

La SCIA non sostituisce la DIA regolata dal DPR 380/2001

Autore: Albanese Fulvio

In: Diritto amministrativo

L'entrata in vigore della legge 122/2010 con l'articolo 49 comma 4-bis che ha modificato l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 introducendo la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) ha sollevato molte aspettative presso gli accaniti sostenitori della deregulation urbanistica, i quali da subito hanno patrocinato l'applicazione del nuovo istituto anche alla materia edilizia, in sostituzione della denuncia inizio attività (DIA) prevista dagli articoli 22 e 23 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001 - S.O. n. 239).

Leggendo attentamente la norma si evince chiaramente che il nuovo articolo 19 della legge 241/1990 cioè la SCIA non si riferisce mai alla materia edilizia, né fa alcun riferimento esplicito a tale ambito ed ai titoli abilitativi che lo regolamentano, ma soprattutto non modifica il DPR 380/2001, anche perché le norme dell'articolo 49 si riferiscono principalmente alla disciplina della concorrenza. Dunque, ad avviso dello scrivente, sembrava scontato che la SCIA non fosse applicabile all'edilizia, anche perché il legislatore quando ha voluto dare impulso alla semplificazione e liberalizzazione di determinati interventi edilizi, è intervenuto puntualmente modificando di recente il Testo unico in materia edilizia con il noto decreto incentivi. Infatti, con il decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali..., convertito con modificazioni in legge 22 maggio 2010, n. 73 (GU n. 120 del 25-5-2010), è stato completamente riscritto e ampliato nella portata applicativa l'articolo 6 (attività edilizia libera) del DPR 380/2001.

A complicare la situazione è intervenuta la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per la semplificazione normativa, prot. MSN 0001340-P del 16 settembre 2010, con oggetto: Segnalazione certificata di inizio attività, articolo 49 commi 4 -bis e seguenti, legge n. 122 del 2010, inviata alla Regione

Lombardia, che formalizza l'applicabilità della disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alla materia edilizia attraverso un meccanismo di sostituzione automatica della disciplina della Scia a quella della Dia, anche edilizia, stabilito dal comma 4-ter dell'articolo 49 della legge 122/2010: le espressioni "segnalazione certificata di inizio di attività" e "Scia" sostituiscono, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio di 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 di attività recata da ogni normativa statale e regionale.

Per chiarire meglio la volontà del legislatore occorre ripercorrere l'evoluzione dell'istituto giuridico in esame.

La Denuncia di inizio attività (DIA) viene inserita nell'ordinamento dall'art. 19 della L. 241/1990 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi". Il testo originale vincolava l'applicazione della DIA all'adozione di un regolamento che avrebbe dovuto determinare i casi in cui l'esercizio di un'attività privata poteva essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione competente. Il regolamento doveva essere adottato ai sensi del comma 2 dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data in vigore della legge e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

L'articolo 2 (Semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi) della legge 24 dicembre 1993, n. 537 "Interventi correttivi di finanza pubblica", riscriveva l'articolo 19 come atto sostanzialmente privato che consentiva l'avvio di determinate attività con la presentazione della DIA, e l'amministrazione competente aveva 60 giorni di tempo per inibirne la prosecuzione. L'articolo 19 così formulato disponeva l'esplicita esclusione dell'applicazione della DIA in campo edilizio.

La denuncia inizio attività (Dia) in materia edilizia viene introdotta nell'ordinamento con la legge 23 dicembre 1996, n. 662 "Misure per la razionalizzazione della finanza pubblica", che modifica il comma 7 dell'articolo 4 della legge 493/1993, ed era applicabile ad una serie limitata di casi che incidevano

relativamente sulla trasformazione urbanistico-edilizia del territorio. Il privato che intendeva eseguire determinate opere o interventi, venti giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori doveva presentare la denuncia di inizio attività (DIA) accompagnata da una dettagliata relazione, nonché dagli opportuni elaborati progettuali, a firma di un progettista abilitato che asseverava la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici adottati o approvati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Un progettista abilitato doveva emettere inoltre un certificato di collaudo finale che attestava la conformità dell'opera al progetto presentato.

E' chiaro che l'entrata in vigore della legge 23 dicembre 1996, n. 662 con l'introduzione della Dia speciale per l'edilizia, determina la vigenza di due istituti giuridici di semplificazione, distinti per campo di applicazione e modalità operative, ma incardinati entrambi nei principi di economicità, efficacia e non aggravamento del procedimento, stabiliti dall'articolo 1 della legge 241/1990.

Con l'articolo 3 (Semplificazione amministrativa) della legge 14 maggio 2005, n. 80 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale...", viene integralmente sostituito l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 con due sostanziali modifiche, rilevanti per il proseguo del presente lavoro:

1) l'articolo 19 viene rubricato come (Dichiarazione di inizio attività), sparisce dunque, dalla legge 241/1990 la Denuncia inizio attività;

2) viene eliminata dal comma 1 l'esclusione dell'applicazione alla materia edilizia.

La modifica dell'articolo 19 eseguita dal legislatore con la suddetta legge, è, a parere dello scrivente,

opportuna e chiarificatrice. Il 1° luglio 2003 infatti in base alla proroga effettuata dal Decreto Legge n. 122 del 20 giugno 2002, entra in vigore il Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (G.U. del 20 ottobre 2001 n. 245 - S.O. n. 239) che all'articolo 22 e 23 disciplina compiutamente la DIA come Denuncia inizio attività (assorbendo quanto previsto dalla legge 662/1996 e succ. modif e int.).

Dunque, il legislatore non abrogando espressamente gli articoli 22 e 23 del DPR 380/2001 con la legge 80/2005, formalizza la presenza nell'ordinamento giuridico della DIA intesa come denuncia inizio attività disciplinata dal DPR 380/2001 e della DIA intesa come dichiarazione di inizio attività normata dalla legge 241/1990.

Naturalmente la DIA di cui al DPR 380/2001 è da considerarsi specificazione (*lex specialis*), della DIA prevista dalla legge 241/1990 che rappresenta la norma generale (*lex generalis*), (su questo ultimo punto cfr. ex multis: Consiglio di Stato, Sez. VI, del 9 febbraio 2009, n. 717; TAR Lazio, Sez. II-bis, del 6 e 18 dicembre 2008, n. 2690; Consiglio di Stato, Sez. VI, 29/11/2006, n. 6993; - Consiglio di Stato 17/10/2006, n. 6995; Tar Veneto, 13/03/2008, n. 1256;- Tar Sicilia Catania, sez.IV, 18/04/2008) ¹.

Inoltre, la differenza sostanziale fra i due istituti appare inequivocabile analizzando il contenuto dell'articolo 22 comma 7 del DPR 380/2001, il quale stabilisce che il confine tra l'ambito di operatività della DIA e quello del Permesso di costruire non sia fisso: le Regioni possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo dei due titoli abilitativi, ferme restando le sanzioni penali (art. 22, comma 4), in virtù del novellato articolo 117 Cost. che annovera i settori dell'urbanistica e dell'edilizia tra i poteri legislativi regionali senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di "governo del territorio", inteso come: "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività" (cfr. sentenza n. 307 del 2003) - ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio". (Cfr. ex multis: Corte Costituzionale, sentenze n. 303 e n. 362 del 2003, n. 196 del 24 giugno 2004) ².

In conclusione, la sostituzione automatica della disciplina della Scia a quella della Dia stabilito dal comma 4-ter dell'articolo 49 della legge 122/2010 non è applicabile alla materia edilizia regolata dal DPR 380/2001 per i seguenti motivi:

- dall'interpretazione letterale della norma del comma 4-ter, regola fondamentale (art. 12 Preleggi) in tema di interpretazione delle leggi in uno Stato di diritto, secondo la quale la legge va interpretata anzitutto secondo il significato proprio delle parole e la connessione di esse (sul punto cfr. ex multis: TAR Puglia Bari, Sez. Mista, n. 2057, del 29 Agosto 2007; TAR Lombardia, Sez. II, n. 5658 del 6 novembre 2008; TAR Puglia Bari, Sez. I, n. 2901 del 5 luglio 2006; Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2762 del 18 febbraio 2005; Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2288 del 6 febbraio 2006; Consiglio di Stato Adunanza della Sez. II, Parere del 16 maggio 2001),ⁱⁱⁱ si evince chiaramente che la SCIA sostituisce la "Dichiarazione di inizio attività" prevista dalla legge 241/1990, ma non sostituisce la "Denuncia inizio attività" disciplinata dal DPR 380/2001.

- nella fattispecie non può non trovare applicazione il noto criterio ermeneutico applicativo in tema di norme sopravvenute, secondo cui: "**lex posteriori generalis non derogat priori speciali**", (Cfr. ex multis: CGA Regione Sicilia, n. 360 e 361, del 4 luglio 2002; TAR Veneto, Sez. III, n. 4144 del 30 ottobre 2001; TAR Veneto, Sez. II, n. 5244 del 4 settembre 2002; TAR Veneto, Sez. I, n. 3343 del 13/06/2003; TAR Veneto, Sez. I, n. 2483 del 20 e 21 maggio 2004; TAR Veneto, Sez. I, n. 4364 del 22

giugno 2004; Consiglio di Stato, Sez. IV, del 18 maggio 2005, n. 4758; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 4788 del 28 giugno 2004; TAR Calabria, sez. II, n. 416, del 15/04/2008; Consiglio di Stato, Sez. IV, 20 febbraio 2007, n. 2654; TAR Sicilia, Sez. III, 19 luglio 2005, n. 1591^{iv}).

Pubblicato su www.lexambiente.it ottobre 2010

i

□ Reperibili su www.giustizia-amministrativa.it

ii Reperibili su www.cortecostituzionale.it

iii Reperibili su www.giustizia-amministrativa.it

iv Reperibili su www.giustizia-amministrativa.it

Bibliografia

Agnoli, M. - Cosco, L. - Narducci, R, 2010, "La nuova SCIA è applicabile in materia edilizia? I motivi del no", www.ancitoscana.it.

Bombi, M. 2010, "Dall'autorizzazione alla SCIA: dopo vent'anni siva a capo", in www.diritto.it.

Botteon, F. 2010, "Il nuovo art. 19 l. 241/90 e la materia edilizia", in www.lexitalia.it, n. 7-8.

Bottone, M. 2010, "SCIA La Strana Creatura Indubbiamente Aliena", in www.lexambiente.it.

Diglio, P. 2010, "Dalla DIA alla SCIA: la segnalazione certificata di inizio attività", in www.altalex.com.

Ferro, C. 2009, "Il contrasto giurisprudenziale sulla natura della DIA, decisione del C.d.s. n. 717 sez. VI, del 2009, e 5811 sez. IV del 2008", in www.diritto&diritti.it.

Fiale, A. e Fiale E. 2008, "Diritto urbanistico", ed. Simone.

Grauso, P. 2010, "Tutela dell'ambiente, governo del territorio e strumenti di pianificazione", in

giurisprudenza amministrativa, anno V, n. 1.

Graziano, A. 2006, "La denuncia di inizio attività nella l. 80/2005 secondo l'ultima giurisprudenza. Natura giuridica dell'istituto, autotutela della P.A. e tutela giurisdizionale del contro interessato", in www.giustizia-amministrativa.it.

Micheletti, M. 2010, "Alcune osservazioni sul rapporto tra disciplina nazionale della c.d. SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) e garanzia dell'autonomia legislativa regionale in materia di governo del territorio, nonché sulla portata degli effetti della nuova disciplina per i casi di vincolo ambientale, paesaggistico o culturale (il caso della Lombardia)", in www.lexitalia.it, n. 10.

Milone, E. 2010, "Fine della DIA, sostituita dalla SCIA", in www.architettriroma.it.

Moro, E. 2009, "La controversa natura giuridica della DIA", in www.lexambiente.it.

Morbidelli, A., 2005 "In tema di d.i.a. vecchia e d.i.a. nuova, (spunti tratti da Cons. Stato Sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3916), in www.giustamm.it, n. 80.

Ori, D. 2010, "Tema: dalla DIA (Dichiarazione di Inizio Attività) alla SICA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività): come muta la gestione dei procedimenti edilizi, tra liberalizzazione dei procedimenti e controllo del comune", in www.lexitalia.it, n. 9.

Olivieri, L. 2005, "La natura giuridica della denuncia di inizio attività nella legge 241/90 novellata", in www.lexitalia.it.

Pesci, A., 2010, "Prime indicazioni sulle conseguenze della modifica dell'art. 19 legge 7 agosto 1990, n. 241, disposta con legge 30 luglio 2010, n. 122, nell'ordinamento edilizio", in www.ancitoscana.it.

Pesci, A., 2010, "Ancora sulla inapplicabilità della SCIA in ambito edilizio in difetto del necessario adeguamento del DPR 380/2001: postilla sulla nota ministeriale 16 settembre 2010", in www.ancitoscana.it.

Rapicavoli, M. 2010, "Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) Applicabilità alla normativa edilizia", in www.ambientediritto.it .

Santoloci M. - Stefutti V., 2010, "La manovra finanziaria modifica il regime edilizio e crea al SCIA: una nuova forte spinta alla deregulation nella gestione del territorio", in www.dirittoambiente.net.

Scarpino, M. 2009, "DIA, Modelli ricostruttivi e profili problematici", in *giurisprudenza di merino*, n. 6.

Valente, M. "Il nuovo art. 19 della legge 241 del 1990: la denuncia d'inizio attività immediata per l'esercizio di attività di impianti di beni e di servizi e di prestazioni di servizi", in www.diritto.it.

<https://www.diritto.it/la-scia-non-sostituisce-la-dia-regolata-dal-dpr-3802001/>