Scia o non Scia, questo è il dilemma.

Ancora opinioni divergenti sull'applicabilità della SCIA all'edilizia: la Regione Toscana e l'ANCI Toscana si oppongono all'interpretazione data dal Ministero per la Semplificazione Normativa e ritengono che la semplificazione introdotta con la Manovra Correttiva non si applichi all'edilizia, ma soltanto all'avvio dell'attività di impresa. Su un altro fronte, non molti giorni fa, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare aveva chiarito che la SCIA non si applica nemmeno al trattamento dei rifiuti tramite le procedure semplificate previste dalla normativa ambientale, in quanto si tratta di una "lex specialis" che deroga a quella generale (L. n. 241/1990).

Come è noto, la Legge 30 luglio 2010, n. 122, nel convertire il D.L. 31 maggio 2010, n. 78, ha introdotto nella Manovra correttiva alcune modifiche in materia di procedure edilizie.

In particolare, i nuovi commi 4-bis e 4-quinquies dell'art. 49 hanno modificato l'art. 19 della Legge n. 241/1990, sostituendo la dichiarazione di inizio attività (DIA) con la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), una nuova procedura semplificata elaborata al fine di snellire gli adempimenti burocratici e dare, in tal modo, un contributo al rilancio economico del settore edilizio.

Fin da subito, però, tale istituto ha sollevato polemiche e perplessità, non ultime quelle accennate in relazione alla possibilità o meno che la SCIA si possa effettivamente applicare al settore edilizio.

Semplificando la SCIA – come già prima la DIA – risulta applicabile per sostituire ogni atto di assenso della PA (autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta), ivi compresi quelli relativi alle domande per le iscrizioni in albi o ruoli previste per esercitare l'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, laddove il rilascio derivi dal solo accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale.

D'altro canto, la SCIA non si applica per i procedimenti per i quali siano previsti specifici strumenti di programmazione settoriale volti al rilascio di atti di assenso della P.A. I casi di esclusione dell'applicabilità della Scia sono espressamente previsti dall'art. 49, comma 4-bis della L. n. 122/2010 (si tratta dei casi in cui sussistono vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e quelli in cui gli atti siano rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, asilo, cittadinanza, amministrazione della giustizia, amministrazione delle finanze).

© Studio Sabellotti, https://www.studiosabellotti.it/

Come già illustrato in un precedente contributo, la disciplina della materia è rinvenibile nell'art. 19 della Legge n. 241/1990, il quale è stato oggetto di diversi interventi modificativi negli ultimi tempi novità che hanno indotto differenti dicasteri ed associazioni di categoria ad emanare una serie di note "interpretative" non sempre tra loro convergenti, come di seguito sintetizzato:

- modifiche apportate dalla Legge n. 69/2009, art. 9, commi da 3 a 7 alla struttura della DIA (Ministero dello Sviluppo Economico, Lettera-Circolare n. 3625/C del 17 luglio 2009, Prot. 0065083 e Nota del 24 novembre 2009, Prot. 107640);
- modifiche apportate dall'art. 85, comma 1, DLgs n. 59/2010 (di recepimento della direttiva 2006/123/CE, c.d. "direttiva servizi") al comma 2 dell'art. 19, L. n. 241/1990;
- nuove modifiche apportate dall'art.49, commi 4-bis, 4-ter, 4-quater e 4-quinquies della Legge n. 122/2010 (di conversione del D.L. n. 78/2010) all'art.19 della L. n. 241/1990, che, tra l'altro, come accennato, hanno sancito il passaggio dalla "Dichiarazione di inizio attività – DIA" alla "Segnalazione certificata di inizio attività – SCIA" (Ministero dello Sviluppo Economico, Circolare n. 3637/C del 10 agosto 2010; Confesercenti, Ufficio Legislativo e Affari Giuridici, Circolare del 22 luglio 2010, Prot. n. 4229.11/2010 GDA;).

La SCIA nel settore edilizio, sì o no?

In base a quanto disposto dal comma 4-ter dell'art. 49 della L. n. 122/2010, la disciplina di cui al comma 4-bis và a sostituire quella della DIA prevista da ogni normativa statale e regionale.

Le nuove norme, però, non specificano se ciò vale anche per le discipline speciali, quale per esempio quella della DIA edilizia, la cui disciplina si rinviene negli articoli 22 e 23 del D.P.R. n. 380/2001 e con riferimento a tale profilo le soluzioni prospettate sono contrastanti, laddove talune associazioni di categoria ritengono che la SCIA non si applichi all'attività edilizia, dato che:

- la DIA ex D.P.R. n. 380/2001 è una "Denuncia di inizio di attività" e non una "Dichiarazione di inizio di attività";
- il comma 4-bis, L. n. 122/2010 si riferisce all'esercizio di attività imprenditoriale rimanendo ancorata all'ambito della tutela della concorrenza e della libertà d'impresa, e non riferendosi a quello del governo del territorio.

© Studio Sabellotti, https://www.studiosabellotti.it/

La nota del 16 settembre 2010 del MSN

Come anticipato, secondo il Ministero per la Semplificazione Normativa (la Nota del 16 settembre 2010, Prot. 0001340) la SCIA deve essere applicata anche alla materia edilizia.

Tale chiarimento è stato dato dall'ufficio legislativo del Ministero per la Semplificazione Normativa (MSN) – una volta acquisiti i pareri degli uffici legislativi dei Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione – in risposta a dei quesiti presentati dall'Assessorato all'Urbanistica della Regione Lombardia, sostanzialmente sulla base di cinque motivi:

1) il comma 4-ter dell'art. 49 della L. n. 122/2010 ha espressamente previsto che le locuzioni "Segnalazione certificata di inizi attività" e "SCIA" sostituiscano, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio attività" e "DIA", "ovunque ricorrano anche come parte di una espressione più ampia", sia nelle normative statali che in quelle regionali;

2) già nella precedente formulazione dell'art. 19, L. 241/1990 il legislatore aveva omesso l'espressa esclusione della DIA dall'ambito applicativo della disposizione (commi 1 e 5, primo periodo) mentre tale "clausola di salvezza" non appare nella vigente formulazione dell'articolo 19;

3) l'attuale formulazione dell'art. 19 prevede ora – prima no – che la SCIA sia corredata non solo dalle certificazioni ed attestazioni, ma anche dalle "asseverazioni" di tecnici abilitati e ciò è sembrato al MSN in linea con quanto stabilito dalla disciplina della DIA edilizia contenuta nell'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001, 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";

4) sarebbero gli stessi lavori preparatori della legge di conversione del D.L. n. 78/2010 (AS2228) a confermare che la SCIA sostituisca integralmente la DIA edilizia (v. Dossier Servizio Studi del Senato);

5) l'interpretazione del MSN sarebbe confermata dallo stesso art. 49, comma 4-ter,

© Studio Sabellotti, https://www.studiosabellotti.it/

primo periodo, della L. n. 122/2010, il quale prevede, tra l'altro, che la disciplina della SCIA, "costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m)" dell'art. 117, secondo comma, Cost., e ciò deve essere interpretato nel senso che il legislatore ha voluto assicurare la massima portata alla nuova disposizione, eccettuate le materie esplicitamente escluse.

In definitiva, secondo la Nota del 16 settembre 2010, Prot. 0001340 del MSN "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, quello della nuova SCIA".

Le perplessità dell'ANCI Toscana e la nota del MATTM in materia di rifiuti

Tale interpretazione non è condivisa dall'ANCI Toscana la quale ritiene che la SCIA non possa sostituire la DIA con riferimento a quelle attività edilizie che interessino anche la tutela del territorio, l'ambiente, il paesaggio e l'urbanistica in generale, questo perché, fondamentalmente la disciplina dell D.P.R. n. 380/2001 (TU edilizia) avrebbe un carattere di specialità rispetto al nuovo istituto della SCIA.

Con un giudizio molto duro su tale "babele procedimentale", l'ANCI osserva, che "Il regime della denuncia di inizio attività in ambito edilizio costituisce difatti un corpus organico caratterizzato da regole proprie, derogatorie (ossia in rapporto di species a genus) della disciplina generale posta dalla legge 241/90".

In questo quadro assume, pertanto, una connotazione particolare il parere del 9 settembre 2010 (Prot. n. 22281) emanato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in risposta ad un quesito della Provincia di Treviso.

Secondo la DG del Dicastero ambientale, la SCIA non si applica alle norme sul trattamento dei rifiuti tramite procedure semplificate poiché " [...] il dettato dell'art. 214 del D. Lgs. 152/2006, nonché la disciplina stabilita dai decreti ministeriali 5 febbraio 1998 e 12 giugno 2002, n. 161, relativamente ai limiti, i quantitativi massimi e i metodi di trattamento dei rifiuti non pericolosi e pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate, costituiscono recepimento di direttive comunitaria (74/442/CEE e 91/156/CEE) le quali hanno disposto, appunto, una deroga al regime ordinario delle autorizzazioni relativamente ad alcune attività di gestione dei rifiuti.

© Studio Sabellotti, https://www.studiosabellotti.it/

Il legislatore comunitario, quindi, ha contemplato la possibilità di dispensare gli operatori del settore dalla procedura autorizzativa ordinaria per lo svolgimento di determinate attività di recupero di rifiuti dettando, tuttavia, i contenuti minimi e le condizioni di tali deroghe.

Si ritiene, pertanto, che le citate disposizioni relative al recupero dei rifiuti in procedura semplificata configurino come “lex specialis” rispetto alla generale e novellata disciplina di cui all’articolo 19 della legge 241/1990 che potrà essere applicata, come previsto dal citato comma 9 dell’art. 214, solo per le parti compatibili con le specifiche disposizioni settoriali contenute nell’articolo medesimo”.

Sulla scia del MATTM

Personalmente si ritiene che sia possibile leggere “in via analogica” il parere del MATTM alla questione da noi esaminata e, reputando pacifico l’assunto in base al quale la materia dell’edilizia sia da ritenersi “lex specialis”, si potrebbe essere d’accordo con l’ANCI Toscana e ritenere non applicabile la nuova SCIA al campo dell’edilizia.

Ciò a maggior ragione se si rammenta che la SCIA è stata introdotta nell’ordinamento in virtù di un emendamento inserito nella legge di conversione di DL che si occupa di tutt’altra materia, e pertanto inidoneo a modificare una lex specialis.

Inoltre, a ben vedere, la stessa circolare n. 3637/C del 10 agosto 2010 del MiSE sembrerebbe confermare indirettamente tale tesi dato che tale (prima) circolare sulla SCIA riguarda gli effetti della riformulazione dell’art. 19 della legge n. 241/1990 e sulle procedure di avvio di alcune attività regolamentate: orbene tra di esse l’attività edilizia non compare (vengono menzionate, infatti, solo l’installazione di impianti, l’autoriparazione, i servizi di pulizie e facchinaggio, l’intermediazione commerciale e di affari, l’agente ed il rappresentante di commercio, il mediatore marittimo, lo spedizioniere, la vendita e la somministrazione di alimenti e bevande).

© Studio Sabellotti, https://www.studiosabellotti.it/