

Parla chi ha scritto la norma: applicazione immediata a tutte le Autonomie ed esclusione del permesso di costruire

Il Governo non ha dubbi: l'edilizia è compresa

Giuseppe Chini, magistrato amministrativo, ora a capo dell'ufficio legislativo del ministro alla Semplificazione, Roberto Calderoli, è il regista occulto dell'operazione "Scia": dai suoi uffici è uscito il testo del nuovo articolo 19 della legge 241/1990, entrato materialmente nel maxiemendamento alla manovra per mano del relatore Antonio Azzolini.

E Chini non si tira indietro nel rivendicare la paternità della norma e nel difenderne l'impatto generale e immediatamente sostitutivo di ogni precedente norma, statale e regionale.

Dottor Chini, primo dubbio, la Scia si applica all'edilizia o no?

Certo che si applica, senza dubbio. Nel passaggio parlamentare è stato inserito anche il fatto che la Scia è corredata (se del caso) da «attestazioni e asseverazioni di

tecnici abilitati», un esplicito riferimento all'edilizia. E poi è una norma generale, successiva, che come tale deroga alle norme speciali precedenti, è un principio generale del diritto (*nei manuali di diritto, il principio è che «la legge posteriore generale non deroga la precedente speciale», salvo contrasto inconciliabile, ndr*). Lo stesso ministero delle Infrastrutture, che è chiaro – non è contento di questa norma, ammette che scritta così si applica senza dubbio anche all'edilizia.

E il rapporto con le leggi regionali? Non c'è una competenza concorrente sull'edilizia (esclusiva per quelle a statuto speciale)?

La norma sulla Scia riguarda la concorrenza, come tale la competenza è esclusiva statale. E poi la norma sull'edilizia libera, l'articolo 6 del Testo unico edilizia modifi-

cato dalla legge 73/2010 (libera anche la manutenzione straordinaria, ndr), non è stata impugnata dalle Regioni; lì si stabilisce fra l'altro la regola che le Regioni possono estendere la liberalizzazione (aggiungere casi), ma non restringerla.

I dubbi tra gli addetti ai lavori però sono tanti. Farete circolari esplicative?

Sì, faremo sicuramente delle circolari, in coordinamento con il ministro della Pubblica amministrazione, Renato Brunetta.

Nel merito, perché la norma secondo il Governo è una rivoluzione?

Perché subito dopo aver presentato la Scia si può iniziare l'attività di impresa, o nel caso dell'edilizia i lavori. C'è una norma importante al comma 6: le sanzioni penali per chi dichiara o attesta il fatto (proponente o tecnico che assevera) sono state inasprite, da 0-2 anni (articolo 483

codice penale) a 1-3 anni. Nessuno credo presenterà Scia "false", e dunque il rischio di vedersi fermare i lavori praticamente non esiste (*tuttavia questa norma riguarda solo le attestazioni false "dolose", non quelle derivanti da errori, ignoranza, o documentazione pubblica insufficiente, come nel caso dei vincoli, ndr*).

Nella Scia ricadono anche le attività soggette a permesso di costruire?

No, perché la Scia riguarda solo attività soggetta a mero accertamento di requisiti, mentre il permesso di costruire ha elementi di discrezionalità; in sé non è un atto discrezionale, ma la giurisprudenza più recente ritiene che possano residuare elementi di discrezionalità dopo la verifica dei requisiti. E poi, secondo argomento, si dice che la Scia sostituisce la Dia, non il permesso di costruire. ■ **A.A.**

CHIAVI DI LETTURA

DI MARCELLO CLARICH (ORDINARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO)

Problemi di costituzionalità e molte incertezze applicative: ecco perché non funzionerà

La sostituzione della dichiarazione d'inizio di attività (Dia) con la segnalazione d'inizio di attività (Scia), nella versione approvata come emendamento al decreto legge 78/2010 è solo l'ultimo episodio di una «saga» che dura da vent'anni.

Tutto nasce con la **legge sulla trasparenza amministrativa 241/1990**. In essa fa capolino la denuncia d'inizio attività che sostituiva ogni provvedimento autorizzativo vincolato con una comunicazione del privato che attesta il possesso dei requisiti richiesti dalla legge (articolo 19). L'attività poteva essere intrapresa immediatamente. Se all'esito del controllo, l'amministrazione rilevava l'assenza non sanabile di un requisito, entro sessanta giorni poteva vietare la prosecuzione dell'attività. Insomma, una sorta di liberalizzazione di molte attività private che andava al di là del semplice silenzio-assenso (articolo 20). Quest'ultimo consiste infatti nel rilascio tacito di un atto favorevole decorso un certo termine dalla presentazione della domanda senza che l'amministrazione abbia provveduto (articolo 20).

Uno degli aspetti più controversi della Dia è sempre stato l'avvio immediato dell'attività che potrebbe compromettere interessi pubblici rilevanti. Non a caso esso è stato escluso dal **Testo unico dell'edilizia (Dpr 380/2001)** secondo il quale i lavori possono essere iniziati solo dopo trenta giorni dalla presentazione della Dia, sempre che nel frattempo l'amministrazione non la vieti.

Nel 2005 l'articolo 19 della 241 è stato ritoccato, introducendo lo stesso termine minimo tra Dia e avvio dell'attività (**legge 15/2005**), 30 giorni. A quel punto il regime della Dia si è avvicinato molto a quello del silenzio-assenso tanto da far dubitare dell'utilità di mantenere in vita la distinzione.

Nel 2009 (**legge 69/2009**) si è registrata una nuova inversione di marcia per la Dia relativa alle attività previste dalla direttiva sulla libera prestazione dei servizi (2006/123/Ce). In tutti questi casi l'attività può essere intrapresa subito (articolo 19, comma 2, della legge 241/1990 oggi in vigore).

Con la **Scia (Dl 78/2010 modificato)** l'inversione di marcia è completa. Infatti, il nuovo testo dell'articolo 19 generalizza l'avvio immediato di tutte le attività soggette a questo regime in base ai criteri fissati dal primo comma: i requisiti di legge per svolgere l'attività devono essere rigidamente vincolati, senza cioè spazi di discrezionalità; non deve trattarsi di atti autorizzativi che involgono interessi pubblici rilevanti contenuti in un elenco tassativo (pubblica sicurezza, immigrazione, finanza ecc.) che include anche i casi in cui «sussistono vincoli ambientali, paesaggistici o culturali»; la Scia, come già la Dia, deve essere ac-

compagnata da autocertificazioni e asseverazioni di tecnici abilitati che attestino la conformità dell'attività alle norme vigenti.

La nuova Scia travolge tutti i regimi statali e regionali vigenti previsti per la Dia, inclusi quelli previsti dal Testo unico per l'edilizia. Infatti, la nuova disposizione fa leva sui principi della tutela della concorrenza e dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117 della Costituzione per far imporre, con effetto immediato, alle Regioni le nuove regole.

E qui può sorgere un **primo dubbio di costituzionalità**. Trattandosi di autorizzazioni vincolate sostituite dalla Scia, non sembra costituire una «barriera all'entrata» lesiva della concorrenza la previsione di un termine breve di attesa per l'avvio dell'attività. Ciò tenuto anche conto che l'amministrazione ha comunque 60 giorni di tempo per vietare la prosecuzione dell'attività.

Il nuovo regime è dunque a rischio perché è probabile che qualche Regione lo impugni innanzi alla Corte costituzionale.

Un **secondo dubbio** riguarda il campo di applicazione della Scia. Nel settore dell'edilizia, si potrebbe porre il problema se anche la cosiddetta «super-Dia»

prevista in alcuni casi tassativi come alternativa al permesso a costruire (articolo 22, comma 3, del Testo unico) o addirittura alcuni permessi a costruire ricadano nel nuovo regime.

Un **terzo dubbio più generale** attiene alla funzionalità del nuovo regime. Come già nel caso della Dia, anche edilizia (articolo 23 del Testo unico), la Scia richiede attestazioni e asseverazioni molto impegnative. E il tecnico incaricato che le rilascia rischia di pagar caro visto che può scattare la sanzione penale, ora resa più pesante, della reclusione da uno a tre anni.

Inoltre, come già accadeva per la Dia, anche la Scia è soggetta al potere di revoca e di annullamento d'ufficio anche dopo che è scaduto il termine di 60 giorni per i controlli. La nuova norma limita questo potere ai soli casi di danno «per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale».

Ma anche sulla Scia continua a gravare l'incertezza che circondava la Dia e il silenzio-assenso.

In definitiva, nuovi nomi (Scia anziché Dia), ma vecchi vizi. Per essere efficace, l'attività di riordino e di semplificazione della autorizzazioni passa attraverso un'opera certosina di analisi e di correzione dei singoli regimi.

Mancano le risorse, prima ancora che la volontà, con grave danno per la certezza del diritto. ■

Il sistema
 esisteva già
 nel 1990
 ma fu tolto
 nel 2005