

URBIUM

urbanistica ed edilizia

collana a cura di PAOLO LORO

PLII

FABIO DORO

# SCIA e DIA

denuncia, dichiarazione  
e segnalazione certificata  
di inizio attività  
dopo i dd. ll. 78/2010, 70/2011,  
138/2011 e 83/2012

*seconda edizione*

EXEO edizioni 

STUDIO APPLICATO

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-14-7

URBILUM

urbanistica ed edilizia

collana a cura di PAOLO LORO

PLI

FABIO DORO

# SCIA e DIA

denuncia, dichiarazione  
e segnalazione certificata  
di inizio attività  
dopo i dd. ll. 78/2010, 70/2011,  
138/2011 e 83/2012

*seconda edizione*

**EXEO** edizioni 

STUDIO APPLICATO

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-14-7



fax: 049 9710328 – tel: 049 9710328 martedì e giovedì 12:30 > 14:00

[www.exeo.it](http://www.exeo.it) | email: [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it)

---

*Con il DL 78/2010 è stata introdotta la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.). Questa imponente opera analizza l'impatto di tale strumento nel quadro giuridico dell'edilizia, affronta in modo vasto, organico e completo il quadro degli strumenti di semplificazione nell'edilizia dell'edilizia, alla luce dello stato attuale della legislazione, della dottrina e delle più recenti decisioni della giurisprudenza amministrativa e penale, non trascurando la discussa questione della natura giuridica e della tutela giurisdizionale dei terzi. Ampio spazio è dedicato ai profili procedurali e al sistema sanzionatorio.*

Copyright © 2012 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del singolo destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e dei suoi stretti collaboratori professionali: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

edizione: settembre 2012 | collana: URBIUM, a cura di Paolo Loro | materia: edilizia | tipologia: studi applicati | formato: digitale, pdf | codice prodotto: PLII | ISBN: 978-88-97916-14-7 | prezzo: € 30,00 | autore: Fabio Doro, laureato in giurisprudenza, specialista per le professioni legali, collaboratore giuridico del network Territorio.it | editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova, sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD | Luogo di elaborazione: sede operativa.

# Sommario

Sommario .....	4
----------------	---

<b>CAPITOLO I - L'EVOLUZIONE STORICA DELLA NORMATIVA .....</b>	<b>8</b>
--	----------

<i>1. Dalla denuncia alla segnalazione certificata di inizio attività; considerazioni sull'ambito applicativo degli istituti. ....</i>	<i>8</i>
<i>2. L'evoluzione storica dei titoli edilizi e della semplificazione in materia edilizia: dalla licenza edilizia al permesso di costruire e alla d.i.a. ....</i>	<i>32</i>
<i>3. Il rapporto tra l'art. 19 della legge n. 241/1990 e la d.i.a. edilizia; l'applicabilità della s.c.i.a. al settore dell'edilizia e la sostituibilità con s.c.i.a. del permesso di costruire: l'intervento chiarificatore del legislatore. ....</i>	<i>58</i>

<b>CAPITOLO II - AMBITO DI APPLICAZIONE.....</b>	<b>72</b>
--	-----------

<i>1. Un inquadramento generale: le linee di fondo del sistema. ....</i>	<i>72</i>
<i>2. La potestà legislativa regionale in tema di interventi sottoposti a s.c.i.a., d.i.a. e permesso di costruire. ....</i>	<i>80</i>
<i>3. L'attività edilizia libera; in particolare: manutenzione ordinaria e straordinaria e opere precarie. ....</i>	<i>95</i>
<i>    3.1 Le attività per cui non è necessaria la comunicazione preventiva. ....</i>	<i>95</i>
<i>    3.2 Le attività per cui è necessaria la comunicazione preventiva. .....</i>	<i>108</i>
<i>    3.3. I poteri delle Regioni e dei Comuni. ....</i>	<i>146</i>
<i>4. Gli interventi assoggettati al permesso di costruire. Rinvio. ....</i>	<i>151</i>
<i>5. Il restauro e il risanamento conservativo. ....</i>	<i>152</i>
<i>6. La ristrutturazione edilizia: in particolare la demolizione e ricostruzione dell'edificio. ....</i>	<i>160</i>
<i>7. I manufatti pertinenziali. ....</i>	<i>185</i>
<i>8. I parcheggi pertinenziali. ....</i>	<i>203</i>
<i>9. Le «varianti minime» al permesso di costruire. ....</i>	<i>217</i>

10. La sorte delle fattispecie previste dall'abrogato art. 4 del d.l. n. 398/1993. Gli interventi di mera demolizione. ....	222
11. La «super d.i.a.»: considerazioni generali e presupposti di applicabilità. ....	228
12. La ristrutturazione c.d. «pesante». ....	238
13. Gli interventi di nuova costruzione. ....	254
14. La ristrutturazione urbanistica. ....	276
15. Il mutamento di destinazione d'uso. ....	278
16. Onerosità e gratuità degli interventi sottoposti a d.i.a. e s.c.i.a. (cenni). ....	302
17. Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili: dalla d.i.a. edilizia alla procedura abilitativa semplificata; cenni sull'autorizzazione unica e sui poteri delle Regioni. ....	303

### CAPITOLO III - PROFILI PROCEDIMENTALI, NATURA GIURIDICA E SISTEMA SANZIONATORIO .....321

1. Premessa: la natura dell'art. 23 T.U. nei rapporti con la legislazione regionale. ....	321
2. La disciplina della d.i.a. contenuta nel T.U.: presentazione e soggetti legittimati; contenuto della denuncia; conformità urbanistica; asseverazione del professionista e sua responsabilità; termini di efficacia. ....	324
3. D.i.a. ed immobili vincolati: la soluzione del T.U.. ....	351
4. L'attività amministrativa che segue alla presentazione della d.i.a. (art. 23 T.U.).....	357
5. Autotutela e natura giuridica della d.i.a.; l'annullamento regionale della «super d.i.a.». ....	379
6. La s.c.i.a. applicata all'edilizia: come cambia il procedimento. ...	428
7. Il sistema sanzionatorio e l'accertamento di conformità. ....	452
7.1. Considerazioni generali: le linee di fondo del sistema sanzionatorio; caratteri del potere sanzionatorio; i soggetti attivi. ....	452
7.2. Il regime sanzionatorio degli interventi sottoposti a «super d.i.a.». L'accertamento di conformità. ....	469
7.3. Il regime sanzionatorio degli interventi sottoposti a s.c.i.a..	567
7.4. Il rapporto tra autotutela e poteri sanzionatori. ....	584

**CAPITOLO IV - LA TUTELA GIURISDIZIONALE .....590**

*1. La tutela giurisdizionale del denunciante.....590*  
*2. La tutela giurisdizionale del terzo: impostazione del problema; la maggiore effettività della tutela del controinteressato come possibile argomento a favore della ricostruzione pubblicistica. ....592*  
*3. La tutela di fronte al G.O.. ....595*  
*4. La tutela di fronte al G.A.: l'utilizzo del rito avverso il silenzio. Critica. ....598*  
*5. L'azione di accertamento.....609*  
*6. Dalla decisione n. 717/2009 alla rimessione all'Adunanza Plenaria.....615*  
*7. La soluzione dell'Adunanza Plenaria; profili di criticità. ....630*  
*8. L'intervento del legislatore e il ritorno al rito avverso il silenzio. ....646*

**BIBLIOGRAFIA .....659**

**APPENDICE .....679**

**LEGISLAZIONE.....680**

Legge 7 agosto 1990, n. 241 .....680  
Codice del processo amministrativo .....693  
D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 .....694  
Legge 21 dicembre 2001, n. 443 .....721  
Decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493.....723  
Legge 24 marzo 1989, n. 122 .....726  
Decreto Legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 .....728  
Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28.....733

**PRASSI .....741**

CIRCOLARE 7 agosto 2003, n. 4174 .....741  
NOTA ESPLICATIVA del 16.09.2010 MSN 0001340 .....751

<b>GIURISPRUDENZA</b> .....	758
Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4453 .....	758
T.A.R. Liguria, sez. I, 22 gennaio 2003, n. 113.....	764
T.A.R. Veneto, sez. II, 10 settembre 2003, n. 4722 .....	787
Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3916 .....	793
T.A.R. Abruzzo, Pescara, 1 settembre 2005, n. 494 .....	799
T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 27 marzo 2006, n. 3200.....	817
Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2006, n. 3586.....	829
Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2007, n. 948 .....	838
Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550.....	843
T.R.G.A. Trento, 14 maggio 2008, n. 111.....	847
Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2008 n. 5811 .....	854
Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2009 n. 717.....	865
Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2009, n. 1474 .....	877
Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 72.....	883
Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2010, n. 2139 .....	889
Cons. Stato, sez. IV, ord. 5 gennaio 2011, n. 14 .....	892
Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15.....	898
T.A.R. Veneto, sez. II, 5 marzo 2012, n. 298 .....	917
Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1488 .....	919
T.A.R. Veneto, sez. II, 12 aprile 2012, n. 519.....	922
T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 12 aprile 2012, n. 1075.....	925
Corte cost., 27 giugno 2012, n. 164.....	928
Corte cost., 16 luglio 2012, n. 188 .....	957

## CAPITOLO I

### L'EVOLUZIONE STORICA DELLA NORMATIVA

#### *1. Dalla denuncia alla segnalazione certificata di inizio attività; considerazioni sull'ambito applicativo degli istituti.*

Il comma 4-bis dell'art. 49 del d.l. n. 78/2010<sup>1</sup> conv., con modif., in legge n. 122/2010<sup>2</sup>, introdotto in sede di conversione, ha integralmente sostituito l'art. 19 della legge n. 241/1990<sup>3</sup>, eliminando dal nostro sistema l'istituto della dichiarazione di inizio attività (d.i.a.) e introducendo al suo posto la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)<sup>4</sup>.

Salve le non indifferenti innovazioni dal punto di vista del procedimento, di cui si darà conto nel corso della trattazione, tale operazione non ha mutato la sostanza del meccanismo, e per comprenderlo è sufficiente ripercorrerne l'evoluzione storica, spe-

---

<sup>1</sup> Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), pubblicato in Gazz. Uff. 31 maggio 2010, n. 125.

<sup>2</sup> Legge 30 luglio 2010, n. 122 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), pubblicata in Gazz. Uff. 30 luglio 2010, n. 176.

<sup>3</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*), pubblicata in Gazz. Uff. 18 agosto 1990, n. 192.

<sup>4</sup> Sul nuovo art. 19 della legge 241/1990 cfr. N. PAOLANTONIO, W. GIULIETTI, sub *art. 19 - Segnalazione certificata di inizio attività - Scia*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010, pag. 747 e ss..



cie sotto i punti di vista dell'ambito di applicazione e del momento in cui può essere iniziata l'attività.

L'istituto della d.i.a. comparve per la prima volta nel nostro ordinamento nell'art. 19 della legge n. 241/1990, inserito nel Capo IV di tale provvedimento, dedicato alla «Semplificazione dell'azione amministrativa», con il nome di «denuncia di inizio attività», assumendo soltanto dal 2005 la denominazione di «dichiarazione di inizio attività».

In via di prima approssimazione, il meccanismo consentiva ad un soggetto attraverso la presentazione di una denuncia di svolgere un'attività per la quale in precedenza era previsto come necessario il previo rilascio di un'autorizzazione, ovvero di un provvedimento amministrativo in forza del quale la P.A., verificata la sussistenza di determinati presupposti, rimuoveva i limiti posti dalla legge all'esercizio di una preesistente situazione di vantaggio.

Il provvedimento autorizzatorio veniva pertanto sostituito dalla denuncia stessa, che a sua volta doveva attestare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti previsti dalla legge per l'esercizio dell'attività. Questa, poi, poteva essere intrapresa, a seconda dei modelli di d.i.a. succedutisi nel tempo e nella normativa speciale, o immediatamente o soltanto decorso un certo lasso di tempo, e la P.A. aveva il potere di vietare l'inizio o l'ulteriore prosecuzione della stessa entro un certo termine.

Istituti simili peraltro avevano già trovato ingresso nel nostro ordinamento<sup>5</sup>, anche nella normativa regionale<sup>6</sup>, e con la legge

---

<sup>5</sup> Sul punto cfr. F. MARTINES, *La segnalazione certificata di inizio attività*, Milano, 2011, pag. 5 e ss.; E. BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo. L'art. 19 della l. n. 241 del 1990 e altri modelli di liberalizzazione*, Padova, 2001, pag. 54 e ss.; L. MARTINEZ, *La dichiarazione di inizio attività: natura e regime giuridico*, Torino, 2008, pag. 13 e ss..

Per fare qualche esempio si può pensare al primo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza postunitario, che, sulla scorta dell'esperienza francese della *déclaration préalable*, con riferimento alle cerimonie religiose, agli spettacoli teatrali e all'esercizio di taluni arti e mestieri, sostituì le «licenze» e le «permisioni» richieste dal testo unico del 1865 con lo strumento della «dichiarazione preventiva», poi abbandonato nelle versioni successive del testo unico. O ancora all'art. 216 del R.D. 27 maggio 1934, n. 1265 (*Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie*), pubblicato in Gazz. Uff. 9 agosto 1934,

241/1990 ne veniva per la prima volta data un'applicazione generalizzata, allo scopo di semplificare le procedure autorizzatorie e alleggerire il carico degli adempimenti amministrativi, spesso particolarmente gravosi per il cittadino.

Un meccanismo simile tuttavia non poteva certo trovare un'applicazione «a tutto campo», in quanto non tutte le autorizzazioni si prestavano ad essere sostituite da una denuncia o da una dichiarazione dell'interessato, specie quegli atti di assenso che presupponevano un apprezzamento discrezionale da parte della P.A..

Ecco perché l'originario testo dell'art. 19 rinviava ad un regolamento governativo la determinazione dei casi in cui la d.i.a. potesse trovare applicazione, distinguendo peraltro, in relazione alla complessità degli accertamenti richiesti, i casi in cui l'attività poteva essere avviata immediatamente dopo la presentazione della denuncia ovvero dopo il decorso di un certo termine.

Peraltro, il legislatore aveva previsto sostanzialmente che

---

n. 186, a norma del quale chiunque intendesse attivare una fabbrica o una manifattura compresa tra le industrie insalubri di prima classe, doveva, quindici giorni prima, darne avviso per iscritto al Sindaco, che, qualora ritenesse necessario nell'interesse della salute pubblica, poteva vietarne l'attivazione o subordinarla a determinate cautele.

Un'altra disposizione, precedente all'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo e oggi non più vigente, era quella dell'art. 9, del D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175 (*Attuazione della direttiva CEE n. 82/ 501, relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, ai sensi della legge 16 aprile 1987, n. 183*), pubblicato in Gazz. Uff. 10 giugno 1988, n. 127 che, in materia di prevenzione di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, obbligava il responsabile di un'attività industriale ad inoltrare ai Ministeri dell'ambiente e della sanità un rapporto di sicurezza ed una dichiarazione attestante l'utilizzo di una o più sostanze pericolose indicate in un apposito elenco. Il fabbricante era «abilitato» ad iniziare l'attività dopo il decorso di almeno sessanta giorni dall'invio della comunicazione ed entro lo stesso termine l'autorità competente poteva dettare le prescrizioni necessarie a garantire la sicurezza dell'impianto.

<sup>6</sup> Ci si riferisce all'art. 22 della L.P. Trento 25 novembre 1988, n. 45 (*Principi generali per la semplificazione e la democratizzazione dell'azione amministrativa provinciale*), pubblicata in B.U.P. Trento 6 dicembre 1988, n. 55, che prevedeva (è stata abrogata) che con un provvedimento legislativo *ad hoc* fossero individuati gli atti a contenuto autorizzativo, derivanti dal semplice accertamento dei presupposti di fatto o di diritto, che erano sostituiti con denuncia degli interessati, salvo il potere di controllo dell'Amministrazione provinciale.

l'istituto potesse trovare applicazione soltanto per gli atti di assenso a contenuto vincolato. Più precisamente: a) il rilascio dell'autorizzazione doveva dipendere esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti prescritti; b) non doveva essere necessario l'esperimento di prove; c) non dovevano essere previsti limiti o contingenti complessivi; d) non doveva derivare pregiudizio alla tutela dei valori storico-artistici e ambientali e dovevano essere rispettate le norme a tutela del lavoratore sul luogo di lavoro.

In tal modo si «rovesciò» l'impostazione del progetto elaborato dalla «Commissione Nigro»<sup>7</sup>, che prevedeva una norma a contenuto generale con cui gli atti di assenso che presentavano certe caratteristiche<sup>8</sup> venivano sostituiti dalla d.i.a., e rinviava ad un regolamento governativo la determinazione delle ipotesi in cui il regime autorizzatorio si sarebbe dovuto mantenere<sup>9</sup>.

L'individuazione degli atti di assenso sostituiti avvenne con il D.P.R. n. 300/1992<sup>10</sup>, con cui si dettarono delle norme sul conte-

<sup>7</sup> Si trattava di una Commissione di Studio istituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri presieduta dal prof. Mario Nigro i cui lavori hanno costituito la base per l'elaborazione della legge n. 241/1990.

Il rapporto, che dedicava alle «Dichiarazioni sostitutive di autorizzazioni» il punto 5) del Titolo IV («Semplificazione dell'azione amministrativa»), è rinvenibile in F. TRIMARCHI (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, 1990, pag. 177 e ss..

Nello stesso testo (pag. 217 e ss.) è contenuto anche il disegno di legge (n. 1913) presentato alla Camera dei Deputati il 19 novembre 1987, che, adeguandosi al parere n. 7 del 17 febbraio 1987 dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato (in *Foro it.*, 1987, III, col. 22), stravolse il testo elaborato dalla Commissione.

<sup>8</sup> Il procedimento autorizzatorio doveva consistere nel mero accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate.

<sup>9</sup> Ipotesi riconducibili a motivi di igiene, incolumità e sicurezza pubblica, fermo restando, in ogni caso, il regime delle concessioni edilizie.

<sup>10</sup> D.P.R. 26 aprile 1992, n. 300 (*Regolamento concernente le attività private sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241*), pubblicato in Gazz. Uff. 27 maggio 1992, n. 123. Su tale testo normativo cfr. A. TRAVI, *Silenziassenso e legittimazione ex lege nella disciplina delle attività private in base al d.p.r. 26 aprile 1992 n. 300*, in *Foro amm.*, 1993, pag. 601 e ss.. Peraltro è stato ritenuto che l'originario testo dell'art. 19 della legge n. 241/1990 configurasse una potestà regolamentare «aperta», nel senso che il Governo avrebbe potuto periodicamente aggiornare

nuto della denuncia e sul potere di regolarizzazione dell'amministrazione, e poi, nelle tabelle allegate si individuavano le attività che potevano essere immediatamente avviate a seguito della presentazione della denuncia (tabella A) e quelle per cui invece occorreva attendere il decorso di un certo termine (tabella B)<sup>11</sup>.

Il risultato complessivo si rivelò deludente<sup>12</sup> e, nel tentativo di potenziare la portata innovativa dell'istituto, il legislatore intervenne con l'art. 2, co. 10, della legge n. 537/1993<sup>13</sup>, che sostituì l'intero testo dell'art. 19 della legge n. 241/1990, intervenendo su vari profili di rilievo.

Innanzitutto, l'individuazione dei casi di applicazione dell'istituto non era più rimessa alla potestà regolamentare del Governo, ma all'interprete, in quanto era l'art. 19 stesso che determinava i presupposti per la sostituzione dell'atto di consenso con la d.i.a., con conseguente diretta abrogazione del regime autorizzatorio incompatibile con tale liberalizzazione<sup>14</sup>.

Più precisamente, detto meccanismo sostitutivo operava a condizione che: a) il rilascio dell'atto di assenso dipendesse esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge; b) non fosse necessario l'esperimento di prove che comportassero valutazioni tecniche discrezionali; c) non fosse previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio degli atti stessi; d)

l'elenco delle attività liberalizzate: M.P. CHITI, *Atti di consenso*, in *Dir. amm.*, 1996, pag. 181 e ss..

<sup>11</sup> Vi era poi una terza tabella (Tabella C) contenente le attività sottoposte al regime del silenzio assenso.

<sup>12</sup> A. PAJNO, *Gli articoli 19 e 20 della l. n. 241 del 1990 n. 241 prima e dopo la l. 24 dicembre 1993, n. 537. Intrapresa dell'attività privata e silenzio dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, pag. 22 e ss.; A. TRAVI, *Dichiarazione di inizio attività (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. II, tomo 2, Milano, 2008, pag. 347; V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedurali alternativi in tema di autorizzazione*, in *Dir. amm.*, 1993, pag. 55 e ss.

<sup>13</sup> Legge 24 dicembre 1993, n. 537 (*Interventi correttivi di finanza pubblica*), pubblicata in Gazz. Uff. 28 dicembre 1993, n. 303.

<sup>14</sup> Questo a differenza dell'originario art. 19, che, rinviando all'esercizio della potestà regolamentare, non poteva determinare detto effetto abrogativo: A. PAJNO, *Gli articoli 19 e 20*, cit..

non si trattasse di concessioni edilizie o autorizzazioni rilasciate ai sensi delle leggi n. 1089/1939, n. 1497/1939 e n. 431/1985<sup>15</sup>.

Rispetto al testo originario veniva meno il riferimento ai provvedimenti concernenti la tutela del lavoratore sui luoghi di lavoro e soprattutto la d.i.a. veniva ammessa anche nei casi in cui per il rilascio del provvedimento sostituito fosse necessario l'esperimento di prove che non comportassero valutazioni tecniche discrezionali e che potessero quindi essere sostituite da un'autocertificazione dell'interessato.

Il dibattito dottrinale si concentrò soprattutto su quest'ultimo punto, e, accanto all'opinione dominante che riteneva che la d.i.a. potesse sostituire soltanto provvedimenti amministrativi a carattere vincolato o, al massimo, che presupponessero un accertamento tecnico, con esclusione delle fattispecie autorizzatorie che comportassero l'esercizio di discrezionalità tecnica o, *a fortiori*, pura<sup>16</sup>,

---

<sup>15</sup> Legge 1° giugno 1939, n. 1089 (*Tutela delle cose d'interesse artistico e storico*), pubblicata in Gazz. Uff. 8 agosto 1939, n. 184. Legge 29 giugno 1939, n. 1497 (*Protezione delle bellezze naturali*), pubblicata in Gazz. Uff. 14 ottobre 1939, n. 231. Decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*), pubblicato in Gazz. Uff. 29 giugno 1985, n. 152), convertito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*), pubblicata in Gazz. Uff. 22 agosto 1985, n. 197.

Oggi queste leggi sono state abrogate e sono confluite nel Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*), pubblicato in Gazz. Uff. 24 febbraio 2004, n. 45.

<sup>16</sup> In dottrina cfr. 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, pag. 187; A. PAJNO, *Gli articoli 19 e 20*, cit.; V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedimentali*, cit.; L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padova, 1996, pag. 113 e ss.; G. ACQUARONE, *La denuncia di inizio attività. Profili teorici*, Milano, 2000, pag. 167 e ss.; E. BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo*, cit., pag. 20, nota 42.

In giurisprudenza cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-ter, 17 ottobre 2003, n. 8587; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 11 febbraio 1999, n. 211; T.A.R. Toscana, sez. I, 3 novembre 1997, n. 475; T.A.R. Veneto, 11 maggio 1995, n. 763; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 14 febbraio 1995, n. 30; Cons. Stato, Ad. Gen., 28 aprile 1994, n. 137. Dopo l'entrata in vigore della

non mancava chi riteneva che la d.i.a. potesse applicarsi anche a quelle ipotesi in cui la P.A. era chiamata a compiere valutazioni tecniche discrezionali che non presupponessero l'esperimento di prove<sup>17</sup>.

Una seconda innovazione si ebbe dal punto di vista del momento in cui si poteva iniziare l'attività, che poteva essere intrapresa *immediatamente*, e del termine entro cui la P.A. avrebbe potuto esercitare i propri poteri di verifica e di inibizione, che venne fissato in sessanta giorni. Venne inoltre mantenuta ferma la possibilità per l'interessato di conformare la propria attività, salve le ipotesi di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni ai sensi dell'art. 21 della legge n. 241/1990<sup>18</sup>. Ciò comportava il superamento della precedente dicotomia tra attività che potevano essere iniziate immediatamente o solo dopo un certo lasso di tempo, e la conseguente tacita abrogazione delle norme del D.P.R. n. 300/1992, che si riferivano all'originario testo dell'art. 19<sup>19</sup>.

---

riforma del 2005, su cui v. *infra*, ma con riferimento al previgente testo dell'art. 19: T.A.R. Lombardia, Brescia, 8 aprile 2005, n. 300; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 3 ottobre 2005, n. 1557; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 27 marzo 2006, n. 713; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, 20 aprile 2006, n. 2837.

Come noto (F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2008, pag. 956) mentre la *discrezionalità tecnica* implica un apprezzamento da parte della P.A. fondato su regole tecnico-scientifiche caratterizzate da margini di opinabilità, nel caso dell'*accertamento tecnico* si ha l'applicazione di regole tecnico-scientifiche connotate da un grado prossimo alla certezza. Da queste due fattispecie si distingue poi la *discrezionalità amministrativa*, che non implica da parte della P.A. l'applicazione di regole tecnico-scientifiche, ma un giudizio di temperamento tra vari interessi al fine di scegliere, tra più comportamenti leciti, quello maggiormente idoneo a soddisfare l'interesse pubblico.

<sup>17</sup> In tal senso F. LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti dell'amministrazione*, Napoli, 2000, pag. 297 e M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, pag. 117.

<sup>18</sup> Tale possibilità era prevista anche nella formulazione originaria dell'art. 19 della legge n. 241/1990.

<sup>19</sup> In tal senso Cons. Stato, Ad. Gen., 28 aprile 1994, n. 137, in *Foro it.*, 1996, III, col. 328 e ss..

Di questo regolamento continuavano invece a rimanere in vigore quelle disposizioni che regolavano la presentazione della d.i.a. e i connessi obblighi procedurali della P.A.: E. BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo*, cit., pag. 105.

L'art. 2, co. 11, della legge n. 537/1993 prevedeva infine che con regolamento governativo si sarebbero dovute individuare non più le ipotesi in cui la denuncia avrebbe dovuto trovare applicazione, ma le fattispecie in cui essa non avrebbe potuto trovare spazio, e in attuazione di tale previsione vennero emanati il D.P.R. n. 411/1994 e poi il D.P.R. n. 468/1996<sup>20</sup>.

L'enorme numero delle esclusioni e le difficoltà di individuare in via interpretativa gli atti di assenso sostituiti impedì tuttavia di assoggettare alla nuova disciplina procedimenti di rilievo, e la «crisi» del modello generale spinse il legislatore ad intervenire nuovamente, da un lato prevedendo il modello della denuncia di inizio attività in alcune discipline di settore<sup>21</sup>, tra cui quello edilizio, e, dall'altro, sostituendo nuovamente l'art. 19 della legge n. 241/1990 con l'art. 3, co. 1, del d.l. n. 35/2005<sup>22</sup> conv. con modif.

---

<sup>20</sup> D.P.R. 9 maggio 1994, n. 411 (*Regolamento recante disciplina dei casi di esclusione del silenzio-assenso per le denunce di inizio attività subordinate al rilascio dell'autorizzazione o atti equiparati*), pubblicato in Gazz. Uff. 28 Giugno 1994, n. 149. D.P.R. 31 luglio 1996, n. 468 (*Regolamento riguardante integrazione della tabella A annessa al regolamento recante la disciplina dei casi di esclusione del silenzio-assenso per le denunce di inizio di attività subordinate al rilascio dell'autorizzazione o atti equiparati, adottato con decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 411*), pubblicato in Gazz. Uff. 9 settembre 1996, n. 211.

Sul punto si rinvia a G. VESPERINI, *Le eccezioni al regime di liberalizzazione delle attività private*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, pag. 1105 e ss..

<sup>21</sup> Oltre al settore edilizio, a cui è dedicata la presente trattazione, si è intervenuti principalmente in materia di ambiente e commercio.

Ci si limita a ricordare gli artt. 32 e 33 Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (*Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*), pubblicato in Gazz. Uff. 15 febbraio 1997, n. 38, rispettivamente per le attività di smaltimento dei rifiuti non pericolosi effettuate nel luogo di produzione e per le operazioni di recupero dei rifiuti e le disposizioni del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59*), pubblicato in Gazz. Uff. 24 aprile 1998, n. 95.

<sup>22</sup> Decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (*Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*), pubblicato in Gazz. Uff. 16 marzo 2005, n. 62.

dalla legge n. 80/2005<sup>23</sup> e ridenominando l'istituto da «denuncia» a «dichiarazione» di inizio attività.

Le novità si registrarono in primo luogo dal punto di vista del *campo di applicazione*, con: a) l'aggiunta delle «concessioni non costitutive»<sup>24</sup> e delle «domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale» al novero degli atti di assenso sostituiti; b) la previsione che la d.i.a. potesse sostituire il titolo autorizzatorio non solo nei casi in cui il rilascio di quest'ultimo dipendesse

---

<sup>23</sup> Legge 14 maggio 2005, n. 80 (*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. Deleghe 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*), pubblicata in Gazz. Uff. 14 maggio 2005, n. 111.

Peraltro l'art. 19 della legge n. 241/1990 era stato toccato soltanto marginalmente dalla corposa riforma del procedimento amministrativo operata con la Legge 11 febbraio 2005, n. 15 (*Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*), pubblicata in Gazz. Uff. 21 febbraio 2005, n. 42, il cui art. 21, co. 1, lett. aa), si era limitato a introdurre nella norma la rubrica «Denuncia di inizio attività».

<sup>24</sup> Innovazione peraltro molto discussa in dottrina, che è arrivata ad escludere che tale ipotesi sia riferibile alle c.d. *concessioni traslative*, ovvero quei provvedimenti con cui la P.A. trasferisce da sé al privato facoltà giuridiche su beni pubblici o potestà amministrative o pubblici servizi (ad es. la concessione demaniale) tradizionalmente contrapposte alle c.d. *concessioni costitutive*, con cui si crea in capo al privato un nuovo diritto di cui la P.A. non può avere la titolarità, ma ha la disponibilità formativa (ad es. la concessione di cittadinanza o di onorificenze).

Questo perché le concessioni traslative presentano connotati di discrezionalità tali da non poter ipotizzare una sostituzione del privato alla P.A. (W. GIULIETTI, *Nuove norme in tema di dichiarazione di inizio attività, ovvero la continuità di un istituto in trasformazione*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2006), per cui è da credere che il legislatore in realtà abbia inteso riferirsi ad atti che, pur denominati come concessione, si risolvono in realtà in meri atti di consenso (P. MARZARO GAMBA, *La nuova disciplina della dichiarazione di inizio attività*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2005; F. PAVONI, *Dichiarazione di inizio attività*, in *Dig. disc. pubb., Aggiornamento, A-I*, Torino, 2008, pag. 314; M. FILIPPI, *La nuova d.i.a. e gli incerti confini col silenzio-assenso*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2006; G. BOTTINO, *Introduzione alla «segnalazione certificata di inizio attività»*, in *Foro amm. TAR*, 2011, pag. 1053 e ss.).

Sull'inapplicabilità del meccanismo della d.i.a. alle concessioni demaniali cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 1 marzo 2011, n. 519.



dall'accertamento di requisiti e presupposti stabiliti dalla legge, ma anche nelle ipotesi in cui questi fossero contenuti in atti amministrativi a contenuto generale<sup>25</sup>; c) l'eliminazione della preclusione per la quale l'accertamento dei presupposti doveva avvenire senza prove a ciò destinate che comportassero valutazioni tecnico-discrezionali.

Sotto altro punto di vista furono meglio specificati i casi di esclusione, in quanto non bastava più che il rilascio degli atti autorizzativi non fosse sottoposto ad alcun limite o contingente complessivo, ma occorreva anche che non fossero previsti specifici strumenti di programmazione settoriale. Inoltre, la sostituzione era preclusa per atti rilasciati da amministrazioni preposte a tutela di settori «sensibili»<sup>26</sup> (nuovo primo comma dell'art. 19) e si eliminò l'esplicito riferimento alle «concessioni edilizie» come atti non sostituibili con la d.i.a..

In secondo luogo, venne ritoccato il *procedimento*, visto che l'attività non poteva più essere iniziata subito, ma soltanto dopo trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione, dandone comunicazione alla P.A., che entro ulteriori trenta giorni poteva esercitare i propri poteri inibitori e conformativi (secondo comma)<sup>27</sup>. Erano tuttavia fatte salve le disposizioni di legge che, nelle normative di settore, prevedessero termini diversi per l'inizio

---

<sup>25</sup> Peraltro, era venuto meno il riferimento all'esercizio di una «attività privata» quale oggetto dell'atto di consenso della P.A. sostituito dalla d.i.a., cosicché poteva sostenersi che anche un soggetto sostanzialmente pubblico (ad es. una società di capitali che gestiva un pubblico servizio) potesse avvalersi delle nuove disposizioni in materia di d.i.a. ogniqualvolta abbisognasse di autorizzazione, permessi o licenze da parte della P.A.: V. IANNI, *La D.I.A. (oggi S.C.I.A.) ex art. 19 della legge n. 241/1990*, in [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it), 2010.

<sup>26</sup> Più precisamente erano esclusi gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria.

<sup>27</sup> Il nuovo modello richiama alla mente quello previsto dal testo originario dell'art. 19 per le attività caratterizzate da accertamenti di particolare complessità e inserite nella Tabella B del D.P.R. n. 300/1992.

dell'attività e per l'adozione da parte della P.A. di provvedimenti inibitori (quarto comma).

In terzo luogo, venne espressamente prevista la possibilità per la P.A. di esercitare i propri *poteri di autotutela e di revoca*, che rimanevano comunque fatti salvi anche dopo la scadenza del termine perentorio (nuovo terzo comma): su questa innovazione, come si vedrà, si è concentrata in modo particolare l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza.

Infine, onde eliminare incertezze sul riparto di giurisdizione venne prevista la *giurisdizione esclusiva* del G.A. per ogni controversia relativa all'applicazione della normativa in tema di d.i.a. (nuovo quinto comma).

Dopo le modifiche del 2005, il legislatore, probabilmente conscio della difficoltà di arrivare a determinare in via interpretativa il campo di applicazione dell'istituto, intervenne nuovamente ampliando le ipotesi di d.i.a. previste dalle varie discipline di settore (commercio<sup>28</sup> e telecomunicazioni<sup>29</sup>), e tornò ad incidere nuovamente sul testo dell'art. 19 della legge n. 241/1990 con la

---

<sup>28</sup> Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (*Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*), pubblicato in Gazz. Uff. 1 febbraio 2007, n. 26.

Il d.l. n. 7/2007 è stato poi successivamente convertito, con modificazioni, in legge 2 aprile 2007, n. 40 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*), pubblicata in Gazz. Uff. 2 aprile 2007, n. 77.

<sup>29</sup> In materia di banda larga cfr. l'art. 2 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), pubblicato in Gazz. Uff. 25 giugno 2008, n. 147.

Il d.l. n. 112/2008 è stato poi successivamente convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), pubblicata in Gazz. Uff. 21 agosto 2008, n. 195.

legge n. 69/2009<sup>30</sup> e con il D. Lgs. n. 59/2010<sup>31</sup>.

Oltre ad introdurre ulteriori settori esclusi dall'applicazione della d.i.a. (asilo e cittadinanza) e a regolare meglio i margini di intervento del legislatore regionale<sup>32</sup> si dettò una disciplina *ad hoc* per la d.i.a. che avesse ad oggetto le attività di cui al D. Lgs. n. 59/2010, con il quale era stata data attuazione alla Direttiva 2006/123/CE, meglio nota come «direttiva Bolkenstein»<sup>33</sup> ed erano state dettate ulteriori disposizioni specifiche a proposito dell'applicabilità della d.i.a. al settore del commercio.

Queste attività a seguito della presentazione della d.i.a., potevano essere intraprese immediatamente, secondo uno schema che ricalcava quello che era previsto nella versione dell'art. 19 della legge n. 241/1990 introdotta dalla legge n. 537/1993, da cui si discostava unicamente per il termine più breve entro cui la P.A. poteva esercitare il proprio potere di controllo e inibitorio (trenta giorni anziché sessanta).

L'opera di «riesumazione» del regime anteriore alla riforma del 2005 è stata completata dalla recente novella del 2010 che ha introdotto la s.c.i.a., visto che, ai sensi del secondo comma del nuo-

<sup>30</sup> Legge 18 giugno 2009, n. 69 (*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*), pubblicata in Gazz. Uff. 19 giugno 2009, n. 140.

<sup>31</sup> Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (*Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno*), pubblicato in Gazz. Uff. 23 aprile 2010, n. 94.

<sup>32</sup> La d.i.a. venne ricondotta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, introducendo all'art. 29 della legge n. 241/1990 il comma *2-ter*, secondo cui la normativa in tema di d.i.a. attiene ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. m) Cost.. Le Regioni e gli enti locali, nel regolare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dall'art. 19, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela, salva la possibilità di individuare, in sede di Conferenza unificata casi ulteriori di inapplicabilità dello stesso art. 19 della legge n. 241/1990.

Sulle criticità di tale innovazione cfr. F. FIGORILLI, S. FANTINI, *Le novità della legge 18 giugno 2009, n. 69*, in *Urb. e appalti*, 2009, pag. 913 e ss.; S. CRESTA, *Il nuovo volto del procedimento amministrativo, in particolare della Denuncia di inizio attività, alla luce della riforma operata dalla legge n. 69/2009*, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 2009.

<sup>33</sup> Si tratta di una direttiva che detta disposizioni che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi.

vo art. 19 della legge n. 241/1990 «l'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data di presentazione della denuncia all'amministrazione competente» e, ai sensi del terzo comma, questa «in caso di accertata carenza dei presupposti e dei requisiti» richiesti per l'esercizio dell'attività «nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione ... adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione della stessa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni».

A questo punto, dovrebbe essere chiaro al lettore che, nella sostanza, il funzionamento della s.c.i.a. è analogo ad una d.i.a. che permette di intraprendere subito l'attività<sup>34</sup>, per cui molte delle considerazioni compiute dalla dottrina con riferimento alla d.i.a. rimangono attuali e, *mutatis mutandis*, possono essere ancora utilizzate<sup>35</sup>.

Tutti gli strumenti di cui si è detto hanno in comune, infatti, che il potere amministrativo non interviene più *ex ante* per autorizzare lo svolgimento di un'attività privata, ma sarà esercitato soltanto *ex post* per verificare se l'attività che il denunciante si propone di svolgere è conforme alle prescrizioni legali e se il privato è in possesso dei requisiti prescritti per svolgerla ed even-

<sup>34</sup> E in tal senso cfr. infatti M. RAGAZZO, *La segnalazione certificata di inizio attività e la materia dell'edilizia*, in [www.urbiunm.it](http://www.urbiunm.it), 2010. Cfr. anche F. BOTTEON, *Il nuovo art. 19 l. 241/90 e la materia dell'edilizia*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2010.

<sup>35</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *La segnalazione certificata di inizio attività: tra esigenze di semplificazione ed effettività dei controlli*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2010, pag. 580 e ss., secondo cui «la recente riforma [ossia il d.l. n. 78/2010, n.d.A.] non ha mutato la struttura di fondo della funzione amministrativa» e «restano valide ... le acquisizioni a cui si era pervenuti dal 1990 ad oggi». Nell'analizzare la s.c.i.a. lo stesso autore, nel contributo appena citato riprende in sintesi le considerazioni già svolte in E. BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo*, cit..

Cfr. anche G. F. NICODEMO, *La Scia prende il posto della Dia?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, pag. 568 e ss., che, con riferimento al campo di applicazione della s.c.i.a. afferma che «le numerose analogie esistenti con la disciplina antecedente consentono di avvalersi delle opinioni maturate nella scienza giuridica a proposito della vecchia DIA».

tualmente per conformare o inibire le attività poste in essere *contra legem*<sup>36</sup>.

Viene in questo modo enfatizzata l'autoresponsabilità<sup>37</sup> del privato, a cui è data la possibilità di preconstituire il risultato a cui aspira senza la necessaria intermediazione del potere amministrativo, ma con l'assunzione del rischio di vedersi inibito lo svolgimento dell'attività in caso di mancanza dei requisiti e dei presupposti che egli ha attestato come sussistenti con la documentazione (secondo l'elenco della norma: dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà<sup>38</sup> e, ove previsto dalla normativa vigente<sup>39</sup>, attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati o dichia-

<sup>36</sup> G. CIAGLIA, *La d.i.a. in campo edilizio dopo la l. n. 80/2005*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, pag. 873 e ss..

<sup>37</sup> R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCIA*, Milano, 2011, pag. 140 e, con riferimento alla s.c.i.a., pag. 147; A. BIANCHI, *La denuncia di inizio di attività in materia edilizia. Profili ricostruttivi dell'istituto con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale del terzo*, in *Riv. giur. edilizia*, 1998, pag. 147 e ss..

<sup>38</sup> Trattasi di due istituti previsti dagli artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 28 dicembre 2000, n. 445 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in tema di documentazione amministrativa*), pubblicato in Gazz. Uff. 20 febbraio 2001, n. 42.

La *dichiarazione sostitutiva di certificazione* permette all'interessato di sostituire con una dichiarazione da lui sottoscritta tutte quelle certificazioni che riguardano determinati stati, qualità personali o fatti elencati dall'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 (es. data e luogo di nascita, residenza, cittadinanza, godimento di diritti civili e politici, stato civile, stato di famiglia, esistenza in vita, iscrizione in albi o in elenchi tenute dalla P.A., appartenenza ad ordini professionali, titoli di studio ed esami sostenuti, ecc... ).

La *dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà* permette all'interessato di sostituire una sua dichiarazione tutti quegli atti con cui egli comprova, nel proprio interesse e a titolo definitivo, stati, fatti o qualità personali non compresi in pubblici registri, albi ed elenchi (per i quali quindi non è possibile utilizzare la dichiarazione sostitutiva di certificazione) o stati, fatti o qualità personali di soggetti altrui di cui sia a conoscenza. Tale dichiarazione deve essere, ai sensi dell'art. 38 del D.P.R. n. 445/2000, sottoscritta o in presenza di un dipendente addetto oppure contenuta in un'istanza sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore.

<sup>39</sup> La specificazione «ove espressamente previsto dalla normativa vigente» è stata introdotta dall'art. 2 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*), pubblicato in Gazz. Uff. 9 febbraio 2012, n. 33 e convertito, con modificazioni, in legge 4 aprile 2012, n. 35 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*), pubblicata in Gazz. Uff. 6 aprile 2012, n. 82.

razioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese<sup>40</sup>) e gli elaborati tecnici allegati alla segnalazione.

Inoltre, se è vero che le predette autocertificazioni, attestazioni, asseverazioni e certificazioni possono arrivare a sostituire, a norma del terzo periodo dell'art. 19, co. 1, della legge n. 241/1990 (così come modificato dall'art. 13, co. 1, del d.l. n. 83/2012<sup>41</sup> conv. con modif. dalla legge n. 134/2012<sup>42</sup>), eventuali «atti o pareri di organi o di enti appositi» di cui la normativa vigente preveda l'acquisizione, è altresì vero la stessa norma fa «salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti», con ciò chiarendo che gli atti<sup>43</sup>, i pareri e le verifiche potranno comunque intervenire in via successiva nell'ambito (e nei limiti) dell'esercizio dei poteri di controllo e di autotutela riconosciuti

---

Sul punto cfr. C. LAMBERTI, *Una SCIA sempre più semplice. Sarà vero?, Urb. e appalti*, 2012, pag. 659 e ss..

Lo scopo della norma, come si legge nella Relazione illustrativa a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica è chiarire che non sempre la s.c.i.a. deve essere corredata dalle attestazioni e dalle asseverazioni dei tecnici, ma solo nei casi tassativamente previsti, in modo da evitare «un possibile aggravamento degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese».

<sup>40</sup> Le «Agenzie per le imprese» sono previste dall'art. 38 del d.l. n. 112/2008 e sono soggetti privati a cui è affidata l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa.

I requisiti e le modalità di accreditamento di tali soggetti privati sono state dettate con il D.P.R. 9 luglio 2010, n. 159 (*Regolamento recante i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese, a norma dell'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*), pubblicato in Gazz. Uff. 30 settembre 2010, n. 229.

<sup>41</sup> Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (*Misure urgenti per la crescita del Paese*), pubblicato in Gazz. Uff. 26 giugno 2012, n. 147.

<sup>42</sup> Legge 7 agosto 2012, n. 134 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese*), pubblicata in Gazz. Uff. 11 agosto 2012, n. 187.

<sup>43</sup> Con l'espressione «atti», introdotta a seguito delle modifiche apportate dall'art. 13 del d.l. n. 83/2012, si intendono degli atti che concludono dei procedimenti autonomi da quello preordinato alla verifica della sussistenza dei presupposti dichiarati con la s.c.i.a., ma che hanno un ruolo endoprocedimentale all'interno di quest'ultima procedura: F. BOTTEON, *La scia dopo il d.l. 83/12 e la sentenza della Corte Costituzionale n. 164/12: lo scarso impatto del legislatore della "crescita" e il ravvedimento (non molto) operoso della Corte*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2012.

alla P.A.<sup>44</sup>.

La s.c.i.a. e la d.i.a. si pongono allora come strumenti di «liberalizzazione», che comportano non la totale scomparsa di ogni potere amministrativo o di qualsivoglia previsione normativa concernente l'attività da intraprendere, ma più propriamente la libertà di porre in essere un'attività senza l'intermediazione di uno specifico provvedimento amministrativo quale titolo di legittimazione<sup>45</sup>.

Sempre riprendendo le osservazioni formulate dalla dottrina dopo la riforma del 2005, si può passare ad analizzare il problema della *discrezionalità tecnica*, di cui si è già brevemente dato conto *supra*, che si è riproposto a seguito della mancata riproduzione dell'inciso, presente nella formulazione del 1993, in virtù del quale l'accertamento dei presupposti per il rilascio dell'atto di assenso doveva avvenire «senza prove a ciò destinate, che comportino valutazioni tecniche discrezionali».

L'eliminazione di tale inciso può essere spiegata agevolmente sia da chi ritiene applicabile la s.c.i.a. alle sole ipotesi di accertamento tecnico, che ritiene che la soppressione sia dovuta alla sua superfluità e alla chiara distinzione tra «accertamento tecnico» e «discrezionalità tecnica»<sup>46</sup>, sia dalla tesi opposta, visto che ben si può sostenere che con questa abrogazione il legislatore abbia voluto ricomprendere tra gli atti sostituibili con d.i.a. anche quelli che

---

<sup>44</sup> Così N. PAOLANTONIO, W. GIULIETTI, sub *art. 19*, cit., pag. 759, nonché M. A. SANDULLI, *La s.c.i.a. e le nuove regole sulle tariffe incentivanti per gli impianti di energia rinnovabile: due esempi di "non sincerità" legislativa. Spunti per un forum*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2010.

<sup>45</sup> Sul punto cfr. G. FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. ed il silenzio assenso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, pag. 1017 e ss..

<sup>46</sup> P. MARZARO GAMBA, *La nuova disciplina*, cit.; V. PARISIO, *Il silenzio della pubblica amministrazione tra prospettive attive e fattuali, alla luce delle novità introdotte dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15 e dalla l. 14 maggio 2005 n. 80*, in *Foro amm. TAR*, 2006, pag. 2798 e ss., secondo cui detta interpretazione appare più conforme alla logica istitutiva della d.i.a., il cui presupposto è il mero accertamento dei requisiti e dei presupposti di legge.

richiedono valutazioni espressione di discrezionalità tecnica<sup>47</sup>.

Sul punto, a parte la difficoltà di distinguere tra accertamento tecnico e discrezionalità tecnica, si può rilevare che, se la prima impostazione ha il pregio di evitare pericolose sovrapposizioni con l'istituto del silenzio assenso, a sostegno del secondo orientamento vi sono forti argomenti di carattere sistematico e teleologico.

Dopo la riforma del 2005, i sostenitori dell'impostazione che ritiene sostituibili gli atti di consenso espressione di discrezionalità tecnica evidenziarono come, seguendo la tesi contraria, si rischiava di dare all'istituto della d.i.a. un campo di applicazione più ristretto rispetto a quello ricavabile dalla precedente versione dell'art. 19, conclusione che tuttavia sarebbe stata in contraddizione con la *ratio* della riforma del 2005, che invece voleva estendere il campo di applicazione della d.i.a..

Sul piano sistematico poi si sottolineò che il legislatore aveva ampliato il novero delle esclusioni proprio per controbilanciare la sostituibilità con d.i.a. delle autorizzazioni che presuppongono valutazioni tecniche discrezionali e si richiamava il riferimento al potere di revoca (art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990), dato che mal si conciliava con la tesi che voleva restringere l'istituto alle sole attività interamente vincolate, considerato che non è concepibile la revoca di provvedimenti vincolati<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> A. MORBIDELLI, *In tema di d.i.a. e di d.i.a. nuova (spunti tratti da Cons. Stato sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3916)*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2005; F. LIGUORI, *La dichiarazione di inizio dell'attività. Le complicazioni di una liberalizzazione*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2005; F. LIGUORI, *Note su diritto privato, atti non autoritativi e nuova denuncia di inizio dell'attività*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2006; F. PAVONI, *Dichiarazione di inizio attività*, cit., pag. 314; G. FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento*, cit.; W. GIULIETTI, *Nuove norme*, cit..

<sup>48</sup> F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 1004; I. IMPASTATO, V. SANZO, *La natura giuridica della d.i.a. tra tutela del terzo e potere di autotutela*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2008; F. LIGUORI, *La dichiarazione*, cit.; R. GIOVAGNOLI, *Dia e silenzio assenso dopo la legge 80/2005*, in *Urb. e appalti*, 2005, pag. 1001 e ss.; V. IANNI, *La D.I.A.*, cit..

In senso contrario, tuttavia, non si mancò di sottolineare che la revoca presuppone soltanto una discrezionalità di tipo amministrativo, piuttosto che tecnico: G. VESPERINI,



Tali osservazioni non hanno perso di attualità<sup>49</sup>, pertanto rimangono valide le considerazioni di chi ha osservato come sul piano teorico non sembrano esserci ostacoli all'inclusione nell'ambito applicativo dell'art. 19 di fattispecie in cui l'accertamento del fatto presenti profili di opinabilità, e che, al limite, un problema potrebbe porsi soltanto per le ipotesi in cui le modalità di accertamento presuppongono la soggettività assoluta del momento valutativo e l'irripetibilità del giudizio<sup>50</sup>.

Proseguendo nell'analisi dell'ambito di applicazione della s.c.i.a., risultano confermate le previsioni secondo cui il rilascio dell'atto di assenso sostituito può dipendere dall'accertamento di presupposti e di requisiti previsti non solo da leggi, ma anche da atti amministrativi a contenuto generale<sup>51</sup>, l'inapplicabilità

*La denuncia di inizio attività e il silenzio assenso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, pag. 83 e ss..

<sup>49</sup> Infatti, con riferimento alla s.c.i.a., considerazioni analoghe a quelle contenute nel testo si rinvencono in F. MARTINES, *La segnalazione*, cit., pag. 96 e ss.; R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCIA*, cit., pag. 152 e in V. PARISIO, *Direttiva "Bolkestein", silenzio-assenso, D.I.A., "liberalizzazioni temperate" dopo la sentenza del Consiglio di Stato, A.P. 29 luglio 2011 n. 15*, in *Foro amm. TAR*, 2011, pag. 2978 e ss...

In passato, si era osservato che un altro dato a favore dell'estensione della d.i.a. alle ipotesi di atto di assenso espressione di discrezionalità tecnica sarebbe stato l'espreso riferimento, contenuto al terzo comma dell'art. 19, alla possibilità per la P.A. di acquisire pareri.

Se è vero che tale comma oggi è venuto meno, si deve rilevare che il terzo periodo del primo comma dell'art. 19 della legge n. 241/1990, così come modificato dall'art. 13 del d.l. n. 83/2012, contiene una disposizione molto simile, poiché regola l'eventualità che «la normativa vigente [preveda] l'acquisizione di pareri di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive», prevedendo, come si è visto, che tali atti siano «comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni ... salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti».

Ad ogni buon conto, tale argomentazione era stata oggetto di critica da parte di chi aveva evidenziato che, opinando in tal senso, non si teneva conto del principio per cui le valutazioni tecniche possono essere sostituite solo con atti di organi equipollenti ai sensi dell'art. 17 della legge n. 241/1990 (M. FILIPPI, *La nuova d.i.a.*, cit.).

<sup>50</sup> W. GIULIETTI, *Nuove norme*, cit..

<sup>51</sup> È da ritenere che con tale espressione, introdotta nel 2005, il legislatore si riferisca tanto ai regolamenti quanto agli atti amministrativi generali, ossia ad atti amministrativi che si rivolgono ad una pluralità di destinatari non determinabile a priori, ma soltanto a

dell'art. 19 a quelle autorizzazioni per le quali sia previsto un «limite o contingente complessivo»<sup>52</sup> o siano presenti «specifici strumenti di programmazione settoriale»<sup>53</sup>, mentre è stato soltanto

---

posteriori. Come noto, solo i primi (e non i secondi) hanno carattere normativo e costituiscono fonte di rango secondario.

Sulla distinzione fra le due categorie cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 4 maggio 2012, n. 9 e Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2001, n. 4538: i regolamenti si distinguono dagli atti amministrativi di carattere generale in quanto i primi sono espressione di una potestà normativa attribuita alla P.A., secondaria rispetto alla potestà legislativa e disciplinano in astratto alcuni tipi di rapporti giuridici attuando o integrando la volontà legislativa, pur innovando nell'ordinamento vigente, con disposizioni generali ed astratte che ne consentono l'applicazione ripetuta ad una serie indeterminabile di casi concreti. I secondi invece sono espressione della mera potestà amministrativa e sono rivolti alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti diretti verso una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili.

Cfr. anche F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 441.

<sup>52</sup> Tale esclusione, presente sin dal 1990, si giustifica in quanto la previsione di un contingente complessivo implica, in caso di una pluralità di domande, una comparazione e perciò una scelta tra esse, che necessariamente dovrebbe avvenire discrezionalmente, e cioè con la valutazione comparativa degli interessi pubblici in gioco: V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedurali*, cit..

<sup>53</sup> Tale limite è stato introdotto dalla riforma del 2005, ma era soltanto apparentemente una novità, poiché non rappresentava altro che una mera ricognizione del limite generale secondo cui il provvedimento è sostituibile in quanto comporti un mero accertamento dei presupposti e delle condizioni previste da atti normativi e amministrativi generali. Per fare degli esempi si può pensare alle cave, alle discariche e all'installazione dei cartelloni pubblicitari: F. GUALANDI, *Le innovazioni introdotte dalla l. n. 80/2005 alla legge 241/1990: appunti di prima lettura*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2005.

In giurisprudenza sull'inapplicabilità della d.i.a. agli impianti pubblicitari in quanto attività contingentata cfr. T.A.R. Piemonte, sez. I, 14 novembre 2005, n. 3523; T.A.R. Toscana, sez. I, 13 luglio 2005, n. 3272; Cons. Stato, sez. V, 12 ottobre 2004, n. 6532.

Con riferimento alla s.c.i.a. invece cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 29 maggio 2012, n. 1474 e T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 5 gennaio 2012, n. 3.

In quest'ultima pronuncia si legge che «l'installazione di impianti pubblicitari è attività "contingentata", non sussumibile nella disciplina di cui all'art. 19 della legge 7.8.1990 n. 241» se si considera che «l'autorizzazione alla installazione di impianti pubblicitari è subordinata alla valutazione in ordine alla sua compatibilità con il diverso interesse pubblico generale alla ordinata regolamentazione degli spazi pubblicitari» e che dunque «il Comune è chiamato ad esercitare, al riguardo, un potere discrezionale».

In materia di somministrazione di alimenti e bevande cfr., invece, T.A.R. Abruzzo, Pescara, 20 ottobre 2011, n. 571: «Per le attività di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande (artt. 64, 65, 66, 67, 68 e 69 del D. Lgs. n. 59/2010) la Scia è utilizzabile per varie ipotesi, ritenendosi inammissibile se "per l'avvio dell'attività, la disciplina di settore disponga la necessità di strumenti di programmazione, tra cui le aperture di

ritoccato l'elenco dei settori esclusi.

Mentre la formulazione del 2005 prevedeva che la d.i.a. non potesse sostituire, fra gli altri, gli «.. atti rilasciati dalle amministrazioni preposte... alla tutela... del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente», il nuovo art. 19 prevede che la s.c.i.a. non si applichi nei casi in cui «sussistano vincoli ambientali paesaggistici o culturali», col risultato che in questi casi l'interessato per intraprendere l'attività dovrà munirsi di un provvedimento espresso.

È da rilevare che la novità non è di poco conto, perché, mentre prima, per identificare gli atti esclusi veniva utilizzato un criterio *sogettivo*, basato cioè sulla branca dell'amministrazione a cui apparteneva l'ente e non sul tipo di interesse tutelato dall'atto<sup>54</sup>, nella formulazione odierna conta l'effettiva sussistenza di un vincolo ambientale, paesaggistico o culturale, e si prescinde dall'indagine sull'amministrazione chiamata ad emanare l'atto, che potrebbe anche non essere preposta alla tutela dei valori di cui si è detto<sup>55</sup>.

Il criterio *sogettivo* torna in rilievo invece nel momento in cui (anche) la nuova versione dell'art. 19 prevede che la s.c.i.a. sia esclusa nelle ipotesi di «atti rilasciati da amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza<sup>56</sup>, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia,

somministrazione di alimenti e bevande» (art.64, comma 3, ed art. 70, comma 3, D.Lgs. n. 59/2010)». In termini analoghi cfr. anche V. PARISIO, *Direttiva "Bolkestein"*, cit.

<sup>54</sup> Per il rilievo cfr. G. VESPERINI, *La denuncia di inizio attività*, cit.

<sup>55</sup> Coglie l'innovazione anche G. BOTTINO, *Introduzione alla «segnalazione certificata di inizio attività»*, cit.

<sup>56</sup> Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con la nota prot. n. 4928 del 5 ottobre 2011 ha escluso che la s.c.i.a. possa sostituire le autorizzazioni e le concessioni necessarie per l'occupazione della sede stradale e per impiantare manufatti e svolgere interventi sulla stessa [art. 26 del Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (*Nuovo codice della strada*), pubblicato in Gazz. Uff. 18 maggio 1992, n. 114], in quanto provvedimenti rilasciati da Amministrazioni preposte alla tutela della pubblica sicurezza e della cittadinanza.

Richiama l'esigenza di «pubblica sicurezza» al fine di escludere l'applicabilità della s.c.i.a. agli impianti pubblicitari anche T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 20 marzo 2012, n. 1355.

all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco», per cui continua a non essere chiaro se l'esclusione riguardi tutti gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi individuati, oppure quelli soltanto che più direttamente si riferiscono agli interessi stessi<sup>57</sup>.

L'interpretazione letterale porterebbe a concludere nel primo senso, ma tale conclusione è difficilmente sostenibile sul piano logico, e di questo sembrano essersi resi conto anche i giudici del Consiglio di Stato, che, sia pure in sede consultiva, hanno chiarito che l'esclusione dall'ambito applicativo degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi «sensibili» si configura come deroga all'obbligo di applicazione generale dell'art. 19, non certo come divieto di applicarla in casi specifici in cui tale istituto risulti particolarmente indicato, e in cui l'interesse pubblico della tutela dei beni giuridici sopra indicati possa venire in alcun modo lesa dall'applicazione dello strumento di semplificazione<sup>58</sup>.

Viene confermata inoltre l'esclusione degli «atti imposti dalla normativa comunitaria», locuzione con cui il legislatore intende riferirsi non a quei provvedimenti il cui rilascio a favore del cittadino è reso obbligatorio dalla normativa comunitaria, bensì a quei procedimenti per i quali la normativa comunitaria richiede una conclusione con provvedimento espresso<sup>59</sup>, col risultato che le esclusioni dovrebbero essere verificate in concreto, esistendo ipotesi in cui la Comunità non esige un provvedimento espres-

<sup>57</sup> G. PANASSIDI, *La nuova dichiarazione di inizio attività (DIA)*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2005.

<sup>58</sup> Sul punto cfr. Cons. Stato, sez. atti normativi, 13 marzo 2006, n. 1038.

<sup>59</sup> Cons. Stato, sez. atti normativi, 16 settembre 2005, n. 3924. Cfr. anche V. IANNI, *La D.I.A.*, cit., e, con riferimento alla s.c.i.a., R. GIOVAGNOLI, *Il silenzio e la nuova SCLA*, cit., pag. 153.

Adottando la prima interpretazione si arriverebbe ad una conclusione difficilmente conciliabile con il principio di non discriminazione, visto che vi sarebbe una disparità di trattamento tra le situazioni giuridiche soggettive di diritto comunitario e quelle di diritto interno, considerato che per le prime non sarebbe possibile il ricorso alla d.i.a., mentre per le seconde sì: R. GIOVAGNOLI, *Dia e silenzio assenso*, cit..

so<sup>60</sup>.

Nell'elenco degli atti non sostituibili non figurano più, invece, i provvedimenti adottati da parte delle amministrazioni preposte «.. alla tutela della salute e della pubblica incolumità»<sup>61</sup>.

In seguito, per comprensibili ragioni attinenti alla particolare importanza dell'interesse pubblico alla sicurezza e alla stabilità delle costruzioni, l'art. 5, co. 2, lett. b), n. 2) del d.l. n. 70/2011<sup>62</sup>, conv. con modif., in legge n. 106/2011<sup>63</sup> ha modificato il primo comma dell'art. 19 della legge n. 241/1990, escludendo altresì che con la s.c.i.a. possano essere sostituiti gli atti «previsti dalla normativa in materia di costruzioni sismiche».

Infine, ai sensi dell'art. 19, co. 4-bis, della legge n. 241/1990 la nuova disciplina non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, comprese quelle regolate dal D. Lgs. n. 385/1993<sup>64</sup> e dal D. Lgs. n. 58/1998<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> Si pensi alle autorizzazioni alla partecipazione al capitale delle banche, per cui l'art. 16 della Direttiva 2001/12/CE prevede un meccanismo analogo alla d.i.a: G. VESPERINI, *La denuncia di inizio attività*, cit.; G. FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento*, cit., note 59 e 63.

<sup>61</sup> Su quest'ultimo punto cfr. G. BOTTINO, *Introduzione alla «segnalazione certificata di inizio attività»*, cit.; P. AMOVILLI, *Le "complicazioni" in materia di semplificazione amministrativa - Brevi note in tema di Segnalazione certificata di inizio attività*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2010; C. POLIDORI, *La nuova disciplina della segnalazione certificata di inizio attività*, in *Corr. mer.*, 2010, pag. 1141 e ss..

<sup>62</sup> Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (*Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*), pubblicato in Gazz. Uff. 13 maggio 2011, n. 110.

<sup>63</sup> Legge 12 luglio 2011, n. 106 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 recante Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*), pubblicata in Gazz. Uff. 12 luglio 2011, n. 160.

Su tale provvedimento cfr. D. CHINELLO, *Il decreto sviluppo e le novità in materia urbanistico-edilizia*, in *Imm. e proprietà*, 2011, pag. 565 e ss.; E. BOSCOLO, *Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dall'art. 5 del decreto sviluppo*, in *Urb. e appalti*, 2011, pag. 1051 e ss.; F. BOTTEON, *Il "decreto sviluppo" e l'edilizia*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2011; R. ZANINO, *Il Decreto Sviluppo e i suoi effetti in edilizia*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2011; D. QUINTO, *Dalla DIA alla SCLA, al silenzio-assenso, alla circolazione dei diritti edificatori: nuove prospettive della pianificazione urbanistica*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2011.

<sup>64</sup> Decreto Legislativo 1 settembre 1993, n. 385 (*Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*), pubblicato in Gazz. Uff. 30 settembre 1993, n. 230.

Il quinto comma dell'art. 19 della legge n. 241/1990, così come sostituito dal d.l. n. 78/2010, contemplava già tale esclusione, che, tuttavia, era venuta meno a far data dal 16 settembre 2010 in virtù dell'abrogazione disposta dall'art. 4, n. 14, dell'Allegato 4 del D. Lgs. n. 104/2010<sup>66</sup>.

Il vuoto normativo che si era venuto a determinare è stato successivamente colmato dal co. 1-*quinquies* dell'art. 2 del d.l. 125/2010<sup>67</sup>, conv., con modif., in legge n. 163/2010<sup>68</sup>, introdotto in sede di conversione, che ha inserito nell'art. 19 della legge 241/1990 il menzionato co. 4-*bis*, il quale riproduce la prima parte dell'abrogato quinto comma.

Conclusivamente, è da osservare che, qualora uno di questi atti per cui la s.c.i.a. è esclusa sia richiesto al fine dell'adozione di un provvedimento assoggettato invece al meccanismo sostitutivo, la necessità dell'atto espresso non impedisce al privato di presentare la s.c.i.a. in luogo di quest'ultimo provvedimento, in quanto è sufficiente sostenere nel senso che il previo rilascio dell'atto espresso rientra tra le condizioni legittimanti per la presentazione della segnalazione<sup>69</sup>.

La difficoltà di individuare esattamente le attività economiche che possono essere avviate con la semplice presentazione della

<sup>65</sup> Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (*Testo unico in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52*), pubblicato in Gazz. Uff. 26 marzo 1998, n. 71.

<sup>66</sup> Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (*Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*), pubblicato in Gazz. Uff. 7 luglio 2010, n. 156.

Con tale decreto legislativo è stato approvato il testo del nuovo «Codice del processo amministrativo» (Allegato 1), e l'Allegato 4 reca «Norme di coordinamento e abrogazioni».

<sup>67</sup> Decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (*Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria*), pubblicato in Gazz. Uff. 6 agosto 2010, n. 182.

<sup>68</sup> Legge 1 ottobre 2010, n. 163 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria. Proroga del termine di esercizio della delega legislativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di amministrazioni pubbliche*), pubblicata in Gazz. Uff. 5 ottobre 2010, n. 233.

<sup>69</sup> P. MARZARO GAMBA, *La nuova disciplina*, cit.; M. FILIPPI, *La nuova d.i.a.*, cit..

s.c.i.a. ha spinto il legislatore a dettare alcune specifiche norme che dichiarano espressamente applicabile il nuovo strumento di semplificazione a talune specifiche fattispecie, come l'attività di estetista esercitata congiuntamente ad altra attività commerciale, a prescindere dal criterio della prevalenza (art. 12, co. 4-*bis*, d.l. n. 5/2012) e l'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari (art. 41 del d.l. n. 5/2012)<sup>70</sup>.

A conclusione del presente paragrafo, merita di essere menzionato anche l'art. 12, co. 4, del d.l. n. 5/2012, il quale ha previsto che il Governo con i regolamenti che entro il 31 dicembre 2012 è chiamato ad adottare per individuare le attività economiche sottoposte al regime del provvedimento autorizzativo espresso e disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche e i termini e le modalità di esercizio dei poteri di controllo della

---

<sup>70</sup> Altre due fattispecie sottoposte a s.c.i.a. erano previste nel Decreto Legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (*Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio*), pubblicato in Gazz. Uff. 6 giugno 2011, n. 129, ma sono state dichiarate incostituzionali (Corte cost., 5 aprile 2012, n. 80).

Si trattava dell'avvio e all'esercizio delle strutture turistico-ricettive (art. 16 del D. Lgs. n. 79/2011) e dell'apertura, del trasferimento e delle modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo (art. 21 del D. Lgs. n. 79/2011).

Per talune attività, inoltre, può essere sostituito con s.c.i.a. anche il certificato di prevenzione incendi, ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. 1 agosto 2011, n. 151 (*Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*), pubblicato in Gazz. Uff. 22 settembre 2011, n. 221.

È in corso di approvazione, inoltre, un decreto legislativo volto a coordinare il testo delle norme del D. Lgs. n. 59/2010, che fanno ancora riferimento alla d.i.a., con le modifiche apportate all'art. 19 della legge n. 241/1990 per effetto dell'introduzione della s.c.i.a..

P.A. (art. 1, co. 3, d.l. 1/2012<sup>71</sup> conv., con modif., in legge n. 27/2012<sup>72</sup>) deve anche precisare il regime a cui sono sottoposte le singole attività economiche, scegliendo tra autorizzazione espressa, s.c.i.a. con asseverazioni, s.c.i.a. senza asseverazioni, comunicazione e attività del tutto libere.

*2. L'evoluzione storica dei titoli edilizi e della semplificazione in materia edilizia: dalla licenza edilizia al permesso di costruire e alla d.i.a..*

Il settore dell'edilizia è sempre stato una sorta di «cantiere aperto», in cui gli interventi normativi di semplificazione delle modalità di conseguimento del titolo abilitativo si sono susseguiti in maniera alluvionale, creando molteplici problemi di coordinamento tra le fonti, che soltanto recentemente, con l'emanazione del D.P.R. n. n. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia, d'ora in poi

---

<sup>71</sup> Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), pubblicato in Gazz. Uff. 13 maggio 2011, n. 110.

Si riporta la norma per comodità del lettore: «Nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 1 e 2 e secondo i criteri ed i principi direttivi di cui all'articolo 34 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il Governo, previa approvazione da parte delle Camere di una sua relazione che specifichi, periodi ed ambiti di intervento degli atti regolamentari, è autorizzato ad adottare entro il 31 dicembre 2012 uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione, e disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione, individuando le disposizioni di legge e regolamentari dello Stato che, ai sensi del comma 1, vengono abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti stessi. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato rende parere obbligatorio, nel termine di trenta giorni decorrenti dalla ricezione degli schemi di regolamento, anche in merito al rispetto del principio di proporzionalità. In mancanza del parere nel termine, lo stesso si intende rilasciato positivamente.»

<sup>72</sup> Legge 24 marzo 2012, n. 27 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), pubblicata in Gazz. Uff. 24 marzo 2012, n. 71.



T.U.)<sup>73</sup> sono stati risolti.

Nel presente paragrafo si tenterà riassumere l'evoluzione storica dei titoli abilitativi edilizi, allo scopo di dare al lettore un quadro il più possibile esaustivo, ma sintetico, del contesto normativo che si è trovato di fronte il legislatore al momento dell'emanazione del T.U..

Le prime norme che introdussero nel nostro ordinamento una forma preventiva di controllo della P.A. sull'attività edilizia furono l'art. 4 del R.D.L. n. 640/1935<sup>74</sup> e l'art. 6 del R.D.L. n. 2105/1935<sup>75</sup>, che avevano previsto l'obbligo di rilascio di un'apposita autorizzazione da parte dell'autorità municipale per la realizzazione di nuove costruzioni o la modificazione o l'ampliamento di quelle preesistenti su tutto il territorio comunale<sup>76</sup>.

Successivamente con l'art. 31 della legge n. 1150/1942<sup>77</sup> venne previsto l'obbligo di licenza del podestà per chiunque intendesse eseguire nuove costruzioni o ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati e, ove fosse esistito il piano regolatore comunale, anche nelle zone di espansione. A

<sup>73</sup> D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A*), pubblicato in Gazz. Uff. 20 ottobre 2001, n. 245.

<sup>74</sup> Regio Decreto Legge 25 marzo 1935, n. 640 (*Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti*), pubblicato in Gazz. Uff. 22 maggio 1935, n. 120.

<sup>75</sup> Regio Decreto Legge 22 novembre 1937, n. 2105 (*Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti*), pubblicato in Gazz. Uff. 27 dicembre 1937, n. 298.

<sup>76</sup> Per completezza di informazione, deve rilevarsi tuttavia che in numerose città esistevano già dei regolamenti edilizi, che prevedevano l'obbligo di dotarsi di un titolo autorizzatorio per gli interventi da attuarsi nel territorio comunale.

Inoltre, l'art. 220 del R.D. n. 1265/1934 prevedeva la necessità del visto del sindaco per i progetti di costruzione di nuove case, per la ricostruzione o la sopraelevazione o per modificazioni che comunque potevano influire sulle condizioni di salubrità delle case esistenti: si trattava tuttavia di un visto era riferito alle sole condizioni di salubrità del fabbricato e non al rispetto delle prescrizioni urbanistiche o edilizie, come ricorda G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2009, pag. 891.

<sup>77</sup> Legge 17 agosto 1942, n. 1150 (*Legge urbanistica*), pubblicata in Gazz. Uff. 16 ottobre 1942, n. 244.

differenza del regime previgente<sup>78</sup>, rimanevano quindi escluse le zone al di fuori del centro abitato – definito come il complesso di edifici abitabili che fosse sufficientemente organizzato mediante l'impianto di servizi pubblici essenziali, indipendentemente dall'esistenza di un P.R.G.<sup>79</sup> – oltre che le demolizioni e le modifiche interne.

Una forma di controllo più penetrante fu introdotta con l'art. 10 della legge n. 765/1967<sup>80</sup> (cd. «legge ponte»), che, sostituendo integralmente il predetto art. 31, introdusse l'obbligo di licenza edilizia per l'intero territorio comunale e anche per la modifica o la demolizione delle costruzioni esistenti nonché per la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

La giurisprudenza qualificò la licenza edilizia come un'autorizzazione, ossia come un provvedimento con cui la P.A. rimuoveva, con efficacia reale e non personale, un limite all'esercizio di una facoltà<sup>81</sup>. Secondo questa prospettazione il diritto di costruire (*ius aedificandi*) era concepito come una facoltà rientrante nel contenuto del diritto di proprietà, non esercitabile se non fosse stato rilasciato il titolo edilizio da parte del sindaco. Questi, nel momento in cui sussistevano le condizioni stabilite dalla legge e dalla normativa secondaria, doveva provvedere necessariamente in senso favorevole a colui che chiedeva il rilascio del titolo edilizio<sup>82</sup>, anche se poteva dettare prescrizioni in ordine ai requisiti estetici e strutturali degli edifici<sup>83</sup>.

Dieci anni dopo, con la legge n. 10/1977<sup>84</sup> (c.d. «legge Buca-

<sup>78</sup> Sulla differenza tra l'art. 6 del R.D.L. n. 2105/1937 e l'art. 31 della legge n. 1150/1942 cfr. Cass. pen., sez. III, 20 marzo 1967, n. 462.

<sup>79</sup> Cass. pen., sez. III, 30 maggio 1960.

<sup>80</sup> Legge 6 agosto 1967, n. 765 (*Modificazioni ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*), pubblicata in Gazz. Uff. 31 agosto 1967, n. 218.

<sup>81</sup> Cons. Stato, sez. V, 22 ottobre 1960, n. 728.

<sup>82</sup> Cons. Stato, sez. V, 27 dicembre 1958, n. 724.

<sup>83</sup> Cons. Stato, sez. V, 7 aprile 1956, n. 227.

<sup>84</sup> Legge 28 Gennaio 1977, n. 10 (*Norme per la edificabilità dei suoli*), pubblicata in Gazz. Uff. 29 gennaio 1977, n. 27.

Sul tale provvedimento la letteratura è ampia: cfr., senza pretesa di esaustività, A. PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1977; D. DI

lossi») la «licenza edilizia» venne sostituita con la «concessione edilizia», titolo che, ai sensi dell'art. 1, bisognava richiedere sempre al Sindaco ogni qual volta si intendesse porre in essere un'attività comportante «trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale» e che comportava l'obbligo di corrispondere un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione e al costo di costruzione (art. 3).

L'area del controllo della P.A. veniva così ulteriormente estesa ad ogni attività umana che avesse comportato una modificazione anche solo visiva del paesaggio, mentre erano esclusi dall'obbligo di concessione gli interventi di manutenzione ordinaria, che, in quanto espressione dello *ius utendi*, erano da considerarsi anche gratuiti (art. 9).

Il vero tratto qualificante della normativa in esame tuttavia era costituito dall'utilizzo del termine «concessione» al posto di «licenza», visto che, interpretato letteralmente, questo sembrava aver spostato il titolo edilizio dall'ambito dei titoli autorizzatori a quello dei titoli concessori.

Come noto, le concessioni, proprio come le autorizzazioni, sono provvedimenti amministrativi aventi effetti favorevoli per il destinatario, ma si differenziano da queste in quanto non rimuovono un limite posto dalla legge all'esercizio di una situazione di vantaggio che si trova già nella titolarità del privato, ma hanno l'effetto di attribuire a quest'ultimo una situazione giuridica di cui egli in precedenza non era titolare.

Se questa è la differenza, allora è chiaro che il termine «concessione» sembrava sottintendere che la legge Bucalossi avesse scorporato lo *ius aedificandi* dal diritto di proprietà, attribuendolo alla P.A., che attraverso il titolo edilizio e a fronte del pagamento degli oneri concessori, lo avrebbe trasferito al proprietario

---

GIOIA, *L'edificabilità dei suoli*, Bari, 1977; G. D'ANGELO, *Regime dei suoli e disciplina dell'attività costruttiva*, in *Riv. giur. edilizia*, 1977, pag. 113 e ss.; M. PALLOTTINO, *Le nuove norme sull'edificabilità dei suoli*, in *TAR*, 1977, pag. 123 e ss.; A. CUTRERA, *Concessione edilizia e pianificazione urbanistica*, Milano, 1977; V. A. BRUNETTI, F. BOTTINO, *Il nuovo regime dei suoli*, Roma, 1980.

del fondo, rendendo l'area edificabile.

Questa ricostruzione aveva anche delle conseguenze importantissime su un altro piano, quello dell'indennità di espropriazione, perché, se si partiva dall'assunto secondo cui per effetto della legge n. 10/1977 lo *ius aedificandi* sarebbe stato avvocato alla P.A., era facile sostenere che tutte le aree sarebbero divenute inedificabili e pertanto, in caso di espropriazione, indennizzabili sempre e comunque col solo valore agricolo medio.

La dottrina sul punto era divisa<sup>85</sup>, e, accanto a chi riteneva che la modificazione avesse valore puramente nominalistico e non avesse mutato la natura autorizzatoria del titolo edilizio, vi era anche chi sosteneva che questo dovesse essere inquadrato tra gli atti aventi natura concessoria, non comprendendosi, diversamente, come mai il legislatore ne avesse modificato il *nomen iuris*.

La disputa fu risolta dalla Corte costituzionale, che, con la sentenza n. 5/1980<sup>86</sup> dichiarò illegittimi i criteri di quantificazione dell'indennità di esproprio fondati sempre e comunque sul valore agricolo del terreno, rilevando in motivazione che «il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle situazioni che ne comprendono la legittimazione a costruire» e che «la concessione ad edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché sotto questo profilo non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza».

La giurisprudenza successiva si allineò al *dictum* del giudice delle leggi, per cui la concessione edilizia delle concessioni finiva per avere soltanto il *nomen iuris*, ma nella sostanza si configurava, non diversamente dalla licenza edilizia, come un provvedimento della P.A. che aveva un effetto favorevole per il privato consistente non nel trasferimento di un diritto, ma piuttosto

<sup>85</sup> Sul punto cfr. la bibliografia citata nella nota precedente nonché il fondamentale scritto di A. M. SANDULLI, *Nuovo regime dei suoli e Costituzione*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, pag. 278 e ss..

Per un efficace riassunto del dibattito cfr. F. CARINGELLA, *Studi di diritto civile. Proprietà e diritti reali.*, Milano, 2007, pag. 123 e ss..

<sup>86</sup> Corte cost., 30 gennaio 1980, n. 5. Sul punto cfr. A. M. SANDULLI, *Il regime dei suoli dopo il nuovo intervento della Corte*, in *Riv. giur. edilizia*, 1980, pag. 89 e ss..

nell'eliminazione di un limite alla possibilità di esercitare un diritto che egli aveva nella sua sfera giuridica<sup>87</sup>.

La legge Bucalossi segnò l'apice del controllo pubblico sulle attività edificatorie private, e già dall'anno successivo, iniziò un processo di semplificazione che vide la sua prima tappa con la legge n. 457/1978<sup>88</sup>, il cui art. 48 prevedeva che per gli interventi di «manutenzione straordinaria»<sup>89</sup> la concessione edilizia fosse sostituita da un'autorizzazione del sindaco ad eseguire i lavori.

Nacque così l'«autorizzazione edilizia», titolo che era gratuito e che, in certi casi (quando non fosse necessario allontanare gli occupanti dall'immobile e sempre che non si trattasse di immobile vincolato) poteva anche formarsi per silenzio assenso se il sindaco non si pronunciava entro novanta giorni<sup>90</sup>.

La previsione dell'art. 48 della legge n. 457/1978 fu estesa in seguito alle opere ricomprese nei programmi regionali per l'adeguamento degli scarichi degli insediamenti produttivi, con riduzione del termine a trenta giorni (art. 2, co. 6, della legge n. 650/1979<sup>91</sup>) e a quelle relative allo smaltimento dei liquami e dei

<sup>87</sup> In termini, *ex multis*, cfr. Cass. pen., SS. UU, 29 gennaio 1997, n. 673; Cons. Stato, sez. IV, 15 luglio 1999, n. 1246.

<sup>88</sup> Legge 5 agosto 1978, n. 457 (*Norme per l'edilizia residenziale*), pubblicata in Gazz. Uff. 19 agosto 1978, n. 231.

<sup>89</sup> Ossia, ai sensi dell'art. 31, lett. b), della legge n. 457/1978 «le opere e modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso».

<sup>90</sup> In questo caso il richiedente poteva dare corso ai lavori dando comunicazione al sindaco del loro inizio. Si noti che questa innovazione finiva con l'avallare, indirettamente, la tesi della natura concessoria della concessione edilizia, in quanto rafforzava la diversità della situazione di chi intendeva edificare e chi invece voleva compiere un atto manutentivo dell'edificio e avesse già esercitato lo *ius aedificandi*: G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, pag. 395 e ss..

<sup>91</sup> Legge 24 dicembre 1979, n. 650 (*Integrazioni e modifiche delle Leggi 16 Aprile 1973, n. 171 e 10 Maggio 1976, n. 319, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento*), pubblicata in Gazz. Uff. 29 dicembre 1979, n. 352.

Tale norma è stata successivamente abrogata dall'art. 63 del Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (*Decreto legislativo recante disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il tratta-*

fanghi industriali, con termine ridotto a sessanta giorni (art. 2, co. 9, del d.l. n. 801/1981<sup>92</sup> conv., con modif., in legge n. 62/1982<sup>93</sup>).

Un nuovo ampliamento dell'ambito di applicazione dell'art. 48 si ebbe con la «legge Nicolazzi» (d.l. n. 9/1982<sup>94</sup> conv., con modif., in legge n. 94/1982<sup>95</sup>), che ne estese il regime agli interventi di restauro e di risanamento conservativo<sup>96</sup> (art. 7, co. 1), e assoggettò ad autorizzazione gratuita, sempre se conformi agli strumenti urbanistici vigenti e che l'intervento non riguardasse immobili vincolati, le seguenti opere: a) pertinenze o impianti tecnologici al servizio di edifici già esistenti; b) occupazione di suolo mediante deposito di materiale o esposizione di merce a cielo libero; c) demolizione, reinterri e scavi che non riguardassero la coltivazione di cave e torbiere (art. 7, co. 2).

In questi ultimi tre casi l'autorizzazione poteva formarsi tacitamente qualora il sindaco non si fosse pronunciato sull'istanza nel termine di sessanta giorni (art. 7, co. 3) e addirittura qualora

---

*mento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*), pubblicato in Gazz. Uff. 29 maggio 1999, n. 124.

<sup>92</sup> Decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801 (*Provvedimenti urgenti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento. Ecologia*), pubblicato in Gazz. Uff. 4 gennaio 1982, n. 2.

<sup>93</sup> Legge 5 marzo 1982, n. 62 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801, concernente provvedimenti urgenti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento. Ecologia*), pubblicata in Gazz. Uff. 5 marzo 1982, n. 3.

Anche tale norma è stata successivamente abrogata dall'art. 63 del D. Lgs. n. 152/1999.

<sup>94</sup> Decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9 (*Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti*), pubblicato in Gazz. Uff. 25 gennaio 1982, n. 23.

<sup>95</sup> Legge 25 marzo 1982, n. 94 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, concernente norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti*), pubblicata in Gazz. Uff. 26 marzo 1982, n. 84.

<sup>96</sup> Ossia, ai sensi dell'art. 31, lett. c), della legge n. 457/1978, gli interventi «rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio.».

URBIUM

urbanistica ed edilizia

collana a cura di PAOLO LORO

PLII

FABIO DORO

*Con il DL 78/2010 è stata introdotta la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.). Questa imponente opera analizza l'impatto di tale strumento nel quadro giuridico dell'edilizia, affronta in modo vasto, organico e completo il quadro degli strumenti di semplificazione nell'edilizia dell'edilizia, alla luce dello stato attuale della legislazione, della dottrina e delle più recenti decisioni della giurisprudenza amministrativa e penale, non trascurando la discussa questione della natura giuridica e della tutela giurisdizionale dei terzi. Ampio spazio è dedicato ai profili procedurali e al sistema sanzionatorio.*

ISBN 978-88-97916-14-7



€ 30,00

9 788897 916147

EXEO edizioni 

STUDIO APPLICATO

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-14-7