



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica

<https://rivista.camminodiritto.it>



LA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ TRA NORMATIVA E GIURISPRUDENZA

Il contributo mira ad offrire al lettore un sintetico quadro storico che parte dalla primigenia denuncia di inizio attività ed arriva all'attuale configurazione, legislativa e giurisprudenziale, della SCIA. Viene poi dato conto dei principali orientamenti circa i provvedimenti sostituibili da SCIA; si procede dunque all'esame dei provvedimenti espressamente esclusi dall'alveo applicativo di quest'ultima, con particolare attenzione agli atti di rilevanza comunitaria. Lo scritto si conclude con alcune considerazioni sulla natura della SCIA, delineandone le differenze con l'istituto del silenzio assenso ed accennando alla tutela offerta al terzo da essa pregiudicato.

di **Pierluigi Mascaro**

IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Pubblicato, Giovedì 11 Gennaio 2024



Abstract ENG

The contribution aims to offer the reader a brief historical overview that starts from the primitive notification of commencement of activity and arrives at the current configuration, legislative and jurisprudential, of the SCIA. The main guidelines on the measures that may be replaced by the SCIA are then given, and the measures expressly excluded from the SCIA's scope of application are examined, with particular attention to acts of Community importance. The paper concludes with some considerations on the nature of the SCIA, outlining its differences with the institute of silence consent and mentioning the protection offered to third parties affected by it.

Sommario: 1. Introduzione; 2. La SCIA: l'istituto; 3. Il dibattito sui provvedimenti che possono essere sostituiti; 3.1. I provvedimenti espressamente esclusi dall'ambito di applicazione della SCIA; 4. Considerazioni in merito alla natura della SCIA; 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Negli ordinamenti giuridici ispirati al modello dello Stato liberal-democratico, l'attività dei privati è in linea di principio libera, cioè sottoposta alle sole regole del diritto comune. Tuttavia, nei casi in cui questa possa mettere a repentaglio uno o più interessi della collettività, sono giustificate regole particolari – di diritto pubblico – volte a porre particolari limiti o prescrizioni. E' questo il caso in cui la PA effettua controlli e verifiche a posteriori per attività libere nel senso pocanzi precisato, ove la legge impone un obbligo di comunicazione preventiva ad un'Amministrazione, che comunichi l'intento di intraprendere una data attività; siffatto obbligo risulta in alcuni casi contestuale all'inizio dell'attività medesima, in altre tra la comunicazione e l'avvio dell'attività intercorre un certo lasso di tempo. Appartiene al primo gruppo di ipotesi la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), che si descriverà, nelle linee essenziali storico-giuridiche, in questo scritto.

2. La SCIA: l'istituto

Per la prima volta nel 1984, mediante le proposte della commissione Nigro, s'intravidero i primordi delle dichiarazioni sostitutive dei provvedimenti autorizzatori: il progetto Nigro fu poi definitivamente approvato dalla legge generale sul procedimento amministrativo n. 241/1990, al cui art. 19 fu introdotto l'istituto della DIA (denuncia d'inizio attività). La norma in parola è poi rimasta invariata per un decennio, fino al d.l. n. 35/2005, convertito

con l. n. 80/2005, che non solo modificò la denominazione dell'istituto in dichiarazione d'inizio attività, ma soprattutto ne ampliò l'ambito di applicazione. Ad opera del medesimo provvedimento legislativo la DIA fu sostituita con la SCIA (segnalazione certificata d'inizio attività).

Essa ha costituito una delle più importanti innovazioni nell'ambito della semplificazione del procedimento amministrativo^[1], liberalizzando le attività private precedentemente assoggettate ad un regime autorizzatorio da parte della PA^[2].

Da un punto di vista operativo, la SCIA consente di eliminare in radice alcune fasi procedurali, spostando ad un momento successivo i controlli e le verifiche dell'Amministrazione^[3]. Difatti, l'art. 19 traspone i compiti istruttori e di accertamento dalla sfera di competenza dell'Amministrazione a quella del privato; l'attività di controllo della PA deve essere comunque effettuata entro i termini stabiliti dalla legge, e la stessa Amministrazione deve comunicare l'avvio del procedimento al segnalante, ai soggetti destinatari degli effetti del provvedimento ed agli interventori in seno al medesimo.

Il provvedimento è avviato d'ufficio sulla base della segnalazione del privato alla PA. Giova ricordare che gli elementi contenuti nella comunicazione di avvio del procedimento sono già conosciuti al segnalante, per cui essa ha finalità sostanziali e non già formali. Inoltre, ogniqualvolta il segnalante abbia conosciuto o abbia potuto conoscere l'inizio dei controlli, anche senza una rituale comunicazione, questa non è necessaria^[4], fermo restando l'obbligo di comunicazione ai soggetti controinteressati.

3. Il dibattito sui provvedimenti che possono essere sostituiti

Gli orientamenti sul campo di applicazione della SCIA sono essenzialmente due: un primo sostiene che l'istituto sia applicabile soltanto a materie vincolate^[5], un secondo invece che ad esso non sarebbero estranei i provvedimenti discrezionali, poiché il privato accerterebbe i dati e le circostanze obiettive, ponendo in essere un'attività istruttoria, mentre l'Amministrazione eserciterebbe i propri poteri discrezionali attraverso gli eventuali ordini di sospensione o conformazione dell'attività.

Altra questione cruciale concerne l'accertamento del fatto complesso, ossia di quelle fattispecie che impongono l'esercizio della c.d. discrezionalità tecnica: bisogna cioè comprendere se la valutazione del privato possa sostituirsi ai giudizi tecnici propri della PA. Effettivamente, esistono delle fattispecie attribuibili all'alveo della discrezionalità tecnica che presentano tratti che non possono essere sostituiti dalla SCIA, ragion per cui non può essere data una soluzione aprioristica al quesito, ma occorre effettuare una valutazione caso per caso, sulla base alle caratteristiche dei singoli provvedimenti da

sostituire.

3.1 I provvedimenti espressamente esclusi dall'ambito di applicazione della SCIA

L'art. 19 della l. n. 241/1990 elenca i provvedimenti cui non è applicabile l'istituto della SCIA. Tra le esclusioni, si rinvengono gli atti imposti dalla normativa comunitaria, il che sembrerebbe un'apparente contraddizione, in quanto è stato proprio il diritto eurounitario a favorire gli interventi domestici di liberalizzazione da parte degli Stati membri, ma in realtà la categoria è da identificare in riferimento ai provvedimenti che l'Amministrazione emana sulla base di una norma dell'UE che sia direttamente applicabile, quale un Regolamento o una Direttiva c.d. self-executing, che per tale natura non ammettono alcun margine di valutazione nel procedimento di "trasposizione provvedimentoale".

4. Considerazioni in merito alla natura della SCIA

La giurisprudenza ha per lungo tempo considerato la SCIA quale provvedimento tacito di accoglimento^[6] nei confronti del privato^[7], ma una siffatta interpretazione finirebbe per annullare completamente la distinzione tra la SCIA e il differente istituto del silenzio assenso. Inoltre, tale tesi impedirebbe al privato d'iniziare l'attività segnalata immediatamente, in quanto si dovrebbe attendere il decorrere dei termini per la formazione del silenzio assenso e risulterebbe per di più ad efficacia retroattiva^[8]. Tuttavia, la soluzione avrebbe dato maggiori cautele ai terzi, in quanto avrebbe ammesso la possibilità di impugnare la SCIA, alla stregua di un vero e proprio provvedimento della Pubblica Amministrazione.

La questione è stata risolta dal legislatore con il d.l. n. 138/2011, che ha aggiunto il comma 6 ter all'articolo 19 della l. n. 241/1990, secondo cui: "la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili" e "gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'articolo 31, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104" (azione avverso il silenzio inadempimento). Di conseguenza, la tutela del terzo avviene solo in un secondo momento, ossia dopo il sollecito del medesimo all'Amministrazione, con accesso alla tutela giurisdizionale nel caso in cui quest'ultima rimanga inerte o non provveda in merito al sollecito.

5. Conclusioni

Si è accennato, nel paragrafo precedente, alla problematica del terzo pregiudicato da una

SCIA. Per concludere sul tema, è utile richiamare una pronuncia della Corte costituzionale, la n. 45/2019, che ha stabilito, in capo all'Amministrazione, l'applicabilità dei termini perentori di 60 giorni per l'esercizio dei poteri di controllo e di 18 mesi di quelli interdittivi, spirati i quali il terzo può soltanto attivare i poteri di verifica di eventuali dichiarazioni mendaci o false, sollecitare i poteri generali di vigilanza e repressivi, far valere la responsabilità per i danni a carico dei funzionari che non hanno agito tempestivamente^[9]. La Consulta, per la verità, ha sollecitato, nella sentenza in parola, un intervento parlamentare che renda più efficace e pronta la tutela del terzo pregiudicato da una SCIA. Per questa ragione, il tema rimane ad oggi aperto.

Note e riferimenti bibliografici

[1] G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, 3492 ss.

[2] V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 200, 617 ss.; B. G. MATTARELLA, *La scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Gior. Dir. amm.*, 2010, 1328 ss.; M. P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Dir. Amm.*, 1996, 186; R. BERTOLI, *S.C.I.A. e tutela del terzo: decadenza del potere inibitorio e pretesa al suo esercizio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 6, 1381; L. BERTONAZZI, *Natura giuridica della S.c.i.a. 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* {https/URL}, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, 215; L. M. CARUSO, *La "S.C.I.A.": natura giuridica, tutela del terzo ed ambito applicativo della nuova segnalazione certificata di inizio attività alla luce delle riforme legislative e nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Giur. merito*, 2012, 3, 526; R. FERRARA, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, p. 193.

[3] L. GIZZI, *SCIA e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, 3, 112; G. GRECO, *Ancora sulla SCIA: silenzio e tutela del terzo (alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 L. 241/90)*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 2, 645; ID., *La SCIA e la tutela dei terzi al vaglio dell'Adunanza Plenaria: ma perché, dopo il silenzio assenso e il silenzio inadempimento, non si può prendere in considerazione anche il silenzio diniego*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1, 359; ID., *SCIA e tutela del terzo al vaglio della Corte costituzionale: è troppo auspicare un ritorno al passato (o quasi)*, in *Giustamm.it*, 2018, 6; F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione. Lo strano caso della d.i.a.-s.c.i.a.*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 4, 1223; M. LIPARI, *La SCIA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi*, in *Federalismi.it*, 2015, 20, 2; G. F. NICODEMO, *Tutela del terzo in edilizia –SCIA edilizia e tutela del terzo: i poteri di verifica della P.A. non possono essere sollecitati in ogni tempo*, in *Giur. it.*, 2017, 3, 737; G. QUAGLIA, *Novità sostanziali e processuali in tema di inizio attività*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 869; M. RAMAJOLI, *La S.C.I.A. e la tutela del terzo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, 329; M. A. SANDULLI, *Dalla D.I.A. alla S.C.I.A.: una liberalizzazione "a rischio"*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 6, 465; ID., *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *Federalismi.it*, 2015, 17; ID., *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) (artt. 19 e 21 l. n. 241 del 1990 s.m.i.)*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di M. A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2017, 215; F. SATTA, *Liberalizzare semplificare*, in *Dir. amm.*, 2012, 177; A. TRAVI, *La tutela del terzo nei confronti della d.i.a. (o della s.c.i.a.): il codice del processo amministrativo e la quadratura del cerchio*, in *Foro it.*, 2011, 3; F. TRIMARCHI BANFI, *Il "terzo" nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 1, 25; S. TUCCILLO, *La s.c.i.a. edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'amministrazione e le ragioni dei privati*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 1-2, 141.

[4] T.A.R. Marche Ancona, sez. I, 23 novembre 2011, n. 873.

[5] V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1999, 514.

[6] Con tutte le conseguenti implicazioni sulla tecnica di tutela giurisdizionale, che si risolverebbero nella richiesta di una pronuncia di tipo demolitorio-annullatore, su un modello dell'art. 29 c.p.a.

[7] Tesi adottata da parte della giurisprudenza fino alla sentenza dell'Ad. Plen. n. 15/2011.

[8] L'osservazione è contenuta nel considerato 5.2.1. della sentenza Cons. Stato, Ad. Plen. 29 luglio 2011 n. 15, in *Guida al dir.*, 2011, 48 con nota di G. FONDERICO e in *Foro it.*, 2011, 501 ss., con nota di A. TRAVI.

[9] In questi termini M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, 188.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=10192>