosi in una sostanziale accelerazione e semplificazione rispetto alla precedente disciplina contenuta nell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, che prevedeva il decorso del termine di trenta giorni prima di poter avviare l'attività oggetto della Dia e legittimava l'esercizio di poteri inibitori da parte dell'amministrazione entro l'ulteriore termine di trenta giorni dalla comunicazione di avvio della medesima attività.

Il legislatore nazionale si era già mosso in tale direzione con il decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59, di recepimento della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 n. 123 (c.d. "*Direttiva Servizi*"), che, modificando l'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, ha introdotto la Dia "*ad effetto immediato*", rispetto alla quale la nuova disciplina della Scia si pone in linea di assoluta continuità.

Ai sensi dell'articolo 19, comma 1, nel testo novellato, la Scia tiene luogo di *"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 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"* ed è corredata dalla documentazione specificamente richiesta dalla normativa di settore.

In particolare, la norma richiede espressamente che alla segnalazione certificata di inizio attività siano allegate, tra l'altro, le *"attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati"*, con gli elaborati progettuali necessari per consentire le verifiche successive di competenza dell'amministrazione.

2- Tanto rilevato, è avviso dello scrivente Ufficio che il quesito in ordine all'applicabilità della disciplina della segnalazione certificata di inizio attività alla materia edilizia non può che trovare risposta positiva, sulla base dei seguenti argomenti.

In primo luogo, assume rilievo l'argomento letterale, giacché, ai sensi del comma 4 – *ter* dell'articolo 49 della legge n. 122 del 2010, 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 un'espressione più ampia*", sia nelle normative statali che in quelle regionali. Il medesimo comma stabilisce, altresì, che la disciplina della Scia contenuta nel novellato articolo 19 della legge n. 241 del 1990 "*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*".

In secondo luogo, nel confronto con la previgente formulazione dell'articolo 19, deve evidenziarsi come il legislatore abbia omesso di indicare la Dia edilizia tra quelle oggetto di espressa esclusione dall'ambito applicativo della disposizione (commi 1 e 5, primo periodo). Invero, nella previgente formulazione il legislatore aveva escluso dall'ambito applicativo della dichiarazione di inizio attività quella in materia edilizia, laddove aveva disposto 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*" (articolo 19, comma 4). Analoga clausola di salvezza non compare nel vigente articolo 19.

In terzo luogo, la già evidenziata previsione secondo cui la segnalazione certificata di inizio attività è corredata non solo dalle certificazioni ed attestazioni ma anche dalle *"asseverazioni"* di tecnici abilitati - riferimento non presente nel previgente articolo 19 - appare in linea con quanto stabilito dalla disciplina della Dia edilizia contenuta nell'articolo 23 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, la quale richiede, preliminarmente all'avvio dell'attività edilizia, la presentazione di una "*dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie*". Lo specifico, nuovo riferimento alle *"asseverazioni"*, tipiche della DIA edilizia, induce a ritenere che il legislatore abbia inteso riferirsi anche alle certificazioni ed attestazioni concernenti la suddetta fattispecie.

In quarto luogo, che la disciplina della Scia sia destinata a sostituire integralmente, con i limiti di seguito enunciati, quella della Dia edilizia appare, altresì, confermato dai lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 78 del 2010 (AS 2228).

In particolare, il dossier di documentazione predisposto dal Servizio Studi del Senato suggerisce la seguente lettura della disposizione: "*La norma ha anche un profilo abrogativo della normativa statale difforme, per cui si deve intendere che ad essa va ricondotta anche la denuncia di inizio di attività edilizia, disciplinata dagli articoli 22 e 23 del d.P.R. n. 380 del 2001*".

Ulteriore, rilevante argomento a sostegno della tesi esposta si desume dalla previsione dell'articolo 49, comma 4-*ter*, primo periodo, della legge n. 122 del 2010, secondo cui la disciplina della Scia, tra l'altro, "*costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m)*" dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. In virtù delle modifiche introdotte dalla legge n. 69 del 2009, già l'articolo 29, comma 2-*ter*, della legge n. 241 del 1990 stabiliva l'attinenza ai livelli essenziali delle prestazioni di cui alla stessa lett. m) delle disposizioni concernenti la dichiarazione di inizio attività. La riproduzione del principio all'interno

della disciplina della Scia conferma l'intenzione del legislatore statale di assicurare massima portata applicativa alla disposizione, con salvezza delle sole materie espressamente escluse.

Per le stesse ragioni qui esposte, va precisato che la disciplina della Scia si applica alla materia edilizia mantenendo l'identico campo applicativo di quella della Dia, senza quindi interferire con l'ambito applicativo degli altri titoli abilitativi (es. permesso di costruire, caratterizzato da una disciplina puntuale e compiuta contenuta nel testo unico edilizia, alla quale non appare riferibile né sul piano letterale, né su quello funzionale, quella della nuova Scia).

L'estensione della disciplina della Scia anche al permesso di costruire, ovvero alla Dia alternativa al permesso di costruire, determinerebbe, nella sostanza, l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 oltre i confini sopra delineati. Peraltro, all'estensione sembra di ostacolo la disciplina speciale della Dia di cui all'articolo 22, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, la quale è dal legislatore forgiata sulla falsariga di quella del permesso di costruire. In tal senso depongono le univoche previsioni dell'articolo 38, comma 2-*bis*, che fa riferimento alla "*formazione del titolo*", e dell'articolo 39, comma 5-*bis*, secondo cui le disposizioni in materia di annullamento da parte della Regione del permesso di costruire si applicano anche alla Dia alternativa al permesso di costruire.

3- L'accertata applicabilità della disciplina della Scia alla Dia edilizia pone l'ulteriore nodo interpretativo dei rapporti con le discipline statali e regionali previgenti incompatibili, non abrogate espressamente dall'articolo 49 della legge n. 122 del 2010.

Come si è detto, l'articolo 49, comma 4-*ter*, introduce, a far data dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 78 del 2010, un meccanismo di sostituzione automatica della disciplina della Scia a quella della Dia, anche edilizia.

La conclusione che precede impone un ulteriore chiarimento ermeneutico, con riferimento agli interventi edilizi realizzabili con Dia alternativa rispetto al permesso di costruire.

L'articolo 22, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 determina i casi in cui interventi edilizi soggetti a permesso di costruire possono essere realizzati alternativamente con Dia, e il successivo comma 4 riconosce alle Regioni a statuto ordinario la facoltà di ampliare o ridurre l'ambito applicativo del precedente comma. Di qui il problema del rapporto tra la disciplina della Scia e quella della Dia alternativa al permesso di costruire, e segnatamente del rapporto tra la disciplina della Scia e quella contenuta nelle leggi regionali che, in attuazione della previsione dell'articolo 22, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, hanno introdotto ulteriori casi di alternatività tra Dia e permesso di costruire.

Al riguardo, è avviso dello scrivente Ufficio che la disciplina della Scia non si applichi alla Dia alternativa al permesso di costruire e che le leggi regionali previgenti con le quali è stata

esercitata la facoltà prevista dall'articolo 22, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 non siano state incise dall'entrata in vigore dell'articolo 49 della legge n. 122 del 2010.

A tale conclusione conduce quanto già evidenziato con riferimento ai titoli edilizi diversi dalla Dia, ed in particolare con riferimento al permesso di costruire, al quale non risulta applicabile la disciplina della Scia. Con particolare riguardo alle leggi regionali recanti ulteriori casi di Dia alternativa al permesso di costruire, la predetta conclusione appare peraltro conforme sia ad una lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 49 della legge n. 122 del 2010, che salvaguardi la potestà legislativa regionale di estendere, oltre i confini dell'intervento statale ed in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del testo unico edilizia, l'istituto della Dia edilizia, sia alla previsione dell'articolo 29, comma 2-*quater* della legge n. 241 del 1990, la quale riconosce alle Regioni, nella disciplina dei procedimenti amministrativi di propria competenza, la facoltà di prevedere livelli ulteriori di tutela rispetto a quelli garantiti dalle disposizioni statali attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai precedenti commi 2-*bis* e 2-*ter*.

4- Delineato nei termini sopra enunciati l'ambito applicativo del novellato articolo 19 della legge n. 241 del 1990 con riferimento alla materia edilizia, occorre chiarire i seguenti ulteriori aspetti di rilievo:

- 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; tale atto, in virtù della espressa previsione dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 ("*con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali*"), non può essere sostituito dalla Scia;
- per le Dia edilizie presentate prima dell'entrata in vigore della novella dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, anche nell'eventualità in cui alla data di entrata in vigore non fosse ancora decorso il termine per l'esercizio del potere inibitorio da parte dell'amministrazione, la disciplina applicabile non può che essere quella vigente al momento della presentazione della Dia, salva la possibilità per il privato di avvalersi degli effetti della novella presentando, per il medesimo intervento, una Scia.

Il Capo dell'Ufficio Legislativo
(Cons. Giuseppe Chinè)