

## La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) tra livelli essenziali delle prestazioni e “dematerializzazione”

di Alessandro Venturi

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2013)

1. L'evoluzione normativa della segnalazione certificata di inizio attività<sup>1</sup> - sulla spinta dei recenti provvedimenti governativi volti alla semplificazione e liberalizzazione delle attività economiche, nello strenuo tentativo di rilanciare con le cd. “misure a costo zero” la ripresa economica del Paese, attanagliato dalla morsa di una crisi sistemica – ha segnato una progressiva centralizzazione delle competenze nel tentativo di sterilizzare i tentativi regionali di innalzare barriere procedurali alle attività private<sup>2</sup>.

Dapprima il contenzioso Stato-Regioni si è risolto in nome della prevalenza della materia<sup>3</sup> attraverso il bilanciamento tra gli interessi tutelati dalla SCIA e quelli propri delle discipline di settore ascrivibili alla potestà regionale<sup>4</sup>.

Con le sentenze 164/2012 e 203/2012 la Corte risolve la *vexata quaestio* della SCIA giustificando la competenza in via esclusiva del legislatore statale, anche a scapito dell'autonomia regionale, in nome di un uniforme trattamento<sup>5</sup> da

---

1 Si vedano in particolare il d.l. n. 78/2010, conv. con mod. nella l. 122/2010 e n. 70/2011, conv. con mod. nella l.106/2011, oltre ai più recenti d.l. n. 201/2011 (*salva Italia*), il d.l. n. 1/2012 (*cresci Italia*) e il d.l. n. 5/2012 (*semplifica Italia*).

2 Sul punto si vedano le puntuali osservazioni di L. VIOLINI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in questa Rivista, ove, a fronte di una giurisprudenza costituzionale connotata da un progressivo riaccentramento di competenze, l'A. si interroga sulla “signoria” della Corte: “Che operazione sta compiendo in questo modo la Corte? Trattasi di mero “riaccentramento” di funzioni contro la filosofia della riforma del Titolo V, palesemente volta a riaffermare le ragioni dell'autonomia e del federalismo, o di una sorta di ripensamento globale del senso del “centro” in un sistema dove l'autonomia non può essere considerata semplicemente la sanzione al “sistema policentrico esploso” e dove le pressioni del livello sovranazionale sono quanto mai forti? Secondo questa chiave interpretativa dunque “le grandi riforme di sistema si considerano, per principio, costituzionalmente legittime (salvo poi lasciare alle regioni la possibilità di intervenire in seguito – ad esempio dopo l’emanazione dei regolamenti statali– tramite il conflitto di attribuzione).”

3 Secondo il noto insegnamento di Corte Cost. n.168/2009: “*Nel caso in cui una normativa si trovi all’incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l’ambito materiale che possa considerarsi prevalente. E qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie*”, in dottrina si v. R. BIN, F. BENELLI, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*: scacco matto alle Regioni, in questa Rivista, 2009, 1185 ss.

4 Il riferimento è a Ord. n. 237/2011 e Sent. nn. 80/2012 e 108/2012, in precedenza si v. anche Sent. n. 278/2010.

5 Sulla rottura tra dato testuale della Costituzione e giurisprudenza costituzionale, specie con riguardo ad alcuni ambiti materiali si vedano le note critiche di attenta dottrina, in particolare E. CARLONI, *L’uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in questa Rivista, 2010; A. BRANCASI, *Continua l’inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, ivi, 2008, 1235 ss.; S. PARISI, *Potestà residuale e “neutralizzazione” del Titolo V*, in *Scritti*

riservare a tutti i cittadini in relazione al godimento di prestazioni garantite quali contenuto essenziale di diritti fondamentali costituzionalmente protetti e legittimando, di conseguenza, una regolamentazione statale in interi settori materiali.

Questa forza accentratrice si abbatte anche sulle “più ampie forme di autonomia” garantite dagli Statuti speciali, come puntualmente statuito nella sentenza n. 203, che di fatto vengono superate e legittimamente degradate in forza di una uniforme tutela dei diritti fondamentali<sup>6</sup>.

Le conclusioni di rottura cui perviene la Corte nelle sentenze in commento<sup>7</sup>, *prima facie*, sembrano preordinate a comprimere oltre misura e ingiustificatamente l'autonomia regionale specie laddove ci si sforzi di sospingerle sino alle estreme conseguenze, di talché si giungerà a ricomprendere la disciplina amministrativa di intere materie non solo di competenza concorrente, ma anche esclusiva regionale. E ciò tanto più se si considera che la “sostanza” dei procedimenti amministrativi interessati dalla SCIA rientra, oggi, nella competenza delle regioni e degli enti locali<sup>8</sup>.

Tuttavia, come si avrà modo di argomentare nel prosieguo, il sacrificio delle prerogative regionali, nella perenne instabilità tra autonomia ed eguaglianza<sup>9</sup>, appare giustificabile sotto molteplici aspetti connaturati alla stessa Scia, non ultimo la “dematerializzazione” che si concretizza nel momento in cui la discrezionalità del legislatore opta per una “liberalizzazione” di talune attività economiche, ivi compresa la problematica e controversa attività edilizia.

Dapprima si darà conto dell'iter evolutivo di una disciplina che nell'ultimo ventennio ha interrogato dottrina e giurisprudenza su molteplici aspetti e tra tutti sulla definizione della sua natura giuridica e sui profili di tutela del terzo pregiudicato da attività economiche o edilizie avviate sulla base di una semplice segnalazione all'autorità amministrativa. Poi si illustrerà il percorso motivazionale considerando in particolare le materie alle quali viene ricondotta la SCIA e segnatamente la tutela della concorrenza e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Da ultimo si svolgeranno alcune osservazioni critiche discendenti dall'opzione ermeneutica da ritenersi preferibile volte a riconsiderare i rapporti tra Stato e autonomie in una prospettiva di reale differenziazione.

---

*in onore di Michele Scudiero*, Napoli 2008, 1597 ss.; E. GRIGLIO, *Principio unitario e neopolitico*, Padova 2008. Una efficace lettura del fenomeno è offerta da F. MERLONI, *Il paradosso italiano: “federalismo” ostentato e centralismo rafforzato*, in *questa Rivista*, 2005, 469 ss.

<sup>6</sup> Puntualmente osserva E. CARLONI, *op. cit.*, *passim* come la “forza dell'uniformità nella legge dello Stato ha finito per escludere (ora in parte, ma sempre più spesso in modo completo) le pur fondate istanze di differenziazione regionale” atteggiamento questo che pare riconducibile “ad una comune, e complessiva, visione di fondo, un dato “culturale” che sembra prefigurare una via giudiziaria all'uniformità, che fa il paio con la “via politica” praticata, sia pure tra non poche ambiguità, dal governo e dal Parlamento nazionale”.

<sup>7</sup> Nello stesso senso si è espresso anche C. LAMBERTI, *La SCIA fra liberalizzazione e semplificazione*, in *Urb. e app.*, 1, 2013, 11.

<sup>8</sup> Appunto sottolineato anche da R. FERRARA, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2012, 202.

<sup>9</sup> Sul punto si v. A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in <http://www.federalismi.it>, n. 24/2011.

2. La segnalazione certificata di inizio attività rappresenta il precipitato storico evolutivo della denuncia di inizio attività positivizzata in via generale dall'art.19 della legge 7 agosto 1990, n.241<sup>10</sup>. La disciplina delle attività private sottoposte ad atto permissivo dell'autorità amministrativa ivi dettata ha rappresentato uno degli esiti più significativi dei lavori svolti in seno alla commissione Nigro e da subito ha innescato un attento dibattito, dapprima in sede dottrinale<sup>11</sup> stante l'insuccesso pratico che aveva conseguito nonostante la sua generalizzazione, sulla effettiva natura dell'istituto e sull'impatto che avrebbe generato sulle attività economiche private assoggettate a preventivi atti permissivi della pubblica amministrazione<sup>12</sup>.

Come acutamente osservato, la DIA (e ora la SCIA) "ci ricorda che si sta giocando una vera e propria partita, culturale e financo ideologica oltre che tecnico-giuridica, il cui esito finale comporterà verosimilmente la ridefinizione dell'idea stessa di pubblica amministrazione e per conseguenza, la rimodulazione del suo ruolo nel quadro del sistema complessivo dei poteri, pubblici e privati, che operano sugli scenari del mondo globalizzato"<sup>13</sup>.

Va ricordato nella palinogenesi dell'istituto, seppure in via incidentale, che nonostante il disegno iniziale fosse quello di ricondurre tutti gli interventi precedentemente assoggettati ad autorizzazione nell'ambito di applicazione della denuncia sostitutiva, il travagliato iter<sup>14</sup> ha suggerito al legislatore di non espungere in via definitiva il regime autorizzatorio anche in quegli ambiti materiali in cui la denuncia di inizio attività aveva piena operatività.

---

10 Sul punto sia consentito rinviare a A. VENTURI, *La denuncia di inizio attività edile fra modello generale e fattispecie speciale: l'evoluzione di un istituto in continua trasformazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2005, 455 ss. e ID, *La denuncia di inizio attività edile fra modello generale e fattispecie speciale: profili ricostruttivi di tutela dei terzi alla luce delle recenti modifiche legislative*, ivi, 2005, 757 ss.

11 Si v. in particolare V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedimentali alternativi in tema di autorizzazioni*, in *Dir. amm.*, 1993, 55 ss., A. TRAVI, *Silenzio-assenso e legittimazione ex lege nella disciplina delle attività private in base al d.p.r. 26 aprile 1992, n.300*, in *Foro Amm.*, 1993, 601 ss., A. PAJNO, *Gli artt. 19 e 20 della legge n. 241 prima e dopo la legge 24 dicembre 1993, n. 537. Intrapresa dell'attività privata e silenzio dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 22 ss., G. DE MINICO, *Note sugli artt. 19 e 20 della legge 241/1990*, in *Dir. amm.*, 1993, 267 ss., M.P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Dir. amm.*, 1996, 181, M. E. SCHINAIA, *Notazioni sulla nuova legge sul procedimento amministrativo con riferimento alla deregulation delle attività soggette a provvedimenti autorizzatori ed all'inerzia dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, 187.

12 Gli studi monografici sul modello generale sono di L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padova, 1996, E. BOSCOLO, *Diritti soggettivi a regime amministrativo. L'art.19 della l. 241(90 ed altri modelli di liberalizzazione*, Padova, 2001. Si v. anche la voce di A. TRAVI, *Dichiarazione di inizio attività (diritto amministrativo)*, ad vocem in *Enc. Dir.*, Ann. II, Milano, 2008, 343 ss.

13 Così R. FERRARA, *La segnalazione certificata ...*, cit., 194.

14 Si v. sul punto G. VESPERINI, *Attività private e controlli amministrativi nella legge n.241: tra regole di semplificazione e promesse di liberalizzazione*, in *Reg. e gov. Locale*, 1992, 365 ss.

Con l'introduzione della denuncia di inizio attività in materia edilizia<sup>15</sup> il dibattito dottrinale si interseca con il diritto pretorio animato dalle Corti amministrative regionali che hanno a più riprese prospettato molteplici ed originali orientamenti nel tentativo, condivisibile, di garantire l'effettività della tutela delle posizioni giuridiche lese<sup>16</sup>.

Il d.l. 14 marzo 2005, convertito con modificazioni nella l. 15 maggio 2005, n. 80, a distanza di un mese dalla riforma organica (i.e. l.n.15/2005) della legge generale sul procedimento amministrativo introduce, sulla spinta dei provvedimenti per rilanciare la competitività del sistema paese, una nuova disciplina della denuncia (*rectius* dichiarazione) di inizio attività<sup>17</sup> volta a sostituire tutti gli atti di consenso vincolati.

La storia si ripete e il ricorso a misure di rilancio dell'economia e della competitività a costo zero<sup>18</sup> inducono il legislatore a guardare preferenzialmente all'istituto di cui all'art. 19 della l. n. 241/1990 e s.m.i. riformandone la struttura generale e financo sostituendone il *nomen iuris*, dalla denuncia si passa alla dichiarazione per approdare alla segnalazione certificata<sup>19</sup>.

15 Per una ricostruzione sistematica si v. A. BIANCHI, *La denuncia di inizio attività in materia edilizia. Profili ricostruttivi dell'istituto con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale del terzo*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 1998, 147, A. ALBAMONTE, *Autorizzazione e denuncia di inizio attività edilizia*, Milano, 2000; G. LAVITOLA, *Denuncia di inizio attività: Dia, Dia allargata e super dia alla luce del Testo unico in materia edilizia, della Legge Obiettivo e del D.lgs.n.301/2002*, Padova, 2003; P. MARZARO GAMBA, *La denuncia di inizio attività edilizia. Profili sistematici, sostanziali e processuali*, Milano, 2005.

16 Favorevoli a considerare la denuncia sostanzialmente equiparabile al silenzio assenso v. TAR TOSCANA, sez. II, 17 febbraio 1998, n.225, in *Riv. giur. Edilizia*, 1998, 2834, CONS. STATO, sez. V, 11 maggio 1998, n.554, in *Giur. It.*, 1998, 1939, TAR LOMBARDIA, Brescia, 1 giugno 2001, n. 397, in *Urb. e app.*, 2001, 1119 con nota di S. BINI, TAR LOMBARDIA, Brescia, ord. 23 luglio 2004, n.1321, in *Riv. giur. Edil.*, 1774 con nota di E. BOSCOLO, *Sulla non necessità della previa diffida nella tutela del terzo in materia di denuncia di inizio attività*; nel senso di ritenere la denuncia come atto legittimante *ex se* v. TAR ABRUZZO, L'Aquila, 14 febbraio 1995, n.30, in *I Tar*, 1995, I, 1803, TAR LIGURIA, sez. I, ord. 29 aprile 1999, n.463, citata in G. AQUARONE, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Milano, 2000, 226 e TAR EMILIA ROMAGNA, Bologna, sez. II, ord. 28 maggio 1999, n.179, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, TAR PUGLIA, Bari, sez. II, 7 aprile 2003, n. 1636, *ivi*, TAR VENETO, sez. II, 10 settembre 2003, n. 3405, in *Urb. e app.*, 2003, 1209, con nota di E. BOSCOLO, *Sulla (non) impugnabilità della denuncia di inizio attività*, *ivi*, 1211; per la giurisprudenza maggioritaria che ha qualificato la DIA come una forma di legittimazione *ex lege* v. *ex multis* TAR CAMPANIA, Napoli, sez. I, 6 dicembre 2001, n. 5272, in *Urb. e app.*, 2002, 331, con il commento di A. ALBÈ, TAR LIGURIA, Genova, sez. I, 22 gennaio 2003 n. 113, in *Urb. e app.*, 2003 con nota di A. TRAVI, *Ancora su denuncia di inizio attività e la tutela dei terzi*.

17 Si v. a riguardo A. TRAVI, *La DIA e latutela del terzo: fra pronunce del g.a. e riforme legislative del 2005*, in *Urb. e app.*, 2005, 1325; A. M. SANDULLI, *Competizione, competitività, braccia legate e certezza del diritto*, in <http://www.giustamm.it>, pubblicato il 25 maggio 2005; F. LIGUORI, *Note su diritto privato, atti non autoritativi e nuova denuncia di inizio dell'attività*, *ivi*; P. MARZARO GAMBA, *La nuova disciplina della dichiarazione di inizio attività*, *ivi*; W. GIULIETTI, *Nuove norme in tema di dichiarazione di inizio attività, ovvero la continuità di un istituto in trasformazione*, *ivi*; R. PROIETTI, *La denuncia di inizio attività alla luce del nuovo art. 19 della legge 241/1990*, in *Urb. e app.*, 2005, 873.

18 Sulla miopia di siffatte misure si v. le condivisibili osservazioni di G. NAPOLITANO, *Crescita economica e strabismo amministrativo*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2013, 221. Sulla scarsa attitudine semplificatoria v. B. G. MATTARELLA, *La SCIA, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, *ivi*, 2010, 1328 ss.

19 Il riferimento è all'art. 49, comma 4-bis del d.l. n. 31 maggio 2010, n.78 conv. con mod. nella l. 30 luglio 2010, n.122 come interpretato dall'art. 5, comma 2 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 conv. con mod. nella l. 12 luglio 2011, n. 106. Da ultimo si v. in termini programmatici il contenuto dell'art. 1 della l.

Tutti gli interventi di riforma, ivi compresi quelli da ultimo previsti, si fondano sul presupposto equilibrio tra il riconoscimento ai privati della facoltà di avvio immediato dell'attività, accompagnato da un consistente abbattimento degli oneri burocratici, e la persistenza di un potere di controllo e di intervento inibitorio repressivo, confermato da ultimo anche dalla Corte Cost. n.188/2012<sup>20</sup>, connotato da elevata effettività nella tutela della legalità e dei diritti dei terzi<sup>21</sup>.

Il primato del modello dichiarativo innervatosi nel nostro sistema a diritto amministrativo<sup>22</sup>, anche su spinta del legislatore comunitario<sup>23</sup>, era destinato, presto o tardi, a soverchiare il già precario e instabile equilibrio tra esigenze di uniformità e differenziazione, specie laddove destinato ad incidere sui procedimenti autorizzatori disciplinati dalle leggi regionali, come del resto espressamente previsto dal comma 4-ter dell'art.49 del d.l. n.78/2010 ove si statuisce che la novella sulla SCIA sostituisce direttamente quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale.

La necessità di dare impulso all'iniziativa privata, evitando trattamenti differenziati da regione a regione, risulterebbe dunque assorbente le prerogative proprie delle autonomie anche laddove gli ambiti materiali interessati siano caratterizzati da un prevalente interesse regionale. Tali presupposti, sotto altro profilo, sono stati confermati anche da Corte Cost. 200/2012 secondo cui il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione delle regole che elimini gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica ritenuti inutili o sproporzionati pur nel rispetto delle normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale<sup>24</sup>.

---

20 marzo 2012, n. 27.

20 Intervenuta dopo il fondamentale contributo di inquadramento fornito da Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n.15, sulla quale si v. in particolare A. TRAVI, *La tutela del terzo nella DIA (e nella SCIA): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio*, in *Foro It.*, 2012, III, 517; E. BOSCOLO, *La dialettica tra la Plenaria e il legislatore sulla natura liberalizzante della DIA e sullo schema di tutela del terzo: principi destinati ad una vita effimera*, in *Giur.It.*, 2012, 935, R. FERRARA, op. cit., 193 ss.; C. E. GALLO, *L'articolo della manovra canonica d'estate e l'Adunanza plenaria n.15 del 2011: un contrasto soltanto apparente*, in <http://www.giustamm.it>. Evidenzia il contrasto tra la nuova SCIA e le conclusioni della Plenaria L. BERTONAZZI, *Natura giuridica della SCIA e tecnica di tutela del terzo nella sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n.15/2011 e nell'art. 19, comma 6-ter della legge n. 241/1990*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 215 ss. L'insufficienza e l'inadeguatezza dei mezzi di tutela del terzo in un contesto di soppressione del regime provvedimentale è stato messo in luce da M. RAMAJOLI, *La SCIA e la tutela del terzo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 329 ss.

21 Cfr. E. BOSCOLO, *Scia e poteri in autotutela*, nota a Corte Cost. n. 188/2012, in *Urb. e app.* 10/2012, 1008.

22 Osserva puntualmente R. FERRARA, op. cit., 202 “*che troppe e rilevanti sono le novelle legislative che in qualche modo sovraespongono l'istituto, confermando, per altro verso, che è su di esso che vengono fatti i maggiori investimenti da parte del legislatore*”.

23 Ci si riferisce in particolare alla l. 26 marzo 2010, n. 59 recante attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, come modificato dal d.lgs. 6 agosto 2012, n. 147 che ha subordinato a SCIA l'avvio di una serie di attività. Sulla conformazione dei diritti degli Stati nazionali operato dal diritto dell'Unione europea si v. G. RECCHIA, *Consonanze e dissonanze nel diritto pubblico comparato*, Padova, 2000.

24 V. anche Sent. 200/2012, p.to 7.4 del considerato in diritto, ove si ribadisce che “Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la

3. L'efficacia dirompente delle novità testè ricordate sui procedimenti disciplinati dalle leggi regionali, strutturati secondo lo schema tipico di cui all'art. 19 della l.241/1990 e s.m.i., ha spinto diverse regioni ad adire la Corte nel tentativo di impedire un'efficacia conformativa delle discipline regionali di settore, e segnatamente nel caso di specie quelle in materia edilizia.

In altri termini la nuova DIA (*rectius* SCIA) ad effetto legittimante immediato secondo il dettato dell'art. 4-*ter* travolgerebbe tutte le norme regionali, oltre che statali, in materia.

Una siffatta previsione, nonostante l'autoqualificazione operata dal legislatore, è ritenuta lesiva delle prerogative regionali non solo nelle materie di loro spettanza, ma anche, in termini più generali, delle esigenze organizzative delle stesse amministrazioni cui è affidato il potere di verifica.

Nella consapevolezza che alcuni istituti di semplificazione amministrativa potrebbero esprimere limiti vincolanti per le potestà legislative regionali, un solido argomento proposto dalle ricorrenti – in linea con quanto deciso dalla Corte in precedenza – si fonda sul presupposto secondo cui è sempre necessaria una valutazione complessiva di tutti gli interessi che vengono in rilievo nella singola materia coinvolta, tanto più che il controllo successivo spettante all'amministrazione non potrebbe che riguardare norme riferite a ben individuati settori. Pertanto il ricercato equilibrio tra l'interesse del singolo ad iniziare quanto prima una attività e l'esercizio del potere-dovere dell'autorità amministrativa di tutelare l'interesse pubblico primario e gli altri interessi legislativamente tutelati con cui interferisce quella determinata attività, potrebbe a bene vedere essere assai diverso a seconda dell'afferenza di questi ultimi ad ambiti materiali quali il governo del territorio, la tutela della salute o ancora la tutela del lavoro.

E invero, il legislatore regionale, nella declinazione della competenza testè ricordata, non avrebbe alcun margine per modulare, sebbene in via residuale, il nuovo assetto conferito dalla SCIA al rapporto tra cittadino e amministrazione tenendo conto della realtà regionale e degli assetti organizzativi ivi esistenti<sup>25</sup>.

Specie con riguardo all'applicazione della SCIA nel settore dell'edilizia, poi, la novella legislativa ha disciplinato nei minimi dettagli gli aspetti procedurali dei titoli (stabilendo tempi, modalità e forme di esercizio del potere amministrativo,) neutralizzando la possibilità delle Regioni financo di "adattare" le norme alle esigenze della specifica situazione e delle concrete possibilità delle amministrazioni (per esempio stabilendo tempi di avvio diversi in relazione alla effettiva organizzazione degli uffici preposti al controllo e verifica dei presupposti legittimanti)<sup>26</sup>. Aspetto quest'ultimo aggravato dal particolare ambito di intervento

---

quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale”.

25 Cfr. anche le puntuali osservazioni di C. LAMBERTI, *op. cit.*, 13 secondo il quale nel concorso delle competenze – seguendo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale precedente e segnatamente sent. n.108/2012, 30/2009, 12/2009, 105/2008 e 104/2008 – le regioni possono prevedere, nell'ambito dell'esercizio delle loro attribuzioni, misure di tutela ulteriore e/o maggiori rispetto agli standard unitari definiti dallo Stato.

26 Diversamente da quanto era stato compiuto in precedenza, sul punto si rinvia alla nota 4.

della SCIA in edilizia che come noto comporta una alterazione materiale immediata del territorio, diversamente da quanto potrebbe accadere per le attività del settore commerciale<sup>27</sup>, con conseguenze assai gravi sul piano pratico anche qualora si dovesse procedere alla rimozione degli interventi<sup>28</sup>.

Assai convincente e comprensibile, almeno sotto il profilo “fattuale”, la doglianza incentrata sull’impatto organizzativo delle amministrazioni comunali derivante dalla legittimazione immediata che si vedrebbero condannate ad “inseguire i cantieri” potenzialmente attivabili su un territorio talvolta assai vasto e con evidenti pregiudizi potenziali non solo ambientali e paesaggistici, ma anche dei terzi lesi dall’attività edilizia.

In definitiva la censura regionale, a parte talune petizioni di principio, si assesta sull’estensione alla SCIA edilizia dell’efficacia legittimante immediata destinata a sterilizzare i diversi termini stabiliti dalla legge regionale in relazione alla natura e alla tipologia degli accertamenti da compiere<sup>29</sup>, e sull’irragionevolezza del termine abbreviato (trenta giorni) per lo svolgimento dei controlli d’ufficio.

4. Il percorso motivazionale delle sentenza, per vero un po’ sommario, lambisce le origini e le sorti della DIA (*rectius* SCIA) e prende le mosse dai presupposti teorici che ne legittimano l’ampio ricorso da parte del legislatore statale, fondato sul radicamento nell’ordinamento amministrativo italiano del principio comunitario di semplificazione dell’azione amministrativa<sup>30</sup>.

L’autoqualificazione legislativa si fonda su due materie trasversali: la tutela della concorrenza<sup>31</sup> e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni

27 Per vero anche su questo fronte non sono mancati interventi regionali volti a restringere l’ambito di operatività della l.26 marzo 2010, n.59 recante attuazione della direttiva servizi (2006/123/CE) come ad esempio la Regione Lombardia con la nota *Legge Harlem* (l.r.3/2012), puntualmente censurata dalla Corte, che aveva tentato di porre limiti nei confronti degli esercizi commerciali e delle attività artigianali etniche.

28 E’ pur vero che con le novità di carattere generale introdotte con la novella del 2005, che aveva sostituito la denuncia con la dichiarazione di inizio attività, erano state ritenute applicabili anche alla DIA edilizia, purtuttavia ivi era presente una clausola di salvaguardia che faceva salvi termini diversi per l’avvio dell’attività e per l’adozione dei provvedimenti inibitori da parte dell’amministrazione.

29 Sotto questo profilo correttamente, a parere di chi scrive, la Regione Emilia Romagna – cfr. l.r. 25 novembre 2002, n. 31 e s.m.i., aveva stabilito termini diversi in relazione ai tipi di controllo, prevedendone uno più lungo per quelli comportanti accertamenti specifici e complessi, a tutela non solo degli interessi pubblici e dei terzi, ma dello stesso dichiarante che ha tutto l’interesse ad intraprendere una attività nella certezza che la stessa sia legittima e conforme alle norme vigenti (talvolta assai complicate da interpretare),.

30 La letteratura sul tema è sterminata si consideri ex multis E. CASSETTA, *La difficoltà di “semplificare”*, in *Dir. amm.*, 1998, 335 ss., M. A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005. Tra i contributi più recenti P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 547; ID, *Principio di semplificazione e situazioni giuridiche soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, 679, con specifico riguardo all’esercizio delle attività economiche v. B. CAROTTI, *La semplificazione per le imprese*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2012, 702 e se si vuole A. VENTURI, *Riformare come esercizio quotidiano*, in *Lo Statuto delle imprese*, Roma, 2012, 15 ss. Una prospettiva sistemica è offerta da B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, Bologna, 2011, dello stesso autore, in chiave critica v. ID, *La SCIA, ovvero dell’ostinazione del legislatore pigro*, cit., 1328.

31 Sul punto sia consentito rinviare a A. VENTURI, *La “tutela della concorrenza”: da “valore-materia” a “materia-valore”. La Corte conferma il riparto Stato-Regioni operato dal codice De Lise*

concernenti i diritti civili e sociali. Premesso che il riferimento alla tutela della concorrenza viene ritenuto dalla Suprema Corte “inappropriato” - sul punto avremo modo di tornare nel prosieguo - il riferimento ai livelli essenziali viene ritenuto pertinente dal momento che l’attività amministrativa può assurgere alla qualifica di prestazione<sup>32</sup> della quale lo Stato è competente in via esclusiva a dettare un livello essenziale uniforme su tutto il territorio nazionale a garanzia del diritto di individui, imprese, operatori economici e più in generale soggetti privati all’esercizio di attività assentite dalla legge in condizioni di parità.

Dunque se i presupposti legittimanti sono legislativamente stabiliti, la SCIA rappresenta un “modulo procedimentale”<sup>33</sup> il cui contenuto tipico si estrinseca in una prestazione specifica e circoscritta all’inizio della fase procedimentale finalizzata ad agevolare l’iniziativa economica ai sensi dell’art. 41, primo comma Cost.

L’aver ancorato la SCIA ai livelli essenziali delle prestazioni, in un contesto in cui l’originaria eccezione diviene la regola<sup>34</sup>, consente di estenderne l’efficacia trasversale ad ogni materia, sia essa di competenza concorrente o residuale regionale.

In altri termini, fatti salvi i casi espressamente previsti dal legislatore statale – in attuazione del d.l. 1/2012 - in cui l’avvio di una attività è subordinato al rilascio di un titolo abilitativo espresso comunque denominato (autorizzazione, licenza, concessione et similia) la SCIA è da considerarsi quale “modulo procedimentale” tipico e vincolante per le Regioni a prescindere dalle materie coinvolte.

Come puntualmente osservato, “*essere la SCIA una modalità di tutela pubblica del livello essenziale*” implica l’onere delle amministrazioni di attuare lo snellimento delle attività di controllo preventivo e l’introduzione di meccanismi di autocertificazioni o controlli tecnici cui sottoporre l’attività, in linea con quanto previsto dall’ordinamento comunitario<sup>35</sup>.

Esigenze di semplificazione da un lato e uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale dall’altro rappresentano dunque i due argini entro i quali viene compresa l’autonomia regionale.

5. Nel quadro testé ricordato la Corte esclude che la SCIA attenga alla tutela della concorrenza dal momento che il suo ambito applicativo è diretto alla generalità dei cittadini e non specificamente volto a preservare interventi pro-concorrenziali del legislatore statale, ben potendo di volta in volta venire in rilievo tali aspetti.

E’ fuori discussione che un impianto regolatorio improntato alla semplificazione e proporzionalità delle procedure amministrative abbia un impatto diretto sulla concorrenza, e presupponga pertanto una omogenea applicazione degli istituti

*(nota a margine di Corte Costituzionale 27 novembre 2007, n.401), in questa Rivista, 2008, 407 ss.*

32 Sul punto v. le osservazioni di R. FERRARA, *La legge sul procedimento amministrativo alla prova dei fatti: alcuni punti fermi ...e molte questioni aperte*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 59 ss.

33 Così anche C. LAMBERTI, *op. cit.*, 14.

34 Come è nota l’originaria formulazione prevedeva la specificazione dei casi in cui l’attività poteva essere avviata previa presentazione della denuncia e decorso un termine prestabilito per categorie di atti.

35 C. LAMBERTI, *op. cit.*, 15 e ivi il riferimento a A. BENEDETTI, *Alla ricerca della certezza tra poteri pubblici e sistemi privati*, in [htt://www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).



nelle diverse aree geografiche del paese al fine di evitare effetti discriminatori per le imprese a seconda della localizzazione sul territorio, con conseguente grave pregiudizio per lo sviluppo dell'economia nazionale<sup>36</sup>.

Eppure, l'opzione ermeneutica seguita dalla Corte, a prescindere dalla contingenza di dover legittimare l'estensione della SCIA anche all'attività edilizia senza correre il rischio di incorrere in un possibile conflitto con la materia concorrente "governo del territorio", discende logicamente dalla qualificazione della SCIA quale strumento di semplificazione amministrativa lasciando sullo sfondo la portata liberalizzatoria dell'istituto in questione.

Come noto infatti è nello spazio della discrezionalità dell'azione amministrativa che si annidano gran parte dei vincoli e dell'onerosità degli adempimenti burocratici gravanti sulle attività economiche<sup>37</sup>. Sotto questo profilo la progressiva riduzione dei regimi autorizzatori discrezionali<sup>38</sup> e la conseguente diffusione della SCIA ad efficacia legittimante immediata si presta ad una lettura che va oltre l'intento semplificatorio, aprendo la strada ad una vera e propria liberalizzazione o "de-amministrativizzazione" di talune attività<sup>39</sup>.

E invero, tale opzione è stata prospettata anche nel giudizio *de quo* dalla difesa erariale secondo la quale la SCIA realizzerebbe in concreto il passaggio dal principio autoritativo a quello dell'autoresponsabilizzazione del privato<sup>40</sup> di talché le critiche mosse dalle autonomie regionali sulla potenziale degenerazione del sistema a fronte dell'avvio di attività in assenza dei requisiti prescritti dalla legge sarebbero attinenti a valutazioni di merito rimesse alla discrezionalità del legislatore il quale avrebbe operato un bilanciamento tra una pluralità di interessi contrapposti.

Sul punto non è immeritevole richiamare la posizione dirimente espressa dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.15/2011<sup>41</sup>, chiamata a pronunciarsi, dopo un ventennio di interpretazioni ondivaghe, come testé

---

36 Sul punto v. anche la Relazione annuale (2010) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

37 In altri termini si è stratificato un potere dell'amministrazione di scegliere che sovente, pur conforme formalmente al dettato legislativo, sfugge ad uno *strict scrutiny* di legalità.

38 V. da ultimo il d.l. 24 gennaio 2012, n.1.

39 V. sul punto di recente v. E. BOSCOLO, *La liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione dei compliance cost: la difficile strada verso la giusta misura delle procedure di controllo*, in *Urb. e app.*, 2012, 506; per una ampia riflessione sui "nuovi principi" del diritto amministrativo v. lo studio curato da M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012.

40 Sul punto non sono mancate condivisibili opzioni critiche secondo le quali difficilmente il privato, e tanto meno il professionista si assumerebbe la responsabilità di certificare, attestare, asseverare il rispetto di discipline di settore spesso di difficile e contrastata interpretazione, senza considerare l'aggravio di costi v. D. LAVERMICCOCCA, *La SCIA e la sostituzione degli atti della p.a.*, in *Urb. e app.*, 2012, 993 e C. LAMBERTI, *Una SCIA sempre più semplice. Sarà vero?*, *ivi*, 2012, 659; più in generale si vedano le considerazioni di D. U. GALETTA, *Il procedimento amministrativo nella scienza del diritto amministrativo in Italia: linee generali di sviluppo e critica di alcune recenti "involuzioni"*, in *Foro Amm. Tar*, 2011, 3779, e B. G. MATTARELLA, *op. cit.*, 1328.

41 Sotto questo profilo conforme a quanto già espresso in via preventiva dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato, 7 febbraio 1987, n.7, sul disegno di legge confluito nella l.241/1990.

ricordato, sulla natura giuridica della DIA (ora SCIA) e sui profili giurisdizionali di tutela del terzo.

Secondo il condivisibile orientamento dei giudici di Palazzo Spada la principale caratteristica della DIA, di recente accentuata dall'introduzione di denunce ad efficacia legittimante immediata (SCIA), risiede nella sostituzione dei tradizionali modelli provvedimentali autorizzatori con un nuovo schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private consentite dalla legge in presenza dei presupposti fattuali e giuridici normativamente stabiliti<sup>42</sup>. Il denunciante è titolare di una posizione soggettiva originaria, che non richiede l'esercizio di alcun potere ampliativo da parte dell'autorità amministrativa e trova piena legittimazione nella legge stessa, a condizione, ovviamente, che sussistano i presupposti normativi per l'esercizio di quella determinata attività. Ma v'è di più, rispetto al canone che stiamo esaminando, se si considera che l'amministrazione è soggetta ad un termine perentorio legislativamente stabilito entro il quale esercitare il potere inibitorio (vincolato) riscontrata l'assenza dei requisiti legislativamente prestabiliti, e ciò in ragione dell'esigenza di certezza dei rapporti giuridici medio tempore instauratisi, decorso il quale residua il solo potere di intervento (discrezionale) in autotutela<sup>43</sup>.

Lungi dal riconoscere nella SCIA una fattispecie a formazione progressiva, essa rappresenta a pieno titolo un modulo procedimentale di liberalizzazione, sebbene limitato alla fase iniziale del procedimento.

Non pare pertanto così "inopportuno" il riferimento alla "tutela della concorrenza", pur in una accezione più ampia rispetto al dettato dell'art. 117, comma 2, lett.e) Cost., non solo rispetto alle attività economiche, ma anche con riguardo all'attività del privato in campo edilizio<sup>44</sup> nei cui ambiti, come si è ricordato, l'incertezza giuridica legata alla gravosità dei procedimenti amministrativi incide negativamente rispetto alla possibilità di sfruttare appieno il mercato unico europeo e le barriere sistemiche all'ingresso a livello macro-territoriale rischiano di tradursi a livello territoriale in macroscopiche asimmetrie procedurali.

6. Se si condivide la ricostruzione testé proposta la SCIA, quale modulo procedimentale generale di liberalizzazione a contenuto prestazionale riconosciuto dallo Stato in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale a tutela degli interessi generali e a garanzia inderogabile dei diritti fondamentali costituzionalmente protetti, costituisce un limite al legislatore regionale (ma anche statale!) in nome del non regresso rispetto ai principi comunitari di semplificazione e liberalizzazione che, come noto, trovano piena cittadinanza nel nostro ordinamento.

Sotto questo profilo dunque, in linea con la lettura datane da ultimo dalla sentenza in commento e in relazione a quanto statuito dall'Adunanza Plenaria, la SCIA rappresenta, non solo sul piano "fattuale"<sup>45</sup>, ma anche sostanziale, un

---

42 Così Ad. Plen. n.15/2011, cit., p.to 5.2.

43 Recentemente confermato anche da Corte Cost. n. 188/2012 su cui si veda la condivisibile ricostruzione del potere amministrativo di controllo compiuta da E. BOSCOLO, *Scia e poteri in autotutela*, cit., 1010.

44 Nello stesso senso C. LAMBERTI, *La SCIA fra liberalizzazione e semplificazione*, cit., 16.

45 Così puntualmente C. LAMBERTI, *op. ult. cit.*, 21.

modulo procedimentale “de-materializzato” e quindi non più ascrivibile al riparto di competenze operato dall’art.117 e al criterio della prevalenza della materia.

In altri termini se si assume la SCIA quale atto oggettivamente e soggettivamente privato a fronte del quale non residua spazio alcuno per l’esercizio del potere ampliativo dell’autorità amministrativa, si può forse concludere nel senso di ritenere esaurita la stessa potestà legislativa regionale, venendo meno il procedimento amministrativo da regolare.

Questo non significa tuttavia estromettere in toto Regioni ed enti locali dalla regolamentazione delle funzioni amministrative, specie di quelle legate all’esercizio del potere di controllo successivo. Se il contenuto della “prestazione” garantita in maniera uniforme sull’intero territorio nazionale è circoscrivibile alla sola fase iniziale del procedimento mediante la segnalazione certificata ad efficacia legittimante immediata, le Regioni hanno titolo per lo svolgimento della regolamentazione della funzione amministrativa residua.

In questo ambito si che verrebbero in rilievo interessi, costituzionalmente protetti, legati alle specificità organizzative territoriali e alle concrete possibilità delle amministrazioni. La differenziazione dell’organizzazione amministrativa territoriale è stata *in nuce* rilevata con molto realismo dagli stessi Giudici costituzionali nella sentenza n.188/2012, a sostegno del perdurante spazio per l’esercizio dei poteri in autotutela, osservando che “sarebbe irragionevole trascurare che, per quanto efficacemente organizzata, non sempre la pubblica amministrazione può disporre di mezzi tali da consentirle di controllare tempestivamente l’intreccio delle numerose e varie iniziative private soggette a controllo”.

In conclusione dunque, il riconoscimento della SCIA quale modulo procedimentale tipico e generalizzato, qualificabile alla stregua di “prestazione” legittimante un intervento dello Stato in via esclusiva, inaugura (o dovrebbe inaugurare) una stagione di riformismo regionale (e comunale) caratterizzata dalla riqualificazione organizzativa degli apparati amministrativi<sup>46</sup> sino ad oggi preposti al rilascio dei titoli autorizzatori, concessori, e in senso lato di assenso.

Le politiche di riduzione della sfera pubblica da una parte e la riqualificazione delle attività amministrative tradizionali dall’altra richiedono a livello territoriale (ma anche ministeriale) “un’amministrazione più sofisticata, in grado di operare con tecniche di analisi e strumenti di azione più raffinati”, anche per meglio assistere imprese e cittadini nelle loro intraprese<sup>47</sup>.

Potrà sembrare paradossale, ma per una piena operatività della SCIA occorrerà investire in capacità amministrativa ed innovazione della pubblica amministrazione<sup>48</sup> specie laddove l’iniziativa economica privata si imbatte nello startificato potere dell’amministrazione di scegliere. In questo ambito le Regioni

---

46 Sul punto si v. il saggio di P. PREVITALI, *Teoria organizzativa e riforma amministrativa dello Stato italiano: oltre Max Weber?*, serie working paper del Dipartimento di Ricerche Aziendali dell’Università degli Studi di Pavia, anno 9°, aprile 2001.

47 Così G. NAPOLITANO, *op. cit.*, 221.

48 Osserva in termini più generali e sistemici G. NAPOLITANO, *op. cit.*, che “Non ci si può illudere di fare a meno dell’amministrazione; nè scaricare su strutture sempre più inadeguate nuove e delicate funzioni. Bisognerebbe, invece, restituire dignità e senso della missione al servizio pubblico; immettere gradualmente personale più giovane e preparato; estendere le competenze e la sfera di influenza dei (pochi) corpi amministrativi qualificati esistenti nel paese; rilanciare finalmente - come si sottolineava già nel primo numero di questa rivista nel 1995 - tecniche di regolazione e di decisione coerenti con un metodo razionale del governare”.

possono giocare un ruolo decisivo, abbandonando una conflittualità lacerante e talvolta sterile.

Forum di Quaderni Costituzionali

stuzionali