Edilizia ed urbanistica

Autorizzazioni, così la Dia lascia spazio alla Scia

Saverio Linguanti, Il Sole 24 Ore - Guida agli Enti Locali, 11 dicembre 2010, n. 49

La legge 122/2010 «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», di conversione del decreto legge 78/2010 ha riformulato l'articolo 19 della legge sul procedimento amministrativo 241/1990 e ha sostituito l'istituto giuridico della Denuncia di inizio attività (Dia) con il nuovo istituto della Segnalazione certificata di inizio attività, più sinteticamente Scia.
Oltre al nome, il nuovo istituto racchiude alcune particolarità procedurali istruttorie che consentiranno l'avvio dell'attività d'impresa in un giorno, unitamente alla comunicazione unica già in essere e gestita dalla Ccia-registro delle imprese.
La Scia si presenta come un atto a iniziativa di parte, reso operativo attraverso le dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà rese dal segnalante, e attraverso le asseverazioni tecniche predisposte dai tecnici abilitati, ciascuno per le proprie competenze professionali.
In sostituzione delle asseverazioni tecniche potrà essere presentata l'attestazione di conformità rilasciata dalle agenzie per le imprese quando rese funzionanti dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del relativo Dpr di disciplina.
Così molte attività produttive potranno aprire con la semplice presentazione di una Scia corredata delle autocertificazioni del segnalante in merito a tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; altre attività più complesse potranno aprire corredando la Scia oltre che delle suddette autocertificazioni anche delle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese, in rapporto a tutti quegli aspetti tecnici professionali per i quali il privato non può autocertificare, essendo indispensabile un professionista specialista abilitato. Le attestazioni e asseverazioni - che con la segnalazione formano un tutt'uno - sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire ogni controllo e verifica di competenza delle amministrazioni coinvolte.

ASPETTI INNOVATIVI

L'aspetto innovativo rispetto alla DIA è senza dubbio il fatto che la SCIA, nei casi in cui la legge preveda l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, comprende comunque le autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui sopra, facendo salvi i successivi controlli degli enti e amministrazioni competenti in base ciascuno al proprio regolamento sui controlli stessi.
L'attività che è stata segnalata con la Scia può essere iniziata fin dalla data della presentazione all'amministrazione competente, e questo comporterà per i Comuni una delicata fase di valutazione nella protocollazione unitamente a un controllo generico sulla completezza delle attestazioni prodotte. Infatti il Legislatore ha sancito espressamente la possibilità di effettuare i controlli nei sessanta giorni successivi alla presentazione della Scia trascorsi i quali le possibilità di intervento sono solo quelle tassativamente indicate nell'articolo 19 riformulato della legge 241/1990.
Non ci sono novità invece relativamente ai presupposti per utilizzare la Scia rispetto alla Dia poiché così recita il comma 1 del nuovo articolo 19 «Segnalazione certificata di inizio attività - Scia»:
«1. 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 da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli stessi, è sostituito da ...»
Come la Dia anche la Scia non può essere utilizzata sempre: più in particolare è escluso l'utilizzo della Scia quando sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, oppure nel caso di 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 di quelli imposti dalla normativa comunitaria.
Confrontando le formulazioni della versione precedente dell'articolo 19 e quella attuale, segnaliamo come relativamente alle esclusioni di utilizzo nella nuova disposizione siano scomparsi «gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità», con ciò aprendo la strada alla possibilità di sostituire legittimamente i pareri igienico-sanitari e anche le verifiche di incolumità ai sensi dell'articolo 80 del Tulps seppur queste ultime con alcuni limiti.
Anche la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente impedisce l'utilizzo della Scia così come il nuovo articolo 19 espressamente sancisce: «con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali».
Pertanto, come anticipato, con la Scia sarà possibile e legittimo sostituire gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela della salute e alla pubblica incolumità, ma è soprattutto per i secondi che si aprono nuovi orizzonti. Infatti gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela della salute hanno già incontrato l'azione di semplificazione del legislatore, addirittura quello comunitario, e con la notifica igienico-sanitaria del pacchetto igiene di fatto è stata abolita la precedente autorizzazione sanitaria. In questo caso, dopo la nuova formulazione dell'articolo 19, possiamo dire che finalmente anche i pareri igienico-sanitari possono considerarsi superati e potranno rimanere eventualmente come forma di consulenza preventiva che l'imprenditore potrà richiedere alla competente azienda sanitaria.

PUBBLICA INCOLUMITÀ

Una novità assoluta è invece la scomparsa, come esclusione, degli atti preposti alla tutela della pubblica incolumità, il che comporta una delicata valutazione circa la possibilità di utilizzare le asseverazioni dei tecnici abilitati in modo generale e completo in sostituzione delle verifiche della commissioni di vigilanza, si ritiene debbano rimanere come non sostituibili le verifiche e le competenze espressamente previste dall'articolo 142 del Tulps Rd 773/1931 e riservate alla commissione provinciale di vigilanza.
Del resto, nei casi in cui la capienza dei locali/aree di pubblico spettacolo fosse non superiore a 200 persone, già l'articolo 141 e seguenti, come riformato dal Dpr 311/2001 consente la sostituzione delle verifiche e degli accertamenti con la relazione del tecnico abilitato di rispetto e asseverazione circa i requisiti previsti dal Dm 19 agosto 1996. Tale relazione niente altro è che un'asseverazione tecnica cui ora il nuovo articolo 19 fa espresso riferimento come legittimante a sostituire gli atti provenienti dalle Pubbliche amministrazioni quando queste agiscano in funzione della tutela dell'incolumità.
Il nuovo istituto della Scia potrà aiutare notevolmente nel caso delle manifestazioni temporanee sostituendo la verifica di agibilità dell'articolo 80 Tulps con una specifica Scia dell'imprenditore, corredata come prevede il nuovo articolo 19, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese, e corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione.
In merito alla valenza giuridica della Scia, il Legislatore nazionale ha espressamente affermato che il nuovo articolo 19 attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma; lo stesso Legislatore precisa anche che la disciplina della Scia sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale. Da questa doppia affermazione legislativa, e visto quanto detto in merito alle nuove esclusioni di utilizzo della Scia, appare evidente come la nuova Scia ampli le ipotesi del ricorso al privato per semplificare i procedimenti amministrativi relativi alle imprese.
Come già anticipato, l'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti sopra indicati, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa.
I provvedimenti sanzionatori potranno essere evitati solo se l'interessato provvederà a conformare alla normativa vigente l'attività segnalata, conformando dunque anche i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, ma in ogni caso non inferiore a trenta giorni.

È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies e non mutano le responsabilità del denunciante in caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci: in questi casi infatti l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali esplicitamente indicate, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi.
È certo di estrema importanza la circostanza giuridica in base alla quale decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti inibitori, cioè sessanta giorni, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.
Questo significa classificare il potere di intervento oltre i sessanta giorni, come un potere e un intervento eccezionale, una ultima ratio proprio qualora non si possa ricondurre l'attività segnalata conformemente alla normativa vigente.

PROFILI PENALI

La nuova SCIA non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1o settembre 1993, n. 385, e dal Testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.
In materia di ricorsi giurisdizionali il nuovo articolo 19 della legge 241/1990 conferma che ogni controversia relativa all'applicazione dello stesso articolo 19 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e il relativo ricorso giurisdizionale, esperibile da qualunque interessato nei termini di legge, può riguardare anche gli atti di assenso formati in virtù delle norme sul silenzio assenso previste dall'articolo 20.
Relativamente a ciò che concerne le sanzioni penali, l'articolo 19 specifica che ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiari o attesti falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni.
Come sopra anticipato, il Legislatore chiarisce - nell'articolo 4-bis del Dl 78 convertito nella legge 122/2010 - come 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, cosa ancor più importante, il Legislatore sancisce che la disciplina del comma 4-bis e dunque l'istituto della Scia, sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, la disciplina della dichiarazione di inizio attività prevista da ogni normativa statale e regionale. Il riferimento deve essere necessariamente anche alla Dia edilizia del Dpr 380/2001 la quale del resto era già un contenitore di asseverazioni tecniche rilasciate da tecnici abilitati, e dunque per niente diverso dalle asseverazioni tecniche di cui parla la nuova Scia. Cambia dunque il termine di efficacia per la ex Dia edilizia, mentre il resto dei contenuti non muta, dalla tipologia delle asseverazioni rese ai soggetti legittimati ad asseverare, compreso l'obbligo di comunicare l'inizio e la fine lavori.
In modo sintetico, dovremmo affermare che la Scia prevale su ogni vecchia Dia e futura Scia previste da normative regionali anche nelle materie di competenza esclusiva delle regioni stesse, in quanto le disposizioni della legge 122/2010 sono emanate nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.
Per quelle regioni dove i legislatori regionali avevano introdotto specifiche denunce di inizio attività variamente denominate (la Diap in Lombardia, la Duaap in Sardegna, per esempio) anche se non verranno modificate le denominazioni delle suddette dovremo in ogni caso adeguare i contenuti e soprattutto gli effetti degli istituti regionali, e in questo la Regione Sardegna è senza dubbio avvantaggiata avendo previsto la propria Duaap con effetto immediato e con validità per tutte le attività economiche; saranno necessari solo alcuni ritocchi relativamente alle attestazioni rese dal segnalante e alle asseverazioni dei tecnici abilitati.

OPERATIVITÀ

Tornando per un attimo all'immediata operatività della Scia, l'effetto immediato cancella di fatto il precedente doppio effetto della Dia dell'articolo 19 della legge n. 241 modificata dal Dlgs 59/2010.

Non potendo più distinguere nell'articolo 19 tra Dia del 1° periodo del 2° comma, e Dia del 2° periodo del 2° comma, dobbiamo concludere che gli effetti della nuova Scia sono attualmente unici, ed in virtù di quanto detto prima circa la sostituzione da parte della Scia delle precedenti espressioni e istituti della Dia in ogni norma nazionale e regionale, laddove leggeremo (soprattutto nel Dlgs 59/2010) Dia del primo periodo del 2° comma dell'articolo 19 (per indicare l'effetto trascorsi trenta giorni) dovremmo semplicemente sostituire quelle espressioni con la Scia a effetto immediato.

Obiettivo semplificazione

Tipologia procedimento	Cosa assorbe la Scia	Autocertificazioni o dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà del segnalante	Asseverazioni del tecnico abilitato
Panificio, pizzeria al taglio, artigiano alimentare in genere	Ogni parere preventivo su struttura ed esercizio dell'attività	dati anagrafici e d'impresa, requisiti soggettivi morali e professionali, agibilità dei locali indicazione resp. tecnico quantità lavorate	Tecnico fonometrico per previsione impatto acustico Tecnico sicurezza antincendio per conformità antincendio e CPI (in base a potenza caldaia e forno elettrico) Tecnico ambientale per emissioni in atmosfera
Notifica igienico-sanitaria in attività di somministrazione temporanea e in sede fissa	la Notifica igienico-sanitaria se accompagnata da asseverazioni del tecnico abilitato per attività che necessitano tali asseverazioni, assumerà la natura giuridica di SCIA gli atti attinenti la tutela della salute, non sono più un ostacolo all'utilizzo dello strumento SCIA, la quale sostituisce legittimamente anche i pareri-igienico sanitari di ogni natura, sia preventivi che istruttori.	dati anagrafici e d'impresa agibilità dei locali Conformità alle disposizioni del Regolamento Ce n. 852/04 Conformità alle linee guida del ministero Salute 2007 e specifiche disposizioni regionali in materia	Conformità alle disposizioni del Regolamento CE n. 852/04 Conformità alle linee guida del ministero Salute 2007 e specifiche disposizioni regionali in materia
Stabilimenti Balneari	Concessione non sostituibile da Scia	Non serve verifica agibilità articolo 80 Tulps per trattenimenti svolti dalle 17 alle 20	
Attività di polizia Amm.va Noleggio con conducente autobus	Autorizzazione ai sensi della legge 218/03 (sostituibile con Scia dell'art. 19 legge 241/90)	dati anagrafici e d'impresa, requisiti soggettivi morali e professionali, agibilità dei locali della rimessa dati dei veicoli utilizzati capacità finanziaria	Tecnico fonometrico per Previsione impatto acustico Tecnico sicurezza antincendio per conformità antincendio e CPI (se l'autorimessa ha capienza \>9 veicoli, o in base a potenza caldaia)
Piscine e palestre pubbliche o aperte al pubblico	Scia, può essere sostituito il rilascio licenza art. 68 Tulps e la verifica di agibilità dell'art. 80 Tulps, con capienze non superiori a 200 persone	Circolare Min. interno n. 559/C 28/11/1994 Se sono aperte al pubblico indistinto	Tecnico fonometrico per previsione impatto acustico Tecnico sicurezza antincendio per conformità antincendio e CPI (se svolti trattenimenti \>100 persone, o in base a potenza caldaia)

Manifestazioni temporanee di pubblico trattenimento e spettacolo	Scia, che può sostituire il rilascio licenza art. 68 Tulps e la preventiva verifica di agibilità dell'art. 80 Tulps, purché la capienza non superi le 200 persone		Tecnico fonometrico per previsione impatto acustico Tecnico sicurezza antincendio per conformità antincendio e CPI (se svolti trattenimenti \>100 persone, o in base a potenza caldaia)
Esercizio commercio su aree pubbliche in forma itinerante	Autorizzazione / Dia in base a legge regionale Sostituibile legittimamente con la Scia	dati anagrafici e d'impresa, requisiti soggettivi morali e professionali,	NON NECESSARIE
Esercizio del commercio su posteggio dato in concessione	Autorizzazione previa concessione di suolo pubblico	La sola autorizzazione all'esercizio dell'attività, una volta ottenuta la concessione di suolo pubblico, potrebbe essere sostituita con SCIA. È fatta salva la procedura indispensabile dell'evidenza pubblica nell'assegnazione del posteggio	
Attività turistico-ricettive (Alberghi, campeggi, agriturismi affittacamere, ostelli, case vacanze etc)	Scia (cui allegare le asseverazioni tecniche e autocertificazioni). La Scia assorbe il parere preventivo o istruttorio igienico-sanitario sulle strutture; nella Scia possono essere autocertificati i requisiti di classificazione quando necessaria)	dati anagrafici e d'impresa, requisiti soggettivi morali e professionali event. per somministrazione agibilità dei locali classificazione	Tecnico fonometrico per Previsione impatto acustico Tecnico sicurezza antincendio per conformità antincendio e CPI (se \>di 25 camere, se svolti trattenimenti \>100 persone, o in base a potenza caldaia) Tecnico abilitato per rispetto requisiti d'igiene e sanità struttura ed esercizio attività

Impulso di parte

La SCIA si presenta come un atto a iniziativa di parte, reso operativo attraverso le dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà rese dal segnalante, e attraverso le asseverazioni tecniche predisposte dai tecnici abilitati

Snellimento delle procedure

La SCIA si utilizzerà per sostituire 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 da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli stessi

Segnalzioni al posto dei pareri

Con la SCIA si potranno sostituire legittimamente i pareri igienico sanitari preventivi in materia di acconciatori, estetisti, ed attività turistico-ricettive, ed anche le verifiche di incolumità ai sensi dell'articolo 80 del TULPS seppur queste ultime con alcuni limiti

Stop eventuale in 60 giorni

Decorso il termine di sessanta giorni per l'adozione dei provvedimenti inibitori all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente

Sparisce l'effetto differito "breve"

Sparisce l'effetto differito a trenta giorni della precedente DIA e l'effetto della nuova SCIA sarà unico e immediato.
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