

La Scia prende il posto della Dia, avvio immediato ma la Pa ha 60 giorni per le verifiche

La segnalazione certificata sostituisce la Dia anche nel campo dell'edilizia. L'avvio degli interventi è immediato ma i 60 giorni di cui dispone la Pa per le verifiche e il rischio di bocciatura potrebbero ridurre l'appel della semplificazione.

DI DOMENICO CHINELLO

Lo scorso 30 luglio è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* la legge n. 122/2010, con la quale il Parlamento ha convertito il Dl n. 78/2010 recante la nuova manovra finanziaria. In sede di conversione, il legislatore ha inserito *ex novo* il comma 4-bis all'articolo 49, con il quale ha interamente sostituito l'articolo 19 della legge generale sul procedimento amministrativo n. 241/1990, dedicato alla «Denuncia di inizio attività».

La Dia permetteva di sostituire un gran numero di autorizzazioni con una semplice dichiarazione del privato interessato (corredata dalle certificazioni e delle attestazioni richieste), che poteva iniziare l'attività oggetto della dichiarazione dopo trenta giorni dalla presentazione all'autorità competente.

La nuova disposizione ha invece sostituito la Dia con la nuova figura della Scia, e cioè con la «segnalazione certificata di inizio attività», quale nuovo titolo abilitativo sufficiente per l'espletamento di tutta una serie di operazioni economiche e interventi.

Testo a pagina 18

L'ambito di applicazione

Secondo la definizione normativa, contenuta nel nuovo comma 1 dell'articolo 19 della legge 241/1990, la nuova abilitazione basata sulla Scia va a sostituire ogni atto di autorizzazione, licenza, con-

Dalla procedura accelerata sono esclusi gli atti che toccano ambiti su cui gravano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali

cessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominati, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di un'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale.

L'elencazione risulta volutamente generale e generica, con l'evidente intento di rendere applicabile la segnalazione certificata a qualsiasi ambito e in sostituzione di qualsivoglia titolo abilitativo.

Sono previste, però, anche tre condizioni negative – che devono risultare tutte contemporaneamente rispettate –, nel senso che la procedura semplificata può trovare applicazione solo qualora l'atto di assenso tradizionale:

I) possa essere rilasciato sulla scorta del solo accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale;

II) non sia previsto alcun limite o contingente complessivo;

III) non siano richiesti specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti.

Deve trattarsi cioè, di provvedimenti sostanzialmente vincolati, non contingenti, e rilasciabili sulla semplice verifica del rispetto delle normative di riferimento.

Sono, peraltro, esclusi (così come già succedeva con i Dia) taluni settori particolarmente delicati od oggetto di specifiche forme di tute-

la, come gli ambiti assoggettati a vincolo ambientale, paesaggistico e culturale e tutti gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze.

La procedura

Al pari della vecchia Dia, la nuova segnalazione certificata consiste in una comunicazione che il privato effettua alla Pa, corredata da tutta una serie di documenti o autocertificazioni necessari ad attestare i dati di fatto, gli stati e le qualità personali del denunciante, nonché il soddisfacimento di tutti i requisiti richiesti dalla legge.

Può essere inoltre necessario produrre attestazioni o asseverazioni di tecnici abilitati, dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese, nonché eventuali elaborati tecnici idonei a consentire alla Pa di effettuare le verifiche di rito.

Sempre nell'ottica di massima semplificazione, è stabilito che il privato possa procedere con la Scia, anche nei casi in cui la legge richieda l'acquisizione di pareri da parte di altri organi o enti, oppure una preventiva verifica di taluni requisiti da parte della Pa. In tali circostanze, chi deposita la segnalazione, può limitarsi ad allegare un'autocertificazione, ovvero attestazioni, asseverazioni o certificazioni, che poi l'Ente competente dovrà eventualmente verificare.

Avvio immediato

L'innovazione più rilevante consiste, però nella cancellazione del termine di trenta giorni, che, prima, doveva necessariamente intercorrere fra la denuncia alla Pa e l'inizio dell'attività: con la Scia l'attività può essere iniziata fin dalla data della presentazione della segnalazione.

I poteri della Pa

Con la Scia è venuta meno la

IL RISCHIO DI BOCCIATURA

Il raddoppio del termine concesso agli Enti pubblici per lo svolgimento delle verifiche è sicuramente più consono e idoneo a consentire una ponderata valutazione di quanto segnalato dai privati.

D'altro canto, tuttavia, due mesi sono un tempo piuttosto lungo, durante il quale il privato può svolgere la propria attività in maniera ampia, con il rischio di vedersi poi «bocciare» quanto già eseguito.

Tale problema si pone non tanto per attività di servizi, che difficilmente possono produrre conseguenze durature, ma soprattutto nell'applicazione della Scia all'edilizia: in sessanta giorni il soggetto interessato ben potrebbe realizzare dei manufatti anche di notevole entità, con tutte le conseguenti difficoltà di procedere alla «rimozione degli eventuali effetti dannosi».

Ciò anche alla luce del fatto che il nuovo articolo 19 non contempla alcuno specifico apparato sanzionatorio e tale situazione potrebbe essere foriera di notevoli problemi applicativi e di inevitabili contenziosi. Del resto, è facile immaginare che chi ha investito tempo e denaro per due mesi, per realizzare un intervento edilizio, difficilmente accetterà di buon grado un ipotetico ordine di ripristino.

Oppure, in senso contrario, potrebbe prospettarsi una sostanziale inefficacia della nuova segnalazione certificata di inizio attività. Invero, può senz'altro ipotizzarsi che chi intende eseguire un intervento edificatorio, preferisca non correre il rischio di spendere denaro per un'opera che potrebbe poi venire «boccata» dall'Ente locale, dopo quasi due mesi di lavori, ma ritenga più opportuno depositare la Scia e aspettare il decorso dei sessanta giorni necessari per le verifiche.

In questa ipotesi, verrebbe però tradito lo spirito della norma e la ratio stessa che ha spinto il legislatore a introdurre questo strumento abilitativo.

pregressa coincidenza fra i tempi di attesa imposti al privato e quelli di controllo concessi alla Pa.

Il cittadino che deposita la Scia può immediatamente dar corso a quanto segnalato, senza il rispetto di alcun termine dilatorio, mentre l'Amministrazione competente ha sessanta giorni per adottare «motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa», ogniqualvolta venga accertata la mancanza dei requisiti e dei presupposti di legge.

L'Ente pubblico può comunque intervenire in autotutela, con un vero e proprio procedimento di secondo grado, anche dopo l'avvenuto decorso dei sessanta giorni.

L'applicabilità all'edilizia

Quanto esaminato in linea gene-

rale con riguardo alla nuova figura della Scia, si tratta ora di valutare compiutamente se essa risulti tout court applicabile anche al settore dell'edilizia in sostituzione automatica della Dia.

Nello specifico, il tenore letterale del nuovo articolo 19 lascia ipotizzare, che il legislatore abbia inteso estendere la nuova figura della Scia anche alla materia edilizia. Così il comma 1, nell'elencare la documentazione da allegare alla segnalazione certificata di inizio attività richiama anche le «attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati» e impone che siano – se del caso – corredate «dagli elaborati tecnici» necessari a consentire le verifiche dell'Amministrazione.

Del pari, per i casi in cui sia decorso il termine di sessanta giorni, entro il quale l'Ente pubblico

■ PENE PIÙ ASPRE PER CHI DICHIARA IL FALSO

Un'attenzione particolare meritano pure le sanzioni penali previste o richiamate dalla nuova disciplina della «Scia», anche in considerazione del fatto che la previgente formulazione dell'articolo 19, legge 241/1990, nulla stabiliva in proposito.

A oggi, il comma 3 della norma in esame precisa espressamente che «in caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci» trovano applicazione le «sanzioni penali di cui al comma 6, nonché quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

Per quanto riguarda il riferimento al capo VI del Dpr 445/2000 - recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa» - basti dire che si tratta di un mero rinvio a una norma (l'articolo 76 del citato Tu) che già non prevedeva nulla di nuovo, limitandosi a rinviare alle disposizioni penali di carattere generale sull'argomento. Il comma 1 del citato articolo 76 stabilisce infatti, che «Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia». Dunque, si tratta - in tutta evidenza - di un semplice rinvio alle disposizioni del codice penale che puniscono i delitti contro la fede pubblica e, in particolare, la falsità in atti.

In particolare, si richiama l'articolo 481 Cp, che sanziona - con la reclusione fino a un anno o con la multa da 51,00 euro a 516,00 euro - la falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità (per esempio, il professionista tecnico che, in sede di progettazione, abbia falsamente rappresentato lo stato dei luoghi) e nel quale concorre anche il privato committente (cfr. Cassazione, sezione III, 29 settembre 2009, n. 40194).

A fronte di tali previsioni di carattere generale, ecco che il comma 6 del riscritto articolo 19, legge 241/1990, introduce un'ipotesi di illecito penale senz'altro più grave, in quanto stabilisce che «Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni».

In buona sostanza, la procedura abilitativa della «Scia» è stata pensata e introdotta dal legislatore con il chiaro scopo di semplificare lo svolgimento di numerosissime attività, ivi compresa - a quanto si è visto - la realizzazione degli interventi edilizi, ma a tale forma di semplificazione fa da contraltare un inasprimento delle sanzioni penali, per chi intenda abusare di tale nuovo strumento acceleratorio.

può vietare la prosecuzione dell'attività, il comma 4 prevede espressamente che alla Pa sia consentito intervenire «solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale ...» e tale ipotesi di danno è comunemente ricollegata soltanto a un'attività edilizia idonea a modificare in maniera stabile il territorio.

Si consideri poi che il comma

4-ter dell'articolo 49 della nuova Manovra finanziaria, nel fornire una sorta di interpretazione autentica della disposizione in esame precisa che l'espressione Dia, ovunque ricorra, deve intendersi sostituita con Scia e che la disciplina sulla segnalazione certificata di inizio attività «sostituisce direttamente quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale».

L'intento del legislatore sembra quindi proprio quello di estendere l'operatività di questa nuova procedura abilitativa a tutti gli ambiti dell'ordinamento, compresa la materia edilizia, tant'è che, per superare eventuali obiezioni legate alla natura concorrente - fra lo Stato e le Regioni - della legislazione sul governo del territorio (ove l'edilizia rientra a pieno titolo), il succitato comma 4-ter ha chiarito che la disciplina della Scia «attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione», tanto da rientrare nell'alveo della legislazione esclusiva statale e sottrarsi a possibili valutazioni contrarie dei governi regionali.

Siffatta lettura, naturalmente, non risulta di applicazione indiscussa e, anzi, la riscrittura integrale dell'articolo 19, sarebbe stata l'occasione migliore per esplicitare in maniera chiara l'effettiva applicabilità del nuovo istituto al settore dell'edilizia.

Senza contare che i potenziali profili di critica della nuova norma appaiono comunque molteplici, a iniziare dalla possibile «invasione» - se così si può dire - della potestà legislativa delle Regioni, che certo non mancheranno di far sentire la propria voce, stando almeno alle prime informali notizie.

Le sanzioni amministrative

Un ulteriore problema si pone, tuttavia, con riguardo all'apparato sanzionatorio, per le ipotesi in cui il nuovo procedimento abilitativo venga utilizzato in maniera illegittima.

Per quanto riguarda le sanzioni amministrative si ritiene che continui a essere senz'altro applicabile l'intero meccanismo sanzionatorio del Tu dell'edilizia. Tanto più se si considera che le sanzioni amministrative del Dpr n. 380/2001 sono legate alla natura sostanziale dell'intervento edilizio, eseguito più o meno abusivamente, e non alla procedura abilitativa seguita.

© RIPRODUZIONE RISERVATA