

CAPITOLO XXXI

LA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ E LA SEGNALAZIONE DI INIZIO ATTIVITÀ

di Sara Sergio

SOMMARIO: § 1. Premessa: la denuncia di inizio attività – § 2. La segnalazione di inizio attività ex art. 19, l. n. 241 del 1990 e la SCIA edilizia – § 2.1. La SCIA edilizia – § 3. La natura giuridica della SCIA ex art. 22 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e la tutela del terzo – Casistica giurisprudenziale.

1. Premessa: la denuncia di inizio attività

La denuncia di inizio attività viene introdotta nel nostro ordinamento con la legge sul procedimento amministrativo¹.

In particolare, l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241² – in ossequio ai

¹ Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in G.U. 18 agosto 1990, n. 192.

² L'articolo in parola dispone che «ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albo 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 atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli 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 previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda 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, nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimen-

principi di economicità ed efficacia dell'*agere* amministrativo – disciplina puntualmente l'istituto della in esame, avverando in tal modo la liberalizzazione di alcune attività private.

Sono soggette al regime di liberalizzazione di cui all'art. 19 in parola «le attività caratterizzate dalla totale assenza di discrezionalità amministrativa e tecnica ed in relazione alle quali, l'amministrazione è chiamata ad effettuare solo una ricognizione dei presupposti e requisiti di legge»³.

È evidente che l'articolo in questione esclude certamente dal proprio ambito di applicazione i procedimenti diretti ad ottenere il rilascio del permesso di costruire, ma non i procedimenti aventi carattere di autorizzazione, i quali, invece, rientrano nell'istituto della DIA (oggi, SCIA).

In particolare, riguardo all'art. 19 della legge sul procedimento preme osservare quanto segue al fine di poter poi delineare in dettaglio l'istituto della DIA (o meglio SCIA) in ambito edilizio sul quale ci si soffermerà *funditus infra*⁴.

ti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione. 2. – L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata, anche nei casi di cui all'articolo 19-bis, comma 2, dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente. 3. – L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, 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. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, [disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e] prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa. L'atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata. 4. – Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies. 4-bis. Il presente articolo 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 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni. Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali. 6-ter. La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

³ Così, G. LAVITOLA, *Denuncia di inizio attività*, Padova, 2003, p. 6.

⁴ Si osserva che l'art. 19 individua due tipologie di DIA (*rectius* SCIA): quella procedimentale

Le origini dell'istituto in questione sono strettamente connesse al fatto che il privato possa sostituire determinati provvedimenti autorizzatori con una dichiarazione (oggi segnalazione) corredata di autocertificazioni attestanti il possesso di requisiti richiesti per lo svolgimento di un'attività di norma soggetta al regime di autorizzazione.

La versione originaria dell'art. 19 prevedeva l'adozione di un regolamento governativo, teso ad individuare i casi in cui «l'esercizio di un'attività privata, subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, può essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività stessa da parte dell'interessato all'amministrazione competente. In tali casi spetta all'Amministrazione competente verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa»⁵.

Il regolamento, poi, avrebbe dovuto prevedere anche i casi in cui all'attività potesse darsi inizio immediatamente dopo la presentazione della denuncia, ovvero i casi in cui l'attività potesse essere intrapresa soltanto dopo il decorso di un termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità degli accertamenti richiesti.

Successivamente, il d.P.R. 26 aprile 1992, n. 300⁶ individuava le attività che potevano essere intraprese con la presentazione della denuncia e quelle che invece potevano essere intraprese soltanto dopo che fossero decorsi i termini indicati da una apposita tabella.

La legge n. 537 del 1993⁷ interveniva nuovamente sull'istituto della denuncia di inizio attività: l'art. 2, invero, modificava integralmente il testo dell'art. 19.

Più precisamente, l'art. 2 di quella legge disponeva che «in tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività privata sia subordinato ad autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla-osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, ad esclusione delle concessioni edilizie e delle autorizzazioni rilasciate

e quella edilizia. In particolare, la SCIA procedimentale – art. 19, legge n. 241 del 1990 – è un istituto a carattere generale: l'interessato può intraprendere l'attività al momento della presentazione della denuncia e la P.A. può, entro sessanta giorni dalla presentazione, controllare la sussistenza dei requisiti e dei presupposti e confermare o inibire l'attività, qualora ne accerti la mancanza. La SCIA edilizia – art. 19, c. 6-bis della legge in parola – invece prevede un regime speciale applicabile soltanto alle attività edilizie minori ex art. 22 del Tue: in tale caso, l'interessato può intraprendere l'attività al momento della presentazione della segnalazione e la P.A. entro trenta giorni dalla presentazione può controllare la sussistenza dei requisiti e dei presupposti dichiarati e conformare o inibire l'intervento edilizio, qualora ne accerti la mancanza.

⁵ Così disponeva la versione originaria del testo dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990.

⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1992, n. 300, in G.U., 27 maggio, n. 123, *Regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241.*

⁷ Legge 24 dicembre 1993, n. 537 rubricata *Interventi correttivi di finanza pubblica*, in G.U. 28 dicembre 1993, n. 303.

ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, 29 giugno 1939, n. 1497, e del d.l. 27 giugno 1985, b. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecniche discrezionali, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio degli atti stessi, l'atto di consenso si intende sostituito da una denuncia di inizio di attività da parte dell'interessato alla pubblica amministrazione competente, attestante l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, eventualmente accompagnata dall'autocertificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate, ove previste».

Nell'articolo in parola, poi, si legge che «spetta all'amministrazione competente, entro e non oltre sessanta giorni dalla denuncia, verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti e disporre, se del caso, con provvedimento motivato da notificare all'interessato entro il medesimo termine, il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti».

In tal modo, veniva mutato l'impianto dell'istituto: nell'impostazione originaria le attività esercitabili mediante DIA erano subordinate ad esplicita indicazione regolamentare; ora, invece, tutte le attività già soggette al rilascio di un titolo abilitativo divenivano esercitabili in assenza di esso, con l'unico limite del decorso dello *spatium deliberandi* di sessanta giorni⁸ riservato alla P.A..

Il contenuto dell'art. 19 è poi rimasto invariato sino all'entrata in vigore del d.l. n. 35 del 2005⁹: tale testo normativo, infatti, ha nuovamente inciso su quell'articolo, modificandolo radicalmente.

In particolare, il legislatore ha previsto che 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 dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo, o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi – è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste.

Un elemento di certa rilevanza attiene al fatto che – ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame – l'interessato può iniziare l'attività oggetto della denuncia dalla data della presentazione della stessa alla P.A. competente, avendo poi l'Amministrazione medesima un termine di sessanta giorni dal ricevi-

⁸ Tale termine era stato definito come perentorio dal Cons. St., Ad. gen., n. 137 del 1994. La modifica in questione – operata dal d.P.R. 9 maggio 1994, n. 411 – individuava in apposita tabella le attività escluse dall'applicazione dell'art. 19.

⁹ D.l. 14 marzo 2005 n. 35, in G.U., 16 marzo, n. 62, *Decreto convertito, con modificazioni, in legge 14 maggio 2005, n. 80. – Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale.*

mento della denuncia per adottare provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa.

Ed ancora, merita di essere evidenziato che nella versione vigente dell'art. 19 un altro elemento di certo spessore è rappresentato dalla previsione del potere dell'Amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi dell'art. 21-*nonies*¹⁰ della l. n. 241 del 1990.

L'istituto di cui all'art. 19 della legge sul procedimento è stato di recente oggetto di un'opera di riforma legislativa avutasi con la l. n. 124 del 2015¹¹.

Il Governo, con d.lgs. n. 126 del 2016¹², poi, ha attuato la delega di cui all'art. 5 della l. n. 124 del 2015 appena ricordata, in materia di segnalazione di inizio attività.

Quel decreto mira a semplificare la disciplina della segnalazione certificata di inizio attività, introducendo anche l'istituto della SCIA unica¹³.

Vengono, infatti, imposti obblighi puntuali di pubblicazione in capo alla P.A., prevedendo sanzioni e l'esercizio del potere sostitutivo nelle ipotesi di inadempienze¹⁴.

L'*excursus* normativo appena illustrato sull'istituto della vecchia DIA consente di effettuare un esame puntuale della attuale SCIA edilizia – oggetto, peraltro, del presente capitolo – su cui la giurisprudenza e la dottrina concentrano prevalentemente l'attenzione.

La DIA/SCIA edilizia è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla legge n. 493 del 1993¹⁵, per poi essere disciplinata nel dettaglio dal 6 giugno 2001 n.

¹⁰ Tale articolo, invece, disciplina l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo: «il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-*octies*, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-*octies*, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20 e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole».

¹¹ Legge 7 agosto 2015, n. 124, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in G.U. n. 187 del 13 agosto 2015.

¹² Decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126, in G.U., 13 luglio 2016, n. 162, *Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*, vigente dal 28 luglio 2016.

¹³ Tra i principali contenuti del d.lgs. n. 126 del 2016 (in particolare l'art. 3, c. 2, lett.c), figura la disciplina della SCIA UNICA, mediante l'introduzione di un nuovo art. 19 *bis* nella legge sul procedimento amministrativo. Quella norma regolamenta per la prima volta l'ipotesi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, asseverazioni, attestazioni o atti di assenso. Più precisamente, si tratta di una concentrazione di più regimi amministrativi che servirebbe a semplificare le ipotesi in cui la SCIA abbia come presupposto il possesso di requisiti che sono oggetto anche di altre segnalazioni. L'art. 19 *bis*, poi, prevede che la SCIA venga presentata allo Sportello unico.

¹⁴ La *ratio* del decreto in parola quindi è quella di ridurre la farraginosità dei procedimenti amministrativi in presenza di requisiti di legge la cui verifica non comporta valutazioni discrezionali da parte dell'Amministrazione.

¹⁵ Legge 4 dicembre 1993, n. 493, in G.U., 4 dicembre, n. 285, rubricata *Conversione in legge, con*

380¹⁶, fra i titoli che legittimano la realizzazione di opere edilizie insieme al permesso di costruire.

Più precisamente, la DIA edilizia (*rectius* SCIA) trova specifica disciplina negli artt. 22 e 23 del Tue¹⁷, laddove sono individuati gli interventi subordinati a SCIA e quelli in cui la SCIA sostituisce il permesso di costruire.

Il Tue distingue due ipotesi di SCIA: «la prima è un titolo edilizio a regime – che si contrappone al permesso di costruire – previsto per l'esecuzione di interventi minori, la seconda costituisce una modalità alternativa al permesso di costruire, rimessa alla facoltà dell'interessato, per determinati interventi, in presenza dei presupposti di legge»¹⁸.

Ebbene, la fotografia che si prospetta sino alla legge n. 80 del 2005¹⁹ è quella della DIA come istituto generale e della DIA applicata a specifici settori.

È il d.l. n. 35 del 2005 ad introdurre rilevanti novità: l'ambito di applicazione dell'istituto della DIA rimane comunque quello dei provvedimenti autorizzativi e abilitativi, ma «la portata è estesa a tutti quelli non esclusi espressamente dalla legge (individuati, come già detto per amministrazioni) e soggetti al rispetto di distanze o di contingenti numerici massimi, la cui garanzia è assicurata dalla procedura del silenzio assenso»²⁰: in altri termini, la DIA (attuale SCIA) non assume valore sostitutivo di provvedimenti caratterizzati da una – seppur minima – valutazione discrezionale.

2. La segnalazione di inizio attività ex art. 19, l. n. 241 del 1990 e la SCIA edilizia

Il legislatore della legge n. 241 del 1990²¹ ha concepito la DIA – oggi SCIA – come un istituto di carattere generale, la cui disciplina è dettata dall'art. 19²².

In particolare, gli artt. 19 e 20 collocati nel capo IV della legge sul procedimento amministrativo – dedicato alla semplificazione amministrativa – individuano «due istituti distinti legati da alcune analogie di fondo e disgiunti, invece, sul piano descrittivo della disciplina: l'art. 19 consente di avviare l'at-

modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, recante disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia.

¹⁶ D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, in G.U., 20 ottobre 2001, n. 245.

¹⁷ I quali, come si vedrà nel prosieguo sono stati oggetto di riforma con il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, che ha inciso profondamente su tali istituti.

¹⁸ C. LAMBERTI, *Autotutela dell'amministrazione e tutela del privato nella nuova d.i.a.*, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

¹⁹ Legge 14 maggio 2005 n. 80, in Suppl. ordinario n. 91 alla G.U., 14 maggio, n. 111, rubricata *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. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali*.

²⁰ C. LAMBERTI, *Autotutela dell'amministrazione e tutela del privato nella nuova D.I.A.*, cit.

²¹ Ma anche nelle varie leggi che hanno riformato la legge n. 241 del 1990: in *primis* le leggi n. 15 e n. 80 del 2005.

²² Cfr. *supra* nota n. 2.

tività privata sulla base di una mera segnalazione; l'art. 20 si sofferma sulle ipotesi di silenzio-assenso. Nel primo caso la legge intende semplificare, nel secondo deformalizzare»²³.

Nella versione originaria, l'art. 19 tendeva alla semplificazione del regime delle autorizzazioni amministrative in ordine all'esercizio di attività economiche private: in altri termini, il ricorso alla DIA era circoscritto soltanto a quelle ipotesi in cui l'esercizio di determinate attività fosse stato sottoposto a controlli preventivi di carattere vincolato o comunque fosse stato caratterizzato da una minima attività discrezionale.

L'introduzione dell'istituto ex art. 19 determinava un cambiamento del ruolo dell'Amministrazione, in quanto la presentazione della DIA non consentiva un procedimento di autorizzazione ad iniziativa privata, bensì una verifica del soggetto pubblico che nasce da una denuncia del privato.

La verifica in parola ha ad oggetto la sussistenza in capo al richiedente dei presupposti di legge.

In altre parole, l'art. 19 ha introdotto uno strumento di semplificazione che può essere paragonato all'istituto della *deregulation* proprio degli ordinamenti anglosassoni²⁴.

Nella versione originaria dell'art. 19 l'eliminazione dei procedimenti autorizzatori avrebbe semplificato i rapporti fra P.A. e cittadino, garantendo al privato un'autonoma valutazione in ordine all'esistenza dei presupposti per esercitare una determinata attività.

La struttura della legge sul procedimento, però, risultava non in linea con gli obiettivi di semplificazione che il legislatore si proponeva di raggiungere e, così, si procedeva a modificare quella legge, riscrivendo anche il contenuto dell'art. 19²⁵.

Ed invero, con la legge n. 537 del 1993, già ricordata, il legislatore precisava che l'iniziativa economica privata è idonea ad un'immediata attuazione nelle materie previamente soggette a provvedimenti autorizzativi vincolati, mentre la normativa di natura regolamentare avrebbe dovuto determinare i casi esclusi dall'applicazione della DIA.

Poi, la legge n. 15 del 2005²⁶ ha inciso nuovamente sull'istituto della DIA, stabilendo che l'atto di consenso si intende sostituito da una denuncia di inizio attività da parte del richiedente alla P.A. competente, attestante l'esistenza dei presupposti e requisiti di legge²⁷.

²³ G. PALLIGIANO, *L'attività edilizia: dal permesso di costruire alla denuncia di inizio di attività. Profili sostanziali e processuali*, cit.. L'Autore ha poi sostenuto che «è stato acutamente osservato che il "senso profondo di queste norme è in qualche modo quello di invertire questo rapporto tra autorità e libertà, così da fare in modo che la libertà del cittadino preceda l'autorità dell'amministrazione"».

²⁴ G. PALLIGIANO, *L'attività edilizia: dal permesso di costruire alla denuncia di inizio di attività. Profili sostanziali e processuali*, cit..

²⁵ Si fa riferimento in particolare alla legge n. 537 del 1993 che ha ampliato l'ambito di applicazione della DIA.

²⁶ Legge 11 febbraio 2005 n.15, in G.U., 21 febbraio, n. 42, rubricata *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*.

²⁷ La legge consentiva, tra l'altro, anche di poter intraprendere immediatamente l'attività oggetto della DIA.

In tali casi l'Amministrazione – entro sessanta giorni dalla presentazione della DIA – aveva il potere di verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e requisiti richiesti dalla legge ed eventualmente negare²⁸ all'interessato la prosecuzione dell'attività e ordinare la rimozione degli effetti dell'attività medesima.

Il legislatore, è poi ancora una volta intervenuto sull'istituto della DIA con la legge n. 80 del 2005.

Le novità più rilevanti relative all'istituto in esame, però, si sono avute con il d.l. 13 maggio 2011, n. 70²⁹ che ha inciso profondamente sull'art. 19 della legge sul procedimento amministrativo.

Innanzitutto, con quel decreto il legislatore ha modificato la rubrica dell'art. 19; non più denuncia di inizio attività, bensì segnalazione certificata di inizio attività: quell'articolo oggi quindi disciplina la c.d. SCIA.

In realtà, nonostante le modifiche di natura letterale apportate dal legislatore, è rimasta inalterata la regola generale della SCIA come alternativa al provvedimento autorizzatorio, indicando il legislatore una pluralità di casi di atti non sostituibili.

Ed ancora, contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione alla P.A. competente e qualora la dichiarazione abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazioni di servizi, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante, l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della SCIA alla P.A.³⁰.

Ed invero, in modo simile alla SCIA edilizia, anche per gli interventi di installazione di reti ed impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica a banda larga, l'operatore della comunicazione – almeno trenta giorni prima dell'inizio dei lavori – presenta allo sportello unico della P.A. competente la segnalazione³¹.

Il legislatore ha nuovamente soffermato l'attenzione sull'art. 19 della legge sul procedimento – e come già anticipato *supra* – ha apportato modifiche anche di natura sostanziale a quell'istituto.

²⁸ Il divieto doveva essere motivato e notificato all'interessato entro il medesimo termine di sessanta giorni.

²⁹ Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, in G.U. 13 maggio 2011, n. 110. Decreto convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2011, n. 106, *Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia*.

³⁰ Per completezza espositiva, poi, preme ricordare anche quanto disciplinato dall'art. 2 del d.l. n. 112 del 2008 (d.l. 25 giugno 2008, n. 112, in Supp. Ordinario n. 152 alla G.U., 25 giugno, n. 147, rubricato *Decreto convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133 – Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria* (c.d. finanziaria triennale)), ai sensi del quale gli interventi di installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica a banda larga sono realizzati mediante denuncia di inizio attività avendo l'operatore della comunicazione la facoltà di utilizzare per la posa della fibra nei caviddotti le infrastrutture civili già esistenti di proprietà a qualsiasi titolo pubblica o comunque in titolarità di concessionari pubblici. La norma in parola introduce, quindi, un'ipotesi particolare di DIA, a cavallo fra la SCIA ex art. 19, legge n. 241 del 1990 e la DIA edilizia, ex art. 22 del TUE.

³¹ Tale segnalazione deve essere accompagnata da una dettagliata relazione e dagli elaborati progettuali che asseveri la conformità alla normativa vigente delle opere da realizzare.

Con l'art. 5 della l. n. 124 del 2015³² il legislatore – come già anticipato – ha delegato il Governo ad individuare i procedimenti oggetto di segnalazione certificata o di silenzio assenso: in virtù di ciò sono stati adottati il d.lgs. n. 126 del 2016 e il d.lgs. n. 222 del 2016³³.

Dalla lettura della relazione illustrativa al decreto legislativo n. 126 emerge che l'esercizio della delega dovrebbe informarsi ai principi e criteri direttivi desumibili dagli artt. 19 e 20 della legge sul procedimento amministrativo nonché ai principi del diritto comunitario relativi all'accesso alle attività di servizi e ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Al legislatore delegato è stata, poi, richiesta l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa e la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti *standards* degli atti prodotti dagli interessati e delle modalità di svolgimento della successiva procedura.

Quel decreto ha ad oggetto il regime della Segnalazione certificata di inizio attività – istituto, come noto, interessato da una lunga e significativa evoluzione normativa – che origina dalla DIA³⁴.

Il decreto non interviene direttamente su disposizioni di legge esistenti, ma procede all'introduzione di nuove norme che si accostano a quelle già vigenti.

Per quanto attiene, nel dettaglio al decreto n. 126 del 2016, rilevante risulta essere l'art. 1 – rubricato *libertà di iniziativa privata* – il quale dispone che «il presente decreto, in attuazione dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, reca la disciplina generale applicabile ai procedimenti relativi alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e soggette a segnalazione certificata di inizio di attività», stabilendo poi che «con successivi decreti legislativi, ai sensi e in attuazione della delega di cui all'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, sono individuate le attività oggetto di procedimento di mera comuni-

³² In particolare, l'art. 5 in questione ha introdotto una delega polivalente volta alla precisa individuazione dei procedimenti oggetto di SCIA, silenzio assenso, comunicazione preventiva ed autorizzazione preventiva; introduzione della disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa; previsione dell'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

³³ D.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, *Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*, in G.U. 26.11.2016, n. 277.

³⁴ In proposito, si ricorda che il Consiglio di Stato – nell'adunanza della Commissione speciale del 15 marzo 2016 (n. affare 00433/2016) è stato chiamato ad esprimersi proprio su d.lgs. in questione, evidenziando l'opportunità di una breve ricognizione sul percorso che dalla DIA ha poi condotto all'istituto della SCIA. Ed invero, a dire del Supremo Consesso di giustizia amministrativa, «non a caso, la scelta del Presidente del Consiglio di Stato di costituire – per l'esame di questo e degli altri schemi di decreto attuativi della legge n. 124 – una Commissione speciale *ad hoc*, composta da Magistrati provenienti sia dalle Sezioni consultive che da quelle giurisdizionali, risponde anche all'esigenza di tener conto delle problematiche che emergono dal contenzioso che si è instaurato a causa di un quadro normativo non sempre chiaro e di una prassi applicativa non sempre univoca da parte delle amministrazioni».

cazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito "SCIA") od oggetto di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessario il titolo espresso. Allo scopo di garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica, le attività private non espressamente individuate ai sensi dei medesimi decreti o specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, sono libere».

Di certa importanza è l'art. 3 del decreto in parola, il quale ha innovato la legge sul procedimento amministrativo.

In particolare, l'attenzione merita di essere soffermata sull'art. 19 *bis* il cui comma 2 dispone che «se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sono necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA allo sportello di cui al comma 1³⁵. L'Amministrazione che riceve la SCIA la trasmette immediatamente alle altre amministrazioni interessate al fine di consentire, per quanto di loro competenza, il controllo sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per lo svolgimento dell'attività e la presentazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dei termini di cui all'articolo 19, commi 3 e 6 *bis*, di eventuali proposte motivate per l'adozione dei provvedimenti ivi previsti».

È evidente, pertanto, la *ratio* dell'istituto: semplificare l'agire della P.A..

³⁵ Il comma 1 dell'art. 19 *bis* prevede che «sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione è indicato lo sportello unico, di regola telematico, al quale presentare la SCIA, anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Possono essere istituite più sedi di tale sportello, al solo scopo di garantire la pluralità dei punti di accesso sul territorio». Il nuovo art. 19 *bis* poi disciplina due diverse ipotesi. Una prima fattispecie procedimentale attiene alle attività soggette a SCIA per le quali siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni o notifiche (comma 2). Si tratta quindi di attività "liberalizzate", vale a dire attività per le quali alla P.A. spetta solo di verificare la sussistenza di requisiti o presupposti fissati dalle norme. Risultano escluse dalla disciplina in parola le ipotesi in cui per lo svolgimento di una attività soggetta a SCIA siano necessarie anche autorizzazioni espresse o perfezionate con il silenzio assenso. La norma prevede che in tali casi l'interessato presenta una unica SCIA allo sportello unico indicato sul sito. L'amministrazione che riceve la SCIA la trasmette alle altre amministrazioni interessate, al fine di consentire le verifiche sulla sussistenza dei presupposti e requisiti di loro competenza. Le Amministrazioni interessate che ricevono la SCIA, fino a cinque giorni prima della scadenza del termine di 60 giorni (30 giorni per la SCIA edilizia), possono presentare eventuali proposte motivate all'amministrazione che ha ricevuto la SCIA per l'adozione di provvedimenti inibitori. Una seconda fattispecie è disciplinata dall'art. 19 *bis*, comma 3 e riguarda le attività soggette a SCIA per le quali sia necessaria l'acquisizione di atti di assenso, comunque denominati o pareri di altri uffici o amministrazioni o l'esecuzione di verifiche preventive. Diversamente dai casi che rientrano nel comma 2, le ipotesi regolamentate dal comma 3 dell'art. 19 *bis* si riferiscono ad attività non pienamente liberalizzate, in quanto il presupposto per la presentazione della SCIA è un atto di autorizzazione o una valutazione discrezionale da parte della P.A. Non ci si trova quindi di fronte ad una vera e propria SCIA, quanto piuttosto ad un meccanismo procedimentale diverso. Ed invero, nei casi di cui al comma 3, l'interessato presenta un'istanza unica allo sportello unico a seguito della quale viene rilasciata la ricevuta e a decorrere dalla data della presentazione di tale istanza si procede alla convocazione della conferenza di servizi. La differenza principale della SCIA *ex* comma 3 dell'art. 19 *bis* rispetto alla SCIA *ex* comma 2 consiste nel fatto che nei casi di SCIA in cui siano presupposte autorizzazioni o altri titoli espressi non è prevista la possibilità di iniziare immediatamente l'attività, ma l'inizio della stessa è subordinato al rilascio di tali atti.